

THÈSE de DOCTORAT

de l'UNIVERSITÉ TOULOUSE CAPITOLE



Présentée et soutenue par

Monsieur KRABUANSRI Anan

Le 05/11/2025

TITRE : La discipline budgétaire en Thaïlande

**École doctorale Droit et Science Politique - Spécialité Droit public
Unité de recherche : IMH - Institut Maurice Hauriou (EA 4657)**

*Thèse dirigée par Monsieur Vincent DUSSART – Professeur
Université Toulouse Capitole*

Composition du jury

Rapporteure : Florence CROUZATIER-DURAND, Professeure à l'Université Côte d'Azur

Rapporteure : Corinne DELON-DESMOULIN, Professeure à l'Université Rennes 2

Examineur : Stéphane MOUTON, Professeur à l'Université Toulouse Capitole

*Examineur : Vishnu VARANYOU, Vice-président de la Cour administrative
suprême de Thaïlande*

Directeur de thèse : Vincent DUSSART, Professeur à l'Université Toulouse Capitole

**UNIVERSITÉ
TOULOUSE
CAPITOLE**



*« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les
opinions particulières de l'auteur. »*

*À Wichien et Sirirat KRABUANSRI,
Mes parents bien-aimés.*

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de thèse, le Professeur Vincent DUSSART, pour avoir accepté de diriger cette thèse et pour son accompagnement constant et éclairé tout au long de sa préparation. Sa disponibilité, sa patience, sa rigueur et ses conseils avisés ont été déterminants pour structurer mes recherches et pour enrichir ma réflexion de manière décisive. Chaque rencontre et chaque échange avec lui ont été pour moi autant d'occasions d'approfondir ma compréhension et de perfectionner mes analyses. Je souhaite également remercier chaleureusement les membres du jury, M. Stéphane MOUTON, Professeur à l'Université Toulouse I Capitole, le Professeur Vishnu VARANYOU, Vice-président de la Cour suprême de Thaïlande, Mme Florence CROUZATIER-DURAND, Professeure à l'Université Côte d'Azur, et Mme Corinne DELON-DESMOULIN, Professeure à l'Université Rennes 2, qui ont accepté d'examiner mon travail et de m'apporter leurs remarques précieuses, leur expertise et leur soutien académique, contribuant ainsi à l'élévation de la qualité et de la rigueur de cette recherche.

Outre leur rôle formel dans le jury, il convient de souligner le rôle inspirant et déterminant du Professeur Vishnu VARANYOU. Sa bienveillance, son expertise et ses encouragements constants ont guidé chaque étape de mon parcours doctoral, en France comme en Thaïlande. Avoir l'opportunité de suivre ses pas et de m'inspirer de son exemple pour entreprendre mes études en doctorat en France constitue pour moi une fierté immense et un moteur de motivation inestimable. Sans son soutien et sa confiance, il m'aurait été impossible de parvenir à cette réalisation académique. Le Professeur Vishnu a su conjuguer rôle de mentor et d'enseignant, m'enseignant non seulement les savoirs académiques essentiels mais également les compétences pratiques et l'expérience professionnelle nécessaires à la bonne conduite de recherches de haut niveau. Son influence s'étend bien au-delà de la simple supervision, et je peux affirmer sans hésitation que son exemple et ses enseignements ont été un phare tout au long de mon parcours, m'aidant à surmonter les moments de doute et à persévérer avec détermination.

Je souhaite également adresser mes remerciements les plus sincères à la professeure Supreeya KAEWLA-IAD pour ses conseils avisés, son soutien constant et ses encouragements précieux durant mes études doctorales. Sa disponibilité et sa bienveillance, tant en France qu'en

Thaïlande, ont enrichi ma réflexion, nourri ma motivation et contribué à la qualité finale de cette thèse.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à l'Université Toulouse I Capitole pour m'avoir offert l'opportunité de poursuivre un doctorat dans un environnement académique stimulant et exigeant, ainsi qu'au gouvernement français pour le soutien financier accordé dans le cadre du programme franco-thaïlandais, sans lesquels ce projet n'aurait jamais pu se concrétiser.

Ma profonde gratitude va à ma famille, en particulier à mon père Wichien KRABUANSRI, à ma mère Sirirat KRABUANSRI, ainsi qu'à Panwipa et Chotika KRABUANSRI, pour leur soutien indéfectible, leur patience et leur confiance tout au long de ce parcours. Leur amour, leurs encouragements et leur compréhension m'ont donné la force d'avancer et de surmonter les défis rencontrés. J'adresse également mes sincères remerciements à mes amis en France et en Thaïlande, dont les encouragements chaleureux et les conseils avisés m'ont accompagné à chaque étape. Leur présence constante et leur appui moral ont constitué un véritable socle, me permettant de persévérer et de progresser même dans les moments les plus éprouvants.

Enfin, je tiens à me remercier moi-même pour ma persévérance, ma discipline et mon engagement constant dans la réalisation de ce travail. Les nombreuses nuits blanches, les moments de doute et les obstacles rencontrés ont été autant d'occasions de renforcer ma détermination et ma résilience. Chaque difficulté surmontée et chaque avancée réalisée dans ce parcours doctoral m'ont permis de progresser et de me rapprocher de l'objectif ultime que je m'étais fixé.

Si cette thèse peut, d'une manière ou d'une autre, contribuer à la compréhension et au développement de la discipline financière en Thaïlande, tout en participant à la consolidation de l'État de droit et des principes démocratiques, alors elle aura pleinement rempli son rôle. Plus largement, j'espère qu'elle servira d'inspiration aux futurs chercheurs et professionnels, en démontrant que la rigueur, la persévérance et la passion sont des forces indispensables pour mener à bien des travaux académiques ambitieux et significatifs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE » (วินัยทางการคลัง) EN THAÏLANDE.....	39
CHAPITRE I : L'ORIGINE DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE ».....	41
SECTION I : LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 1997 : LES DEBUTS DE LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE » EN THAÏLANDE	43
SECTION II : LA « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE » (วินัยการเงินการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 2007 : LA REACTION AU « REGIME THAKSIN » (ระบอบทักษิณ) ?	93
CHAPITRE II : L'EMERGENCE DE « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE DE L'ÉTAT » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) DANS LA CONSTITUTION DE 2017	189
SECTION I : LES EXIGENCES PEU A PEU IMPOSEES AUX GOUVERNEMENTS POUR QU'ILS RESPECTENT LA POLITIQUE BUDGETAIRE	191
SECTION II : LA CONSTITUTION DE 2017 : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE « THAÏLANDAISE »	227
DEUXIEME PARTIE : À LA RECHERCHE DU VRAI SENS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.....	275
CHAPITRE I : QU'EST-CE QUE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ?	279
SECTION I. LE STATUT ET LA DEFINITION DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	281
SECTION II. LES OBJETS ET LES OBJECTIFS DE CONTROLE DANS LE CADRE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES DE BASE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	311
CHAPITRE II : LES SANCTIONS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LE REGIME JURIDIQUE DE LA CONSTITUTION DE 2017	365
SECTION I. LE CONTROLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS	367
SECTION II. LES PARADOXES DANS LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA VERIFICATION DES FONDS PUBLICS DE 2018.....	410

TROISIEME PARTIE : LES DROITS POSITIFS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES CONTROLES DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	509
CHAPITRE I : LES LOIS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.....	511
SECTION I. LA CONSTITUTION 2017 ET LA LOI SUR LA DISCIPLINE FINANCIERE	515
SECTION II. LES AUTRES LOIS IMPORTANTES.....	591
CHAPITRE II : LES ORGANISATIONS RESPONSABLES DU CONTROLE FINANCIER.....	679
SECTION I. LES CONTROLES INTERNES DE L'EXECUTIF	683
SECTION II. LES CONTROLES EXTERNES DE L'EXECUTIF	697
CONCLUSION GENERALE	955

INTRODUCTION

Aujourd'hui, l'article 62 de la Constitution de 2017 prévoit que « l'État est tenu de maintenir rigoureusement **la discipline monétaire et financière**, garantissant ainsi une stabilité et une sécurité durables de la situation monétaire et financière de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit établir un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société.

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État contient au moins des dispositions relatives au cadre de l'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, tant budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique. ».

L'enjeu réside dans la compréhension des concepts de « **discipline monétaire et financière** » (วินัยการเงินการคลัง) et de « **discipline monétaire et financière de l'État** » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) tels qu'énoncés par la présente Constitution. Cette discipline en question peut-elle être comparée à la discipline budgétaire européenne énoncée dans le cadre du traité de Maastricht, à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France (abolie au 1^{er} janvier 2023), ou à d'autres organes similaires présents dans les pays européens partageant le même système juridique ? Cette discipline est-elle reliée à la théorie quantitative de la monnaie ? Pour quelles raisons est-elle mise en place ? Comment se manifeste son application concrète ? Et enfin, démontre-t-elle son efficacité ?

En réalité, il convient de souligner que la présente Constitution ne constitue pas la première disposition législative à aborder la notion de « discipline » dans le contexte du droit public au sein du système juridique thaïlandais. Plus spécifiquement, dans le domaine du droit public financier, le concept de « discipline » est récurrent et se manifeste à plusieurs reprises à travers des formulations variées. Le terme précis de « **disciplinaires budgétaire et financière** » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) a été introduit pour la première fois lors de la réforme du droit public en Thaïlande, une période caractérisée par des transformations substantielles dans le cadre des finances publiques au cours des années 90.

Dans le chapitre « dispositions transitoires » de la Constitution de 1997, l'article 333 prévoit qu'« en complément des dispositions de la présente Constitution, la loi organique sur

la vérification des fonds publics doit inclure au minimum les éléments suivants en tant que sa substance : (1) les attributions et les obligations de la Commission de vérification des fonds publics, notamment l'élaboration de la politique, la fourniture de conseils et de recommandations, des recommandations relatives à la correction des défauts et erreurs dans la vérification des fonds publics, la prescription de règles standard pour la vérification des fonds publics, *la prescription de règles et de procédures pour la discipline budgétaire et financière, la prescription de sanctions administratives, l'examen et la prise de décision, en tant qu'organe suprême*, en matière de responsabilité disciplinaire ainsi que de la responsabilité budgétaire et financière, et la sélection d'une personne apte à exercer les fonctions du Vérificateur général ; ... ». Cet article témoigne de l'incorporation, par la Constitution, du concept de discipline budgétaire et financière, dont les contours sont influencés par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, bien que les détails ne soient pas spécifiés.

Quelle est la nécessité des sanctions administratives en matière de discipline budgétaire et financière en Thaïlande ? La justification sous-jacente à la réforme du droit public financier réside dans le constat que, par le passé, le Bureau de vérification des fonds publics était placé sous l'autorité directe du Premier ministre, entravant ainsi sa capacité à opérer de manière autonome et efficace. En outre, il ne détenait pas l'autorité nécessaire pour infliger des sanctions aux agents publics, qu'ils soient des fonctionnaires titulaires ou des agents contractuels (non titulaires), en cas de violation des lois et règlements relatifs aux finances publiques. Selon la loi sur la vérification des fonds publics de 1979, le bureau disposait uniquement des compétences suivantes en cas de détection de défauts : (1) notification et rapport à l'inspection, aux services contrôlés pour déterminer les mesures disciplinaires dans la fonction publique ou la responsabilité délictuelle (ou la responsabilité extracontractuelle) de l'administration à l'encontre des fonctionnaires, correspondant au *contrôle interne* ; (2) sollicitation auprès des services contrôlés d'engager des poursuites pénales en cas d'infraction pénale présumée.

Malheureusement, dans la pratique, diverses entraves se sont révélées en raison de la culture organisationnelle interdépendante et corporatiste des fonctionnaires thaïlandais. Les superviseurs avaient une propension à privilégier la préservation plutôt que la répression. De plus, lors de la détection de problèmes, les services contrôlés pouvaient se montrer réticents à communiquer les accusations à l'enquêteur par crainte de se voir eux-mêmes tenus pour responsables.

Afin de remédier à cette problématique, il est impératif de renforcer les mécanismes de contrôle des finances publiques par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques thaïlandaises, relevant du domaine du *contrôle externe*, en vue d'appliquer des sanctions de manière indépendante.

Dans cette optique, la Thaïlande a incorporé le concept du système juridique français, en particulier celui de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, au sein de son propre cadre juridique. Lors de la réforme du dispositif judiciaire chargé de superviser l'exercice du pouvoir dans l'État, l'idée a émergé de créer un nouveau cadre juridique distinct du système judiciaire préexistant. Ce projet envisageait la mise en place de la Cour Administrative pour le contrôle *des pouvoirs administratifs*, de la Cour des Comptes pour la surveillance *des actions des gestionnaires publics*, notamment en ce qui concerne les recettes et les dépenses, et enfin de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, destinée à surveiller *les comportements des agents publics* conformément à la discipline budgétaire établie par la loi correspondante. Cependant, en raison de la préparation insuffisante de la Thaïlande à instituer certains de ces nouveaux organes judiciaires, seule la Cour Administrative a pu être établie à l'époque, se consacrant principalement au contrôle des actes administratifs.

En matière de surveillance des actions des gestionnaires publics et des comportements des agents publics conformément aux principes de discipline budgétaire et financière, la Constitution de 1997 propose un modèle hybride. Ce dernier intègre la Commission de vérification des fonds publics (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน), suivant le modèle du Conseil, et le Vérificateur général (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน), adoptant le modèle Westminster. Ce mécanisme est renforcé par le concours du Bureau de vérification des fonds publics (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน), agissant en tant qu'entité administrative dotée de responsabilités administratives.

Ces institutions supérieures de contrôle des finances publiques jouissent du statut juridique d'un organe constitutionnel indépendant (reconnu en tant qu'autorité administrative indépendante, conformément aux dispositions constitutionnelles et à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999). D'un côté, la surveillance des actions des gestionnaires publics, ou plus spécifiquement en Thaïlande, la vérification des fonds publics (การตรวจเงินแผ่นดิน), est attribuée au pouvoir conjoint de la Commission de vérification des fonds publics et du Vérificateur général, exigeant une collaboration étroite entre ces entités. D'un autre côté, le contrôle des comportements des agents publics en violation de la discipline budgétaire et financière est confié à la Commission de vérification des fonds publics, avec la participation du

Comité disciplinaire budgétaire et financier (คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง), nommée par ladite Commission de vérification des fonds publics.

Plus tard, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 a prévu la Commission de vérification des fonds publics indépendante et impartiale. L'article 19 de ladite loi prescrit la création du Comité disciplinaire budgétaire et financier (คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง) afin d'examiner et d'infliger une amende préliminaire aux agents publics des services contrôlés qui enfreignent les mesures de contrôle financier fixées par la Commission de vérification des fonds publics. Ces mesures sont appelées « **discipline budgétaire et financière** » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) telle que définie dans Le règlement de la commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 qui a clairement défini la base des infractions et des amendes administratives. Enfin, la Commission de la vérification des fonds publics examine le dossier d'enquête du Comité disciplinaire budgétaire et financier et prononce une sanction administrative en cas de culpabilité des agents publics faisant l'objet d'une enquête.

Il est évident que le concept de discipline budgétaire en Thaïlande ne demeurerait pas encore flou à cette époque, même étant un concept relativement récent et introduit depuis peu, ce n'est pas un concept qui est trop difficile. Elle ne diffère guère de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière français. La principale différence est que la Thaïlande n'utilise pas de système judiciaire mais donne ce pouvoir au pouvoir administratif. Le produit de l'exercice du pouvoir n'est donc pas un jugement mais un ordre administratif. Même si l'on ne peut pas dire que le système soit complètement installé, il est de plus en plus mis en place. Cependant, le système juridique fiscal thaïlandais a subi des changements importants au cours des 10 dernières années.

Bien que, à cette époque, le concept de discipline budgétaire en Thaïlande soit novateur, il n'engendre pas une complexité excessive. Ses différences avec la compétence de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière française sont minimales. La divergence principale réside dans le fait que la Thaïlande n'a pas adopté un système judiciaire pour ce processus, préférant conférer ce pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics, une entité administrative. En conséquence, l'exercice de ce pouvoir se traduit non pas par un jugement, mais par une sanction administrative revêtant le statut juridique d'un acte administratif. Il est prématuré d'affirmer que le système de discipline budgétaire de 1997 soit entièrement établi ; toutefois, il est en cours d'implémentation de manière croissante.

Les transformations substantielles ont été enclenchées par le coup d'État de 2006, suivi de l'instauration d'une nouvelle constitution en 2007. Le nouveau régime au pouvoir avait pour dessein de discréditer le gouvernement précédent, soutenant que ses dépenses excessives pour satisfaire les besoins de la population pouvaient entraîner des dommages budgétaires à long terme. Dans cette optique, les autorités ont cherché à ériger le concept de discipline budgétaire en tant que cadre régulateur de l'exercice du pouvoir. Il convient néanmoins de souligner que la signification attribuée au terme « discipline budgétaire » dans ce contexte diffère de celle consacrée par la Constitution de 1997. De surcroît, il a été constaté que l'ancienne conception de la discipline budgétaire ne pouvait être appliquée au niveau macroéconomique du pays, étant donné qu'elle se limitait au contrôle et à l'inspection des agents publics au cas par cas.

Le commencement du changement peut être discerné dans les résultats des réformes entreprises dans les années 1990, comme reflété par la Constitution de 1997. Bien que l'intention première de cette constitution ait été d'établir un gouvernement robuste afin de contrer l'instabilité traditionnelle, le cadre juridique a néanmoins facilité l'accession au pouvoir du politicien qualifié de « populistes », M. Thaksin Shinawatra (นายทักษิณ ชินวัตร). Ce conflit politique a ultimement abouti à un coup d'État militaire. Conséquemment, à la suite du coup d'État de 2006, une nouvelle constitution a été élaborée.

Conformément aux intentions des rédacteurs de la Constitution de 2007, le mécanisme de vérification des fonds publics et de discipline budgétaire et financière établi dans cette constitution n'a pas fonctionné de manière autonome et efficace, en particulier dans la résistance et la répression des politiques populistes du gouvernement. Dans le but de prévenir l'émergence de mouvements politiques populistes, ladite constitution a expressément instauré l'article 84 de la section 7, intitulé « Politique économique » du Chapitre 5, qui énonce les « Principes directeurs des politiques fondamentales de l'État ». Cet article dispose que l'État doit préserver **la discipline monétaire et financière** (วินัยการเงินการคลัง) afin de renforcer l'équilibre et la sécurité des activités économiques et sociales de la nation, ainsi que d'améliorer le système fiscal pour le rendre équitable et compatible avec l'évolution des conditions économiques et sociales.

En outre, outre l'exigence faite à l'État de respecter la discipline budgétaire énoncée au chapitre 5, la Constitution a créé une nouvelle section spécifiquement liée aux finances, à savoir le Chapitre 8, intitulé « **Monnaie, Finances et Budget** » (การเงิน การคลัง และงบประมาณ). Elle a également prescrit l'adoption d'une **loi sur la monnaie et les finances publiques de l'État**

(กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ), détaillant les principes des disciplines monétaires et financières, conformément à l'article 167, alinéa 3.

En vertu de l'article 167, alinéa 3, une loi sur la monnaie et les finances publiques de l'État est instituée, établissant la « **discipline monétaire et financière** » (วินัยการเงินการคลัง), ainsi que les règles relatives à la planification financière à moyen terme, à la collecte des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'encours de dettes ou à tout acte entraînant le rattachement des biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Elle prévoit également la règle de détermination du montant des sommes réservées pour faire face à une situation d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents permettant de percevoir des revenus et de contrôler les dépenses conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale. Il est toutefois important de noter que cette loi sur la monnaie et les finances de l'État aurait été inexistante à l'époque de la promulgation de cette constitution.

Dans le cadre normatif de la Constitution de 2007, aucune modification n'a été apportée à la législation relative aux attributions de la Commission de vérification des fonds publics. Cela inclut spécifiquement la question de l'imposition de sanctions administratives en matière de discipline budgétaire et financière. Cette absence de modification découle du fait que le projet de loi organique relative à la vérification des fonds publics, élaboré en conformité avec ladite Constitution, n'a pas obtenu l'approbation du Parlement. De manière similaire, **le projet de loi monétaire et financier de l'État** (การเงินการคลังของรัฐ), conçu comme une législation dérivée en vertu de l'article 167, alinéa 3^e, de la Constitution, n'a pas non plus été soumis à un examen parlementaire.

Cependant, un événement significatif s'est produit dans le domaine du droit public financier, à savoir l'arrêt de révocation du projet de loi sur les finances publiques par la Cour constitutionnelle. Cette décision a été motivée par la violation des dispositions du chapitre 8 de la Constitution. Il s'agit de l'arrêt n° 3-4/2014 du 12 mars 2014, également connu sous le nom de « *l'affaire Train à grande vitesse* » (คดีรถไฟความเร็วสูง), l'un des litiges concernant les projets gouvernementaux accusés d'adopter des politiques populistes.

La concrétisation de la nouvelle discipline budgétaire prévue par la Constitution de 2007 n'a été effectuée qu'en 2014. Cet événement représente l'établissement formel de la discipline

budgétaire au niveau constitutionnel, affirmant son applicabilité en Thaïlande. La discipline budgétaire se positionne ainsi comme l'instrument privilégié de la Cour constitutionnelle pour garantir la constitutionnalité. Malgré l'absence, à l'époque, d'une loi spécifique sur la monnaie et les finances publiques de l'État, la Cour a conféré la notion de discipline budgétaire par le biais de l'interprétation de diverses lois relatives aux finances publiques.

Une initiative a été entreprise pour élaborer une proposition de loi autorisant un emprunt de 2000 milliards de bahts en vue de financer la construction de l'infrastructure ferroviaire nationale, désignée sous le terme de projet de *Train à grande vitesse*. Cette mesure constituait l'une des principales politiques de la campagne électorale du gouvernement dirigé par Mme. Yingluck Shinawatra (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร).

Les plaignants allèguent que le recours à l'emprunt et le décaissement des fonds, à travers le présent projet de loi spécial, représentent une stratégie visant à contourner quatre lois financières, en violation de l'article 169 alinéa 1^{er} de la Constitution. Ces lois comprennent la loi de finances, la loi sur le Trésor, la loi sur la procédure budgétaire, ainsi que la loi sur la gestion de la dette publique (à cette époque, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 n'était pas en vigueur). De plus, les plaignants émettent des critiques quant à la possibilité que ce projet puisse entraîner des préjudices substantiels pour les finances nationales, violant ainsi le cadre de discipline budgétaire énoncé à l'article 170, alinéa 2^e.

La Cour constitutionnelle a statué que le projet en question, en ce qui concerne les dépenses publiques, ne respecte pas les dispositions de l'article 169 et de l'article 170, alinéa 2 de la Constitution de 2007. Conformément à l'article 169, les dépenses publiques doivent être autorisées exclusivement par le biais de quatre lois spécifiquement énumérées dans la Constitution. Ainsi, la promulgation d'une loi spécifique attribuant au pouvoir exécutif la compétence de financer le programme est considérée comme anticonstitutionnelle.

De plus, la Cour constitutionnelle a procédé à une interprétation du concept de « discipline monétaire et financière », tel qu'énoncé à l'article 167, alinéa 3, précisant que : « ... Bien que la Constitution ne définisse pas explicitement la portée de la discipline monétaire et

¹ En vertu de l'article 169, le versement des fonds de l'Etat n'est effectué que lorsqu'il a été autorisé par la loi de finances, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor, sauf qu'il peut être prépayé dans le cas d'urgence selon les règles et procédures prévues par la loi.

² En vertu de l'article 170 alinéa 2, les dépenses extrabudgétaires en vertu de l'alinéa 1 doivent être conformes aux disciplines monétaires et financières en vertu du présent chapitre.

financière, l'article 163, alinéa 3, considéré dans le contexte de la Constitution, établit le cadre régissant la discipline monétaire et financière au sein du chapitre 8. Ce cadre englobe les critères de planification financière, la génération de revenus, l'établissement de directives pour la budgétisation, les dépenses nationales, la gestion financière et immobilière, la formation de la dette, la charge financière de l'État, et d'autres aspects connexes. Il est destiné à servir de référence pour la génération de revenus et la régulation des dépenses monétaires, en accord avec les principes de stabilisation, de développement économique durable, et de justice sociale. ».

Par conséquent, dans l'arrêt n° 3-4/2014 rendu le 12 mars 2014, la Cour constitutionnelle a statué que « ... le projet de *Train à grande vitesse* ne respectait pas le cadre de discipline monétaire et financière énoncé dans le chapitre 8 de la Constitution, et que cette proposition de loi était en opposition ou incompatible avec l'article 170, alinéa 2 de la Constitution, qui constitue l'essence du projet. En conséquence, cette loi a été intégralement annulée en vertu de l'article 154, alinéa 3 de la Constitution. ».

La décision du tribunal dans cette affaire compromet la légitimité de l'administration gouvernementale du pays. Peu de temps après cette décision, un autre coup d'État a eu lieu, le 22 mai 2014. La Constitution provisoire de 2014 a été élaborée avec une justification initiale similaire à celle de la Constitution provisoire de 2006, invoquant la nécessité de prendre le pouvoir. Toutefois, elle a été spécifiquement détaillée en lien avec la politique qualifiée de « populiste » du gouvernement. Un extrait de la Constitution évoque cette orientation en ces termes : « ... Cette situation chaotique pourrait porter atteinte à la vie, aux biens, aux conditions de vie du grand public, aux activités professionnelles, ainsi qu'aux dettes des agriculteurs, notamment des riziculteurs. ... ».

Après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017, **la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018** a été promulguée dans le but de contrer la politique qualifiée de « populiste ». La justification de cette loi est exposée à la fin du texte, étant donné que la Constitution impose à l'État le strict respect de la discipline monétaire et financière, garantissant ainsi la durabilité et la stabilité du statut monétaire et financier de l'État, conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. La Constitution dispose également que cette loi doit incorporer des dispositions régissant le cadre budgétaire et financier de l'État, la discipline budgétaire relative aux recettes et aux dépenses, les dépenses hors budget, l'administration des biens de l'État, le Trésor et la dette publique.

Cette loi se compose de deux parties essentielles : le chapitre général sur la discipline budgétaire de l'État et le chapitre 3 sur les infractions à la discipline budgétaire. Ces deux aspects doivent être examinés en conjonction avec **la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018**. Bien que ces deux instruments législatifs soient fondamentalement distincts, ils partagent le même intitulé, soit « **la discipline monétaire et financière de l'État** » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ), ce qui engendre une confusion quant à la signification de cette notion.

L'article 80 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 prévoit que « la vérification des fonds publics doit être réalisée avec intégrité, circonspection, transparence, équité, courage et impartialité, conformément aux principes de la bonne gouvernance, tels que définis par la loi organique relative à la vérification des fonds publics.

En cas de non-respect des dispositions de la discipline monétaire et financière de l'État telles que définies par la présente loi, des sanctions administratives sont infligées en conformité avec les dispositions de **la loi organique relative à la vérification des fonds publics**. ».

L'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 prévoit que « tout agent public, chargé du respect de **la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État**, et ayant gravement enfreint cette loi, sans possibilité d'application des dispositions de l'article 95, alinéa 3, ou de l'article 96, est soumis par le Vérificateur général à la Commission de vérification des fonds publics en vue de l'imposition d'une sanction administrative, conformément aux dispositions de l'article 96, alinéa 2, mutatis mutandis. ».

En effet, la notion de discipline budgétaire est novatrice dans le système juridique thaïlandais. L'absence d'étude systématique se manifeste par l'utilisation de termes juridiques redondants et imprécis. Ces lacunes rendent l'application du droit public financier thaïlandais actuel particulièrement complexe. Même la Commission de vérification des fonds publics elle-même éprouve actuellement des incertitudes quant à l'étendue de sa compétence. Cette situation entrave l'efficacité du contrôle des finances publiques en Thaïlande et pourrait potentiellement donner lieu à des distorsions dans l'exercice du pouvoir à des fins politiques.

Une analyse de l'évolution du concept de discipline budgétaire révèle que celle-ci représente un cadre essentiel pour réguler l'utilisation du pouvoir et l'exercice des fonctions de l'État et de ses agents publics. Par conséquent, la discipline budgétaire est intrinsèquement liée au domaine du droit public et mérite d'être étudiée en conjonction avec le droit constitutionnel et le droit administratif, plutôt que d'être confinée au seul champ du droit des finances publiques.

En accord avec les principes généraux du droit public, notamment dans le domaine des finances publiques, afin d'assurer une gouvernance efficace, le gouvernement requiert des instruments financiers tels que les revenus publics, les dépenses publiques et les dettes publiques. Ces instruments financiers jouent un rôle essentiel en tant que mécanisme fondamental pour la prestation de services publics et le maintien de l'ordre public. Par ailleurs, afin de soumettre ces instruments financiers à des règles appropriées et de garantir que les dépenses sont pertinentes et adaptées, tout en évitant les risques de corruption et d'exploitation politique susceptibles de générer des risques budgétaires significatifs à long terme, il est impératif de mettre en place un mécanisme de contrôle des dépenses budgétaires. Les règles qui structurent ce cadre dans le contexte juridique thaïlandais sont ce que l'on désigne comme la « discipline budgétaire ».

La discipline budgétaire se matérialise sous la forme d'un règlement qui guide la gestion économique du pays. Indépendamment du libellé utilisé dans la constitution, de son ancrage dans des principes étrangers, et de l'incertitude persistante quant à sa définition et à sa perspective dans le système juridique thaïlandais, son objectif fondamental est d'assurer la stabilité financière de la Thaïlande d'un point de vue positif. Elle se concrétise à travers le concept de contrôle de la performance budgétaire de l'État, englobant les recettes publiques, les dépenses publiques, les fonds publics, les obligations du Trésor, les biens de l'État, la dette publique, les activités quasi-budgétaires, les autres engagements financiers, ainsi que la relation entre les finances du gouvernement central et celles des collectivités locales.

En accord avec ce qui a été précédemment exposé, il est évident que la discipline budgétaire possède une portée considérable. Cette étendue d'application découle principalement de l'ambition des rédacteurs de la Constitution, parmi lesquels figurent de nombreux juristes et économistes, qui aspiraient à établir un cadre de régulation complet pour les finances du pays, intégré dans une seule formule.

Par conséquent, lorsque l'on affirme que le maintien de la stabilité budgétaire et économique du pays exige le respect de la discipline monétaire et financière, conformément à l'article 62, alinéa 1er, de la Constitution actuelle, il est impératif de procéder à une analyse approfondie de la signification réelle de la « discipline budgétaire ». Cette nécessité découle du fait que la discipline budgétaire telle qu'elle est définie dans la Constitution actuelle résulte d'une combinaison de concepts issus des constitutions de 1997 et de 2007, lesquels diffèrent considérablement. L'étude révèle que la discipline budgétaire actuelle en Thaïlande se décline

en réalité en différents statuts et conditions réglementaires, qui peuvent être classés en deux catégories distinctes : (1) la discipline budgétaire en tant que cadre non juridique ; et (2) la discipline budgétaire en tant que cadre juridique.

D'un côté, *le cadre non juridique*, qui englobe les dimensions politiques et économiques, représente une forme de discipline budgétaire visant à promouvoir une gouvernance budgétaire efficace. Ce cadre peut se matérialiser sous la forme de règles quantitatives, telles que les indicateurs quantitatifs, dépourvues de statut juridique contraignant, telles que le cadre de viabilité budgétaire établi par les ministères des Finances nationales, ou se présenter sous la forme de directives émanant des autorités gouvernementales. Le cadre économique opère comme un mécanisme de surveillance qui englobe les aspects économiques pour évaluer leur pertinence ou leur valeur économique. Il contribue également à maintenir la stabilité de la situation budgétaire en prévenant les risques potentiels, notamment en assurant l'équilibre entre les recettes et les dépenses, et en veillant à ce que le niveau de la dette publique reste gérable et productif en termes de retour sur investissement.

D'un autre côté, *le cadre juridique* est la discipline budgétaire requise par la loi, ce qui lui confère un statut légal. Les actions financières de l'État, y compris la gestion des recettes et des dépenses publiques, ainsi que la gestion de la dette publique, doivent se conformer aux dispositions légales. La loi revêt donc une importance cruciale en tant qu'outil de gouvernance financière de l'État, visant à maintenir la stabilité économique.

Les normes juridiques relatives aux finances publiques sont énoncées dans divers domaines, y compris le droit constitutionnel et le droit administratif, comme illustré par la loi sur le Trésor de 1948, la loi sur les procédures budgétaires de 2018, la loi sur la gestion de la dette publique de 2005, la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017, ainsi que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Contrairement aux États membres de l'Union européenne, tenus de respecter les obligations découlant du droit budgétaire européen et pouvant être traduits en justice en cas de non-conformité devant les tribunaux de l'UE, la Thaïlande se distingue par le fait qu'elle n'est pas assujettie à des obligations budgétaires relevant d'une autorité supérieure à l'État. En conséquence, la portée de la force juridique se limite à la Constitution, qui régit l'activité du pouvoir législatif. Par exemple, si la Cour constitutionnelle estime qu'un projet de loi viole la discipline budgétaire établie en tant que cadre par le droit constitutionnel, elle déclarera ce projet de loi inconstitutionnel, comme cela a été le cas dans l'affaire des trains à grande vitesse en 2014.

En examinant les dispositions de la loi, les décisions des tribunaux et les travaux académiques juridiques, il est possible de constater que la discipline budgétaire, en tant que cadre juridique, englobe différents objets de contrôle, chacun étant assorti de sanctions spécifiques. Ces objets de contrôle peuvent être classés en quatre caractéristiques détaillées : (1) L'exercice du pouvoir législatif ; (2) L'exercice du pouvoir administratif, c'est-à-dire l'utilisation du pouvoir exécutif conformément à la loi ; (3) La gestion des finances publiques, y compris la gestion des recettes et des dépenses par les organismes publics et les agents publics ; et (4) Le comportement des agents publics. Ces caractéristiques représentent les principaux domaines de contrôle et de mise en œuvre de la discipline budgétaire dans le cadre juridique.

En premier lieu, en cas de projets de loi violant les principes de discipline budgétaire inscrits dans la Constitution, la Cour constitutionnelle a le pouvoir de statuer sur l'inconstitutionnalité de ces projets de loi et dus rejeter.

En second lieu, tout acte en violation des règles, s'il s'agit d'un acte administratif, peut être annulé par le juge administratif, compétent pour prononcer une telle annulation via le recours pour excès de pouvoir.

En troisième lieu, en cas de non-respect de la loi sur la discipline budgétaire, y compris les actes administratifs réglementaires liés à la discipline budgétaire, par une administration publique ou un agent public chargé de la gestion publique, que ce soit dans la réception ou le paiement de fonds publics, la Commission de vérification des fonds publics est habilitée à ordonner à ladite administration publique ou audit agent public de se conformer correctement à la loi. Cette autorité peut entraîner la mise en œuvre de mesures telles que l'ordonnancement du remboursement des fonds versés au Trésor, ainsi que l'application d'autres sanctions appropriées. Par ailleurs, il convient de noter que le système juridique thaïlandais ne reconnaît pas le concept de « séparation des ordonnateurs et des comptables ». Par conséquent, lorsqu'il est question du contrôle de la gestion publique, cela signifie qu'il englobe tous les agents publics, quel que soit leur rang.

En quatrième lieu, en cas de violation de la loi résultant du comportement d'un agent public, l'entité compétente en vertu de la loi est investie du pouvoir de sanctionner ledit agent public conformément à la législation qui régit son statut. Le contrôle du comportement des agents publics représente un domaine complexe qui n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie en Thaïlande. Une analyse minutieuse révèle que ces mécanismes de contrôle peuvent être regroupés en cinq catégories de responsabilités, à savoir : (1) La responsabilité civile ; (2) La

responsabilité pénale ; (3) La responsabilité disciplinaire ; (4) La responsabilité disciplinaire en matière budgétaire et financière ; et (5) Les autres responsabilités prévues par des lois spéciales.

Bien que la discipline budgétaire dans le cadre juridique puisse être divisée en cinq principaux groupes, il est important de noter que les systèmes juridiques ne sont pas strictement compartimentés les uns des autres. Par conséquent, une action donnée peut faire l'objet de la surveillance de divers mécanismes simultanément. Par exemple, lorsqu'une autorité territoriale publie illégalement un acte administratif réglementaire lié à un marché public, à la fois le juge administratif et la Commission de vérification des fonds publics peuvent avoir compétence pour agir. Le juge administratif est compétent pour annuler l'acte, tandis que la Commission de vérification des fonds publics est habilitée à sanctionner les agents publics impliqués dans la gestion des finances publiques en cas de fautes graves ou d'irrégularités. Cependant, il convient de noter que tous les actes en question ne résultent pas nécessairement d'un mauvais comportement ; parfois, il peut s'agir d'une simple erreur de fait, sans mauvaise intention. De plus, les actes ou comportements en question peuvent également faire l'objet de sanctions administratives ou pénales, et leur évaluation doit être effectuée au cas par cas.

Néanmoins, une analyse des principes fondamentaux liés à la discipline budgétaire, en particulier ceux du droit public et du droit des finances publiques, révèle que le développement de la discipline budgétaire en Thaïlande est assez problématique, malgré de bonnes intentions. La discipline budgétaire est interprétée de manière différente par diverses organisations gouvernementales. L'examen des diverses dispositions, du niveau constitutionnel aux règles administratives, ainsi que l'étude des décisions de diverses entités, qu'il s'agisse de tribunaux ou d'organisations administratives indépendantes, confirme l'existence d'une incertitude notable dans le concept de discipline budgétaire, engendrant de nombreux problèmes, comme illustré dans les exemples suivants.

Premièrement, le problème réside dans la formulation juridique floue, ce qui confère à l'organe judiciaire un pouvoir excessivement discrétionnaire. Lorsqu'un *cadre économique* de discipline budgétaire a été intégré dans la Constitution, il a été déraisonnablement interprété comme un *cadre juridique* dans l'affaire du *Train à grande vitesse*, selon l'arrêt n° 3-4/2014 du 12 mars 2014. Dans cette perspective, il s'agissait d'examiner si ce projet de loi était contraire à l'article 170, alinéa 2^e. Selon l'article 170, alinéa 1^{er}, une administration publique, percevant des revenus non tenus d'être remis en tant que revenu de l'État (dépense extrabudgétaire ou dépense hors budget), est tenue de signaler la réception et la dépense de ces fonds au Conseil

des ministres à la fin de chaque exercice. Par la suite, le Conseil des ministres doit faire rapport à l'Assemblée nationale et du Sénat. L'article 170, alinéa 2^e, précise que toute dépense de revenu selon l'alinéa 1^{er} doit être conforme aux disciplines monétaires et financières énoncées dans le présent chapitre.

La disposition indique que les dépenses hors budget (dans ce cas, il s'agit de l'argent reçu du prêt) doivent être conformes au cadre de discipline budgétaire du Chapitre 8 de la Constitution, tout comme les dépenses budgétaires. La question est de savoir quelle est la signification du cadre de discipline budgétaire dans ce chapitre. Dès lors que la Constitution ne définit pas un cadre de discipline budgétaire, c'est une question que la Cour constitutionnelle doit elle-même interpréter. La Cour constitutionnelle l'a donc interprété sur la base des dispositions de l'article 167, alinéa 3^e, de la Constitution, en combinaison avec d'autres lois concernant les finances publiques.

Après avoir examiné l'article 167, alinéa 3^e, et d'autres lois pertinentes, la Cour constitutionnelle définit le sens de la discipline budgétaire en tant qu'elle désigne « *les critères liés à la planification financière, à la gestion des revenus, à l'orientation de l'élaboration du budget de l'État, à la gestion financière et patrimoniale, à l'endettement, au fardeau financier de l'État, ainsi que d'autres sujets connexes qui doivent servir de cadre à la gestion des revenus, orienter les dépenses selon les principes de la stabilité financière, du développement économique durable et de l'équité sociale* ». Elle est considérée comme un principe général qui a un sens large. La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le développement de l'infrastructure de transport du pays constitue un fardeau budgétaire pour le pays, qui pèsera longtemps sur les finances du pays. Il n'y a en outre aucune garantie contre les risques financiers, fiscaux et économiques. La Cour constitutionnelle a donc rejeté ce projet de loi.

Le problème qui a suivi réside dans le fait que l'interprétation de ces lois conférait à la Cour constitutionnelle la capacité de contrôler pratiquement l'ensemble de la législation, étant donné que chacune d'entre elles peut être liée aux finances publiques. Lorsque la Cour constate qu'une telle loi ne rend pas les recettes et/ou les dépenses efficaces, rentables ou discrètes, *elle peut intervenir au nom du (ou sous prétexte du) maintien de la discipline budgétaire* en vertu de la Constitution. En substance, les gouvernements ont une responsabilité politique directe envers le peuple en ce qui concerne l'efficacité de l'administration du pays. Depuis cette affaire, la Cour constitutionnelle est devenue un organe doté du pouvoir de réglementer les politiques

gouvernementales qui reposent sur les cadres disciplinaires budgétaires promulgués par la loi, *ce qui peut être contraire aux principes de séparation des pouvoirs.*

Il existe également un autre problème au niveau constitutionnel. Bien que cette Constitution exige que « l'État soit tenu de maintenir rigoureusement la discipline monétaire et financière », et qu'il faille « une loi sur les disciplines monétaires et financières de l'État », elle ne traite en aucun cas de la « monnaie » selon la théorie quantitative de la monnaie. Conformément à cette théorie, la masse monétaire est postulée comme la variable prédominante dans le domaine financier, et toute modification de celle-ci est supposée exercer un impact direct sur le secteur manufacturier. Par conséquent, le gouvernement peut employer la politique monétaire comme moyen autonome de résoudre les problèmes économiques, sans nécessiter le recours à d'autres instruments tels que la politique budgétaire. Cette législation se concentre exclusivement sur les finances publiques et ne traite pas de la question monétaire. En ce qui concerne « la monnaie » en Thaïlande, la Banque de Thaïlande assume la responsabilité en vertu de la Loi sur la Banque de Thaïlande de 1942.

Lorsque la Constitution utilise des termes généraux et indéfinis, l'organisme judiciaire, qu'il s'agisse de la Cour constitutionnelle ou de la Cour Administrative, chargé d'utiliser et d'interpréter la Constitution et la loi en tant qu'instruments de contrôle du pouvoir, dispose également de pouvoirs étendus et ambigus. La formulation de telles lois peut potentiellement conduire à des abus de pouvoir à des fins politiques.

Deuxièmement, la conceptualisation de la discipline budgétaire en tant que cadre de contrôle des comportements des agents publics, issue de la Constitution de 1997 au nom de la discipline budgétaire et financière, ne respecte pas les principes fondamentaux régissant le droit public. L'application conjointe de deux lois, à savoir la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 et la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, génère actuellement d'importants problèmes juridiques. En particulier, en ce qui concerne les sanctions administratives, elles sont principalement intégrées dans le cadre juridique, ce qui signifie que la Commission de vérification des fonds publics est habilitée à sanctionner les agents publics qui exercent leurs fonctions sans respecter la discipline budgétaire, telle que définie dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ou établie par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État (คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ).

La grave ambiguïté du terme « discipline monétaire et financière », un instrument de la Commission de vérification des fonds publics selon l'article 97 de la loi organique relative à la

vérification des fonds publics de 2018 mentionnée ci-dessus, réside dans le fait que sa portée ne se limite pas au seul chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de 2018 (qui constitue un cadre similaire au règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001), mais il est utilisé comme le nom de l'ensemble de la loi sur la discipline monétaire et financière de 2018.

Par conséquent, si l'on demande dans quel sens la discipline budgétaire et financière est que les agents publics doivent respecter, il est difficile de répondre s'il s'agit uniquement des règles spécifiées au chapitre 3 de la discipline monétaire et financière de 2018 ou de toutes les règles qui figurent dans cette loi. En répondant à la question ci-dessus, la Commission de vérification des fonds publics, en tant qu'utilisateur de cette loi, est d'avis que la discipline budgétaire et financière englobe l'ensemble de la loi. Et dans la loi de 2018, le chapitre général de cette loi est une partie qui est très préoccupante car elle est si vaste qu'elle couvre presque tout ce qui concerne l'action financière, que ce soit par le gouvernement ou par ses agents publics.

Par exemple, l'article 6 prévoit que « l'État mène des politiques financières, la préparation des budgets, l'obtention des revenus, les dépenses, l'administration monétaire et financière, et la création de la dette d'une manière efficace, transparente et responsable, conformément au principe du *maintien de la stabilité économique et du développement économique durable ainsi qu'au principe de justice sociale*. L'État devra également maintenir strictement les disciplines monétaire et financière prévues dans la présente loi et dans d'autres lois pertinentes ».

De plus, l'article 9 prévoit que « le Conseil des ministres doit strictement maintenir les disciplines dans les affaires concernant l'argent de l'État en vertu de la présente loi.

Dans l'examen des questions relatives aux politiques financières, à la préparation des budgets, à l'obtention des revenus, aux dépenses, à l'administration monétaire et financière, ainsi qu'à la création de la dette, le Conseil des ministres doit minutieusement prendre en compte les avantages à retirer tant pour l'État que pour le grand public. Cela inclut l'optimisation des ressources, les charges monétaires et financières qui pourraient découler pour l'État, ainsi que les risques et pertes éventuels susceptibles d'affecter les affaires monétaires et financières de l'État.

Le Conseil des ministres ne doit pas administrer les affaires de l'État en se concentrant uniquement sur *la création d'une popularité politique, ce qui pourrait compromettre à long terme l'économie nationale et l'intérêt public* ».

L'interprétation excessivement large de la discipline budgétaire et financière dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de 2018 par la Commission de vérification des fonds publics, incluant les dispositions générales, a entraîné une expansion démesurée du champ d'application de la discipline budgétaire et financière, la poussant à englober des questions de politique gouvernementale.

Il est évident que ce cadre disciplinaire budgétaire s'apparente davantage à un cadre économique, notamment à la lumière de l'article 9, alinéa 3, que les législateurs entendent utiliser comme un moyen de prévenir le populisme. Cependant, la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ne fait pas de distinction entre une discipline budgétaire en tant que cadre de l'économie politique et une discipline budgétaire en tant que cadre juridique. Elle utilise le même terme de « discipline monétaire et financière de l'État », que ce soit dans le titre de la loi elle-même ou dans le nom du chapitre 3.

Dans le chapitre 3, la loi énonce les règles que les agents publics doivent respecter (revenus, dépenses, acquisition des biens et administration des biens de l'État, création de dettes et administration de dettes, dépenses hors budget et capitaux révolutionnaires, et finances locales). Il est plus probable que la loi décrit la nature du cadre juridique, conformément au principe initial du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Cependant, lorsqu'on l'examine conjointement avec l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui dispose que « tout agent public chargé du respect de *la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État* et ayant gravement enfreint cette loi, sans possibilité d'application des dispositions de l'article 95, alinéa 3, ou de l'article 96, est soumis par le Vérificateur général à la Commission de vérification des fonds publics en vue de l'imposition d'une sanction administrative, conformément aux dispositions de l'article 96, alinéa 2^e, mutatis mutandis », d'un point de vue linguistique, il est possible de comprendre que la notion de discipline budgétaire est présente dans l'ensemble de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, et non exclusivement dans le chapitre 3. Cela permet à la Commission de vérification des fonds publics d'imposer des sanctions administratives aux agents publics qui ne se conforment pas aux articles 6 et/ou 9, même si ces articles sont purement économiques. Ces dispositions permettent également à la Commission de vérification des fonds publics - un organisme qui effectue des audits a posteriori - d'enquêter a priori sur des actions pouvant causer des dommages, même lorsque l'argent n'a pas encore été dépensé.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dispose que « l'État est tenu de conduire des politiques financières, d'élaborer les budgets, de percevoir des revenus, de gérer les dépenses, d'administrer la monnaie et les finances, ainsi que de contracter des dettes de manière efficace, transparente et responsable, conformément aux principes du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale. L'État doit également observer rigoureusement les disciplines monétaire et financière prescrites dans la présente loi *et dans d'autres textes législatifs pertinents* ». Il est impératif de prendre en considération cet article conjointement avec l'article 11 de la même loi, qui énonce par ailleurs que « la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a les devoirs et les pouvoirs suivants : (1) *établir des disciplines monétaires et financières en complément de celles prévues dans la présente loi ou dans d'autres textes législatifs*, afin de garantir le respect par les organismes d'État, sans compromettre l'indépendance dans l'exécution des missions des agences de l'État ; ... ». Une analyse approfondie de ces deux articles permet de constater que les mesures de la discipline budgétaire et financière *ne se limitent pas aux dispositions énoncées dans le chapitre 3 et les autres articles de la présente loi, mais englobent également d'autres critères définis par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, ainsi que les critères contenus dans d'autres lois relatives aux finances publiques* (malheureusement, cette loi ne précise pas où la discipline budgétaire et financière, présente dans d'autres textes législatifs, peut être consultée). Cette caractéristique confère une ampleur particulièrement étendue à la discipline budgétaire thaïlandaise. De telles lois sont donc contraires au principe de sécurité juridique, qui exige qu'une loi définisse clairement les infractions et les sanctions correspondantes à l'avance pour qu'une personne puisse être punie.

En plus des deux problèmes majeurs mentionnés précédemment, plusieurs autres questions émergent, découlant soit des dispositions intrinsèques de la loi, soit de l'interprétation juridique dans la pratique. Actuellement en Thaïlande, d'importants problèmes surgissent en ce qui concerne la terminologie utilisée dans le contexte de la « discipline budgétaire » (ou d'autres termes ayant une signification similaire). Souvent, la discipline budgétaire est perçue comme une panacée supposée résoudre tous les problèmes financiers publics. Ces problèmes exposent l'inefficacité des mécanismes de contrôle instaurés par les institutions thaïlandaises chargées de la vérification des fonds publics. Cette inefficacité entraîne une bureaucratisation gouvernementale excessive et entrave l'allocation efficiente des ressources, en dépit de la force et de l'incertitude entourant les principes du droit des finances publiques. De plus, cela renforce

le pouvoir des organes de contrôle, tels que les tribunaux et les autorités administratives indépendantes, qui sont parfois critiqués pour favoriser les intérêts des élites économiques et entraver le changement politique initié par des politiciens populistes. La discipline budgétaire, bien qu'initialement conçue pour promouvoir la santé financière et économique du pays, peut malheureusement devenir un frein au développement de la démocratie et de l'État de droit, en particulier en ce qui concerne le principe de la séparation des pouvoirs.

Il convient de noter que l'étude de la discipline budgétaire ne peut se limiter à l'examen du seul corpus législatif. La discipline budgétaire fait partie du champ de la connaissance relatif aux finances publiques, qui revêt un caractère interdisciplinaire englobant le droit, la science politique et l'économie, de manière indissociable. Il est donc nécessaire d'étudier le contexte socio-économique et politique de la Thaïlande, en particulier au cours des trente dernières années, depuis la période de réforme politique autour de 1987 jusqu'à aujourd'hui.

La discipline budgétaire constitue un élément central dans la gestion moderne de l'État, car elle reflète la capacité du gouvernement à allouer efficacement et de manière durable les ressources publiques. Le maintien de la discipline budgétaire ne se limite pas au contrôle du budget ou au respect des lois, mais implique également un équilibre entre le pouvoir politique, les besoins de la population et les pressions économiques, tant internes qu'internationales. La discipline budgétaire est ainsi une notion interdisciplinaire qui relie profondément le droit, la science politique et l'économie.

Dans la dimension juridique, la discipline budgétaire constitue un cadre légal et un mécanisme de contrôle visant à limiter les dépenses et l'endettement de l'État, afin que le gouvernement puisse mettre en œuvre ses politiques dans les limites de ses capacités financières et sans excéder le seuil de l'endettement soutenable. Dans la dimension politique, elle reflète les relations de pouvoir entre les acteurs politiques et les institutions de contrôle, tout en constituant un outil pour renforcer la légitimité et la stabilité politique. Dans la dimension économique, la discipline budgétaire correspond à la gestion des recettes et des dépenses de l'État afin d'assurer la stabilité économique, de réduire les fluctuations et de promouvoir une croissance durable.

Cependant, comprendre la discipline budgétaire en Thaïlande exige une analyse approfondie du contexte socio-économique et politique du pays, en particulier au cours des trois dernières décennies après 1987, période marquée par d'importantes transformations structurelles dans les sphères politique et économique. Avant d'aborder les aspects

proprement économiques, il convient d'examiner d'abord le cadre politique de la période précédant les grandes réformes démocratiques, afin de comprendre comment les configurations du pouvoir et les changements institutionnels ont influencé la gestion des finances publiques. Au début des années 1990, la Thaïlande est entrée dans une nouvelle ère de réformes politiques, succédant à une décennie marquée par des tensions idéologiques et des changements de régime. L'économie nationale a alors connu une phase d'expansion soutenue, accompagnée d'une industrialisation rapide et d'une intégration accrue aux marchés mondiaux. L'État a dû gérer des budgets publics considérables afin de soutenir le développement des infrastructures, d'améliorer le réseau de transport, de moderniser le système énergétique et de promouvoir la croissance de nouvelles zones économiques. Cette dynamique d'investissement massif a apporté à la fois des opportunités de développement et des vulnérabilités croissantes pour le système financier du pays.

La crise financière asiatique de 1997 constitue une leçon capitale pour le pays. Le baht a fortement dévalué, les marchés financiers ont connu une volatilité extrême, et plusieurs institutions financières ont fait faillite. Le gouvernement thaïlandais a dû emprunter auprès du Fonds monétaire international (FMI) et accepter des mesures strictes de discipline budgétaire, telles que la réduction des dépenses publiques, l'augmentation des impôts et la réforme du système bancaire et financier afin d'assurer une stabilité à long terme. La Constitution de 1997 a posé les bases d'un mécanisme de contrôle financier, incluant l'élaboration d'un budget axé sur les résultats et le renforcement du rôle du Bureau de vérification des fonds publics. Ces mesures ont transformé la notion de discipline budgétaire en un enjeu institutionnel central.

La période du gouvernement de Thaksin Shinawatra, entre 2001 et 2006, durant laquelle il dirigeait le parti Thai Rak Thai (พรรคไทยรักไทย) (aujourd'hui le Parti Pheu Thai (พรรคเพื่อไทย)), représente une phase de changements significatifs dans la gestion du pays et de la politique budgétaire. Le gouvernement a mis en œuvre des politiques populistes visant à distribuer des bénéfices concrets et rapides à la population. Parmi les projets emblématiques figurent le programme de soins médicaux universels à 30 bahts (environ 1 euro), qui a permis à tous les citoyens d'accéder à des services de santé à moindre coût, le fonds des villages soutenant le microcrédit et les activités de développement local, ainsi que le programme de suspension de la dette pour les agriculteurs, allégeant le fardeau des petits exploitants agricoles. Ces initiatives témoignent de la volonté du gouvernement de réduire les inégalités sociales et de renforcer la sécurité économique à la base de la société.

Cependant, la mise en œuvre de ces politiques populistes ne se limite pas aux dimensions sociales ou de bien-être. Elles ont également un impact direct sur la discipline budgétaire et la soutenabilité des finances publiques. Les différents programmes impliquaient des dépenses considérables et récurrentes chaque année, entraînant un accroissement significatif des engagements financiers à long terme, en particulier lorsque des emprunts nationaux et internationaux étaient nécessaires pour couvrir ces dépenses importantes. Ces implications financières ont suscité des interrogations parmi les universitaires et les décideurs politiques quant à la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire et à assurer la solvabilité de l'État sur le long terme.

Par ailleurs, l'ère Thai Rak Thai a marqué une intensification des relations entre la politique et la finance publique. Le gouvernement devait évaluer les besoins de la population tout en équilibrant le budget entre les investissements en infrastructures et les programmes sociaux. Les décisions budgétaires de cette période reflètent l'utilisation de la politique budgétaire comme un instrument politique pour consolider le soutien électoral et la légitimité gouvernementale. Les dépenses continues et de grande ampleur ont également conduit le Parlement et les institutions de contrôle à jouer un rôle plus actif dans la surveillance et le suivi des dépenses publiques.

La popularité du gouvernement Thaksin Shinawatra était particulièrement forte parmi la population rurale et les agriculteurs bénéficiant des programmes populistes. Cependant, une partie de la population, notamment en milieu urbain et certains universitaires, contestait ces politiques, estimant que le gouvernement utilisait la finance publique pour renforcer sa base politique et accroître son pouvoir personnel. Cette opposition a conduit à la formation de l'Alliance du peuple pour la démocratie (กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย), dirigée par M. Sondhi Limthongkul (นายสนธิ ลิ้มทองกุล), qui accusait le gouvernement de corruption, d'abus de pouvoir et de manque de transparence dans la gestion des programmes populistes. Les tensions politiques se sont intensifiées, donnant lieu aux manifestations des « chemises jaunes », réclamant la fin des excès du gouvernement et le respect des principes démocratiques.

Finalement, ces tensions politiques et pressions sociales ont conduit au coup d'État de 2006, dirigé par le général Sondhi Boonyaratglin (พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน), qui a renversé le gouvernement Thaksin Shinawatra et provoqué une période d'incertitude politique significative. Cet épisode illustre la relation complexe entre les politiques populistes, la discipline budgétaire et la dynamique politique. Bien que les programmes aient amélioré la vie

des citoyens et réduit les inégalités, ils ont également généré des défis pour l'équilibre financier de l'État et pour la gouvernance future.

Un autre aspect crucial est l'impact à long terme des politiques populistes. Bien qu'elles aient immédiatement contribué à améliorer le niveau de vie et à réduire les inégalités, elles ont aussi accru les risques budgétaires et imposé des pressions supplémentaires sur les gouvernements ultérieurs dans la gestion de la dette publique et de l'allocation du budget. Ainsi, la notion de discipline budgétaire est devenue un sujet largement débattu, tant en termes de mise en œuvre légale que de priorisation des projets et de soutenabilité des politiques publiques.

En conclusion, la période du gouvernement Thaksin Shinawatra illustre parfaitement la tension entre les politiques populistes, la discipline budgétaire et la politique thaïlandaise. La gestion du budget et la distribution des bénéfices à la population devaient composer avec des pressions sociales et politiques considérables, offrant une leçon cruciale pour comprendre la gestion budgétaire et la discipline financière dans le contexte de la Thaïlande moderne.

Même après le coup d'État de 2006, qui a conduit Thaksin Shinawatra à s'exiler et à la dissolution de son parti Thai Rak Thai par la Cour constitutionnelle, le paysage politique thaïlandais a continué à être marqué par l'instabilité et la complexité. Des partis politiques nouvellement créés, notamment le Parti du Pouvoir du Peuple (พรรคพลังประชาชน), ont remporté les élections suivantes, et M. Samak Sundaravej (นายสมศักดิ์ สุนทรเวช) a été nommé Premier ministre. Néanmoins, le gouvernement a dû faire face à des tensions politiques continues, avec des pressions tant de l'opposition que de la société civile et des institutions de contrôle, reflétant l'instabilité persistante du système politique.

Plus tard, M. Samak Sundaravej a été destitué par la Cour constitutionnelle dans l'affaire dite du « Shimbpaï Bonpai » (ชิมป๊าบอนป๊า), un procès emblématique illustrant le renforcement du contrôle judiciaire sur l'exécutif. Cette affaire concernait la participation de M. Samak Sundaravej à une émission de télévision culinaire, dans laquelle il était rémunéré pour ses prestations. La Cour a estimé que cette activité le plaçait dans la situation d'un « employé » selon les critères constitutionnels, ce qui constituait une incompatibilité pour occuper le poste de Premier ministre. En conséquence, la Cour a annulé sa nomination et a également exercé son pouvoir pour dissoudre le Parti du Pouvoir du Peuple, provoquant un bouleversement majeur dans la scène politique thaïlandaise.

Durant cette période, les luttes politiques se sont poursuivies, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement, avec des changements fréquents d'alliances et de loyautés parmi les parlementaires, soulignant la forte influence des mécanismes constitutionnels sur la gouvernance et la fragilité du pouvoir exécutif dans le système politique thaïlandais. Un acteur politique clé a émergé dans ce contexte : M. Newin Chidchob (นายเนวิน ชิดชอบ). M. Newin Chidchob a joué un rôle central dans le soutien à M. Abhisit Vejjajiva (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) pour la formation du gouvernement à cette période critique. M. Abhisit, en tant que chef du Parti démocrate (พรรคประชาธิปัตย์) et leader de l'opposition, s'est constamment positionné contre le Parti Pheu Thai, critiquant avec force ses politiques populistes ainsi que les affaires de corruption présumée qui touchaient ses dirigeants. Son rôle de chef de l'opposition a été marqué par une rhétorique ferme visant à dénoncer ce qu'il considérait comme des excès budgétaires et des dérives dans la gestion des finances publiques, positionnant le Parti démocrate comme la principale force conservatrice et critique dans le paysage politique thaïlandais, tout en défendant les valeurs traditionnelles conservatrices thaïlandaises.

En parallèle, M. Newin Chidchob s'est imposé comme un acteur stratégique incontournable. Ses manœuvres politiques et son influence parmi les parlementaires ont contribué à faciliter la formation du gouvernement dirigé par M. Abhisit, illustrant l'importance des alliances et des loyautés individuelles dans le système parlementaire thaïlandais. Par la suite, Newin a fondé le Parti Bhumjaithai (พรรคภูมิใจไทย), qui est devenu une force politique majeure et, aujourd'hui, le parti pivot du gouvernement actuel mené par M. Anutin Charnvirakul (นายอนุทิน ชาญวีรกูล), Premier ministre. Tout comme le Parti démocrate, le Parti Bhumjaithai soutient également les valeurs conservatrices traditionnelles thaïlandaises, consolidant ainsi le rôle des partis conservateurs dans la politique contemporaine du pays.

Cette trajectoire met en lumière la continuité et la complexité des dynamiques politiques en Thaïlande : d'une part, la ferme opposition d'Abhisit aux politiques populistes et aux pratiques jugées corruptives du Parti Pheu Thai, et d'autre part, le rôle stratégique de figures comme Newin Chidchob qui, tout en ayant soutenu Abhisit dans le passé, est devenu un acteur central dans la politique contemporaine par la création d'un parti influent et par sa participation à la formation du gouvernement actuel. Cela illustre également comment les alliances politiques, les coalitions et les manœuvres parlementaires peuvent façonner profondément la

formation des gouvernements et la mise en œuvre des politiques publiques dans le pays, tout en consolidant les valeurs conservatrices thaïlandaises dans la gouvernance moderne.

Bien que le gouvernement d'Abhisit ait initialement critiqué les politiques populistes de ses prédécesseurs, il a mis en œuvre des mesures similaires une fois au pouvoir, telles que le programme des chèques de soutien national (โครงการเช็คช่วยชาติ) visant à stimuler l'économie. Cette continuité souligne la tension constante entre la nécessité de répondre aux pressions politiques et sociales et le respect de la discipline budgétaire.

Le mandat d'Abhisit a pris fin après la dissolution du Parlement, consécutivement aux critiques concernant l'usage de la force pour disperser les manifestations des « chemises rouges », soutiens de M. Thaksin Shinawatra, entraînant de nombreuses victimes. Lors des élections suivantes, le Parti Pheu Thai, incarnation politique des partisans de M. Thaksin Shinawatra, a remporté une nouvelle victoire électorale, permettant à Mme. Yingluck Shinawatra, sœur cadette de Thaksin Shinawatra, d'accéder au poste de Premier ministre.

Sous le gouvernement de Yingluck Shinawatra, de nombreux programmes populistes ont été réintroduits, notamment ceux ayant des implications majeures pour la discipline budgétaire : le programme de prêt de riz (« Rice Pledging Scheme ») (โครงการรับจำนำข้าว) et le projet de train à grande vitesse. Ces projets ont généré une opposition considérable et ont conduit à des recours devant la Cour constitutionnelle. Les décisions rendues, notamment les arrêts n° 3-4 de 2014, ont eu un impact déterminant sur l'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande. La Cour a clarifié la signification de la discipline budgétaire, insistant sur la nécessité d'un usage prudent, transparent et juridiquement encadré des ressources publiques, afin d'éviter des engagements financiers au-delà des capacités de l'État. Dans le cas du projet de train à grande vitesse, la Cour a annulé la loi autorisant le ministère des Finances à emprunter 2 000 milliards de bahts pour la réalisation du projet, jugeant cette opération contraire aux principes fondamentaux de la discipline budgétaire.

Ces affaires illustrent de manière exemplaire la tension permanente entre les politiques populistes, la politique partisane et la discipline budgétaire. Elles démontrent que la décision budgétaire ne peut être envisagée isolément des contraintes politiques et juridiques. Ces épisodes constituent un enseignement fondamental pour comprendre la gestion budgétaire et le contrôle de la discipline financière dans le contexte politique thaïlandais contemporain.

Il peut être affirmé qu'entre 2006 et 2014, la scène politique thaïlandaise a été marquée par une profonde incertitude. Les différents gouvernements successifs ont dû gérer le budget avec une prudence extrême. Bien qu'ils aient engagé des dépenses pour assurer la sécurité et répondre aux situations d'urgence, la discipline budgétaire est restée dans un état de tension constante, oscillant entre les contraintes légales et les impératifs politiques.

Après le mandat du gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra, la scène politique thaïlandaise est demeurée caractérisée par une forte tension et une incertitude persistante. Le gouvernement a bénéficié du soutien et de la popularité d'une partie de la population, tandis qu'une autre fraction exprimait un mécontentement profond. Cette polarisation politique a engendré un climat de conflit intense, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement. Durant cette période, un rassemblement de « le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État » (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข), dirigé par M. Suthep Thaugsuban (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ), ancien membre du Parti démocrate, a organisé de vastes manifestations visant à contester le gouvernement et à réclamer la cessation du pouvoir exécutif détenu par le Parti Pheu Thai. Ces mobilisations ont illustré l'importance croissante de la pression populaire directe sur le processus politique national.

Pour tenter d'atténuer les tensions, le gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra a annoncé la dissolution du Parlement. Toutefois, cette mesure n'a pas suffi à stabiliser la situation. Le 22 mai 2014, l'armée thaïlandaise, sous la direction du général Prayut Chan-o-cha (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา), a procédé à un nouveau coup d'État. Cette intervention différait des précédentes transitions militaires en ce sens que l'armée ne s'est pas retirée après une période courte mais a cherché à établir un contrôle politique prolongé sur l'ensemble du pays. La promulgation de la Constitution de 2017 a été perçue comme un mécanisme visant à consolider la légitimité de l'autorité militaire et à pérenniser son influence sur les institutions politiques pour de nombreuses années.

Sous ce gouvernement militaire, bien que ne provenant pas d'élections pleinement représentatives, certains groupes d'activisme et organisations sociales ont exprimé leur soutien, permettant au gouvernement de faire adopter aisément de nombreuses lois. Le rôle de l'opposition parlementaire étant fortement limité, les mécanismes de contrôle du Parlement et des institutions de supervision se sont trouvés affaiblis, ce qui a permis l'adoption de lois budgétaires et politiques conformément aux orientations du leadership. Parmi ces lois figure la

Loi sur la discipline financière et budgétaire de l'État de 2018, destinée à établir un cadre clair pour la gestion des finances publiques et à renforcer la discipline budgétaire.

Cependant, malgré ses dispositions explicites, cette loi n'a été que partiellement appliquée dans la pratique pour encadrer l'action du gouvernement du général Prayut Chan-o-cha. La pandémie de COVID-19 et les crises économiques subséquentes ont entraîné un recours massif à l'emprunt public pour soutenir l'économie et financer des mesures d'urgence. La dette publique a ainsi dépassé les plafonds fixés par la loi, et les dépenses ont été engagées en grande partie sous le prétexte d'urgences nationales, échappant souvent à un contrôle rigoureux. Ce constat démontre que la discipline budgétaire ne peut être dissociée du contexte politique et économique du pays ; l'étude de la discipline financière limitée au cadre légal serait donc insuffisante pour comprendre les pratiques réelles.

En outre, la gestion du budget sous le gouvernement militaire révèle les interactions complexes entre pouvoir politique, impératifs économiques et allocation des ressources en période de crise. Les décisions financières ne dépendent pas uniquement de la législation, mais également des pressions politiques, des attentes sociales et des circonstances exceptionnelles. L'analyse de la discipline budgétaire doit ainsi intégrer le contexte institutionnel et politique, ainsi que les contraintes économiques et les facteurs externes, pour saisir pourquoi et comment une loi, même dotée d'un cadre clair, peut rester inapplicable dans la réalité.

En conclusion, la période allant du gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra à celle du général Prayut Chan-o-cha illustre que la discipline budgétaire et l'exécution du budget sont inextricablement liées aux pressions politiques et économiques, et que le cadre légal seul ne suffit pas à garantir leur application effective. L'étude des pratiques budgétaires dans ce contexte nécessite une analyse globale intégrant à la fois les dynamiques politiques, les contraintes économiques et les facteurs conjoncturels.

Les changements politiques significatifs en Thaïlande ont commencé à se manifester de manière évidente dès l'adoption de la Constitution de 2017 et lors des élections de 2019, marquant l'émergence de partis politiques nouveaux et influents sur la scène nationale. Le parti Future Forward (actuellement connu sous le nom de Parti du Peuple (พรรคประชาชน)), a été fondé par M. Thanathorn Juangroongruangkit (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ) en tant que président du parti, et M. Piyabutr Saengkanokkul (นายปิยบุตร แสงกนกกุล) en tant que secrétaire général. Ce parti a introduit une approche politique axée sur la transparence, la responsabilité envers les citoyens et le

renforcement du contrôle sur l'exécutif, en particulier sur la gestion du budget et l'application stricte de la discipline budgétaire.

L'émergence de Future Forward a provoqué une mobilisation et une sensibilisation politiques importantes au sein de la société. Le parti s'est donné pour mission de renforcer les mécanismes de contrôle du gouvernement, en se concentrant sur la lutte contre la corruption, la supervision des dépenses publiques et l'application concrète des principes de discipline budgétaire. Cette présence a transformé la discipline budgétaire, la faisant évoluer d'un simple cadre légal vers un enjeu public et politique, susceptible d'être suivi et encadré par les médias et la société civile.

Cependant, le succès et la popularité de Future Forward ont également entraîné des défis juridiques et politiques. Finalement, le parti a été dissous par la Cour constitutionnelle. Les membres et dirigeants du parti ont alors fondé un nouveau parti, le parti Move Forward (พรรคก้าวไกล), poursuivant la même ligne politique de contrôle strict des finances publiques et de promotion de la discipline budgétaire.

Lors des élections de 2023, le parti Move Forward a remporté le plus grand nombre de sièges à la Chambre des représentants, mais en raison des mécanismes de succession politique prévus par la Constitution post-coup d'État, il n'a pas pu former le gouvernement et a dû assumer le rôle d'opposition parlementaire. Cependant, bien que Move Forward ait été relégué au rôle d'opposition, la méfiance persistante des élites thaïlandaises, qui détiennent le pouvoir étatique actuel, envers ce parti est restée manifeste. Finalement, le parti Move Forward a été dissous par la Cour constitutionnelle, de manière similaire à ce qui était arrivé au parti Future Forward. Par la suite, ses membres ont fondé un nouveau parti, le Parti du Peuple, qui constitue aujourd'hui l'acteur principal dans le paysage politique.

Malgré sa victoire électorale et son statut de parti ayant remporté le plus grand nombre de sièges à la Chambre des représentants, le Parti Move Forward n'a pas pu former un gouvernement. En effet, le mécanisme institutionnel prévu par la Constitution, élaborée sous l'influence du régime issu du coup d'État, confère au Sénat nommé le pouvoir de participer à l'élection du Premier ministre. Cette disposition a empêché le parti réformiste d'accéder au pouvoir exécutif. Finalement, c'est le Parti Pheu Thai qui a réussi à constituer une coalition gouvernementale, grâce à un compromis avec les forces politiques conservatrices. Le gouvernement fut dirigé par M. Srettha Thavisin (นายเศรษฐา ทวีสิน), dont la nomination a marqué

un tournant symbolique dans la politique thaïlandaise, notamment par le retour au pays de M. Thaksin Shinawatra, ancien Premier ministre en exil depuis de nombreuses années.

Cet épisode représente une tournure majeure de la politique thaïlandaise. Le Parti Pheu Thai, qui se présentait historiquement comme libéral et progressiste, et qui avait été attaqué et marginalisé par les forces conservatrices pendant plus d'une décennie, a réussi à entrer au pouvoir par un compromis avec les anciens acteurs du pouvoir, dans le but de contrebalancer l'influence du nouveau pouvoir issu de la victoire électorale du Parti Move Forward, soutenu notamment par les électeurs jeunes. Pour former sa coalition, le Parti Pheu Thai a d'abord collaboré avec le Parti Ruam Thai Sang Chart (พรรครวมไทยสร้างชาติ), héritier de l'ancien pouvoir lié au régime issu du coup d'État, puis a élargi son alliance en incluant le Parti Palang Pracharath (พรรคพลังประชารัฐ) et le Parti Démocrate, ce dernier étant historiquement un adversaire majeur depuis plusieurs décennies. Cette recomposition a mis fin de manière formelle aux conflits politiques entre les groupes de « chemises jaunes » et « chemises rouges » du passé, établissant un nouvel équilibre sur la scène politique thaïlandaise : d'un côté, le pouvoir ancien désormais représenté par le Parti Pheu Thai, et de l'autre, le nouveau pouvoir issu du Parti Move Forward.

Cependant, quelque temps plus tard, M. Srettha Thavisin a été contraint de quitter ses fonctions à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, en raison de la nomination d'un ministre présentant des incompatibilités constitutionnelles, ce qui a rendu son mandat de Premier ministre juridiquement invalide, ouvrant la voie à la nomination de Mme. Paetongtarn Shinawatra (นางสาวแพทองธาร ชินวัตร), la plus jeune fille de M. Thaksin Shinawatra, en tant que nouvelle Première ministre. Cet enchaînement d'événements illustre la persistance des tensions entre les dynamiques réformistes et les structures de pouvoir traditionnelles au sein du système politique thaïlandais contemporain.

Par la suite, le Parti Move Forward a été dissous par la Cour constitutionnelle, à la suite d'un jugement estimant que sa proposition de réforme de la loi sur le crime de lèse-majesté (*Article 112 du Code pénal*) constituait une atteinte à l'ordre constitutionnel. À la suite de cette dissolution, un grand nombre de ses députés ont rejoint une nouvelle formation politique appelée le Parti du Peuple, marquant ainsi la continuité du mouvement réformiste au sein du paysage politique thaïlandais, malgré les obstacles institutionnels persistants. En tant qu'opposition, le Parti du Peuple a exercé un contrôle budgétaire rigoureux, ce qui a renforcé le rôle de la Cour constitutionnelle dans la supervision du gouvernement et du Parlement. Un exemple éloquent est la décision de la Cour constitutionnelle n° 15/2025 concernant l'ancien

vice-président du Parlement, M. Pichet Chuamuangpan (นายพิเชฐ ชูเมืองพาน). Cette affaire illustre le rôle de la Cour constitutionnelle dans l'examen de la légitimité des fonctions parlementaires et des décisions budgétaires. La Cour a fourni des orientations précises sur les normes de contrôle de la discipline budgétaire, l'utilisation des fonds publics et la responsabilité envers la population. Ces décisions montrent que la Cour constitutionnelle est devenue une institution centrale pour la promotion de la discipline budgétaire en Thaïlande.

Cette situation soulève également des questions analytiques importantes : le renforcement strict de la discipline budgétaire par les partis politiques et la Cour constitutionnelle contribue-t-il réellement au développement positif de la démocratie thaïlandaise, ou comporte-t-il des effets négatifs ? La surveillance et l'application de la discipline budgétaire ne concernent pas seulement la gestion du budget, mais reflètent également l'équilibre entre le pouvoir exécutif, législatif et les attentes citoyennes. Ainsi, l'émergence de Future Forward ne constitue pas seulement un phénomène politique, mais représente également un mécanisme essentiel rendant la discipline budgétaire un outil efficace de contrôle de l'exercice du pouvoir public.

Dans le contexte politique actuel, la Thaïlande reste marquée par une grande instabilité et l'influence persistante des institutions constitutionnelles. Les tensions historiques, comme le conflit avec le Cambodge, et des affaires récentes telles que la diffusion de fichiers audio compromettants attribués à Hun Sen, ancien Premier ministre et actuellement président du Sénat cambodgien, mais toujours considéré comme l'acteur politique le plus influent du pays, ont contribué à alimenter un climat politique tendu. La Cour constitutionnelle a de nouveau joué un rôle déterminant dans la destitution d'un Premier ministre, ouvrant la voie à la nomination de M. Anutin Charnvirakul à la tête d'un gouvernement intérimaire soutenu par le Parti du Peuple. Ce gouvernement, établi en vertu d'un memorandum of agreement (MOA) avec d'autres forces politiques, fonctionne en réalité comme un gouvernement minoritaire, car le parti principal de l'opposition conservatrice, le Parti Bhumjaithai, ne dispose que de quelques députés élus et ne contrôle pas la majorité à la Chambre des représentants. Cependant, il est souvent accusé de bénéficier d'un soutien implicite de la majorité du Sénat, selon les mécanismes prévus par la Constitution favorisant des arrangements internes pour la désignation du gouvernement.

Le gouvernement en place fait également face à des défis internationaux et nationaux inédits. Parmi ceux-ci figure le phénomène des arnaques (*scammers*), désormais considéré

comme une urgence globale reconnue récemment par l'Assemblée parlementaire mondiale suite à une proposition de M. Rangsit Rom (นายรังสิมันต์ โรม), député du Parti du Peuple. Des rapports indiquent que des liens possibles avec des acteurs gouvernementaux exacerbent la crise, ce qui contribue à fragiliser davantage la stabilité politique du pays. Cette combinaison de tensions institutionnelles, de conflits internationaux et de scandales nationaux illustre la complexité et la volatilité persistantes du système politique thaïlandais contemporain.

Après avoir examiné la dimension politique, il apparaît clairement que la scène politique thaïlandaise a été marquée par une grande instabilité au cours des dernières décennies. La Cour constitutionnelle y a joué un rôle central, influençant de nombreuses décisions politiques, certaines ayant un impact direct ou indirect sur la discipline budgétaire. Il est désormais pertinent de se tourner vers la dimension économique pour analyser comment la Thaïlande a géré ses finances publiques et comment le pays a réussi à stimuler la croissance et les investissements, en dépit des tensions politiques persistantes.

Outre la dimension politique, la dimension économique constitue un facteur essentiel qu'il est impossible de négliger pour comprendre la discipline budgétaire en Thaïlande au cours des trois dernières décennies. Au début des années 1990, l'économie thaïlandaise affichait une croissance élevée et démontrait une capacité remarquable à attirer les investissements étrangers. La robustesse de l'économie durant cette période a permis au gouvernement de mobiliser des budgets considérables pour développer les infrastructures, incluant la construction de routes, les réseaux électriques, les services publics et les zones industrielles stratégiques, contribuant ainsi à stimuler à la fois la production nationale et l'emploi à l'échelle du pays.

Durant cette période, la Thaïlande a connu une croissance économique soutenue, stimulée par la libéralisation progressive du commerce et des flux de capitaux. Les réformes entreprises depuis la décennie précédente ont facilité l'ouverture du pays aux investissements étrangers, diversifiant la base productive et favorisant l'essor rapide du secteur industriel. Les zones franches d'exportation, la modernisation des infrastructures logistiques et l'amélioration du capital humain ont contribué à renforcer la compétitivité thaïlandaise sur les marchés régionaux et mondiaux. Bangkok s'est affirmée comme un pôle économique majeur, attirant une main-d'œuvre nombreuse venue des provinces et accélérant l'urbanisation du pays.

Cette phase de prospérité, qui s'étend approximativement de la fin des années 1980 au début des années 1990, est souvent qualifiée de période de l'« âge d'or » ou de « l'ère de la

pleine lumière » (ช่วงโชติช่วง). Elle s'appuyait sur une conjonction favorable de facteurs internes et régionaux. Le dynamisme du secteur manufacturier, soutenu par les investissements japonais et asiatiques, ainsi que par une politique gouvernementale résolument orientée vers l'exportation, a permis à la Thaïlande de s'intégrer pleinement dans la chaîne de production de l'Asie du Sud-Est. La stabilité politique relative et la confiance croissante des investisseurs étrangers ont également renforcé la crédibilité économique du pays sur la scène régionale. Parallèlement, la consommation intérieure a connu une expansion rapide, alimentée par l'essor d'une classe moyenne urbaine et l'accès facilité au crédit. L'amélioration du niveau de vie, la modernisation des infrastructures et l'ouverture économique accrue ont ainsi nourri un climat d'optimisme collectif, donnant à la Thaïlande l'image d'un pays en voie de devenir une puissance économique régionale à part entière.

Portée par ces dynamiques, l'économie thaïlandaise s'est profondément transformée. La production tournée vers l'exportation est devenue le principal moteur de la croissance, notamment dans les secteurs de l'électronique, de l'automobile, du textile et de l'agroalimentaire. Les institutions financières locales ont bénéficié d'un afflux massif de capitaux étrangers, facilitant l'expansion du crédit et des investissements privés. Dans ce climat d'euphorie et de confiance, la Thaïlande apparaissait alors comme un modèle de réussite parmi les économies émergentes, au point d'être pressentie pour devenir le « cinquième tigre » de l'Asie, aux côtés de la Corée du Sud, de Taïwan, de Hong Kong et de Singapour.

Cette période de forte expansion correspond en grande partie au gouvernement du général Chatichai Choonhavan (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ), en fonction à la fin des années 1980. Son administration a lancé une politique économique ambitieuse axée sur la libéralisation du commerce, la déréglementation des marchés financiers et la promotion de l'investissement privé. Le mot d'ordre du Premier ministre, « transformer les champs de bataille en marchés commerciaux », traduisait la volonté de repositionner la Thaïlande au cœur du développement économique régional, en renforçant les échanges avec les pays voisins d'Indochine après des décennies de tensions géopolitiques. Sous son mandat, le gouvernement a encouragé la construction d'infrastructures majeures, la création de zones industrielles et la coopération économique transfrontalière, ce qui a accéléré l'intégration du pays dans le réseau de production asiatique et stimulé une croissance sans précédent.

À la fin des années 1990, la Thaïlande a été durement frappée par la crise financière asiatique, souvent appelée la « crise du *Tom Yum Kung* » (ต้มยำกุ้ง), en référence à l'origine

thaïlandaise du choc initial. Cette crise trouve ses racines dans une combinaison de facteurs internes et externes : une croissance économique rapide mais fondée sur un endettement excessif, une bulle immobilière et une forte dépendance à l'égard des capitaux étrangers à court terme. Le système bancaire et financier, encore insuffisamment régulé, s'est révélé vulnérable face à la perte de confiance des investisseurs et aux déséquilibres macroéconomiques persistants.

Sous la pression spéculative internationale, le gouvernement dirigé par le Premier ministre le général Chavalit Yongchaiyudh (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) a finalement décidé de laisser flotter le baht, mettant ainsi fin au régime de change fixe en vigueur depuis plusieurs années. Cette décision a déclenché une dépréciation brutale de la monnaie nationale, aggravant le poids de la dette extérieure des entreprises thaïlandaises et précipitant la faillite de nombreuses institutions financières. La contraction de l'économie s'est accompagnée d'une crise sociale sans précédent : le chômage a augmenté, les salaires ont chuté et plusieurs entrepreneurs, acculés par l'endettement, ont mis fin à leurs jours, une tragédie qui a profondément marqué la mémoire collective.

Face à l'effondrement du système financier, la Thaïlande a dû solliciter l'aide du Fonds monétaire international (FMI). En échange d'un plan de sauvetage, le pays s'est engagé à appliquer un ensemble de réformes structurelles et de mesures d'austérité budgétaire. Ces politiques, visant à rétablir la confiance internationale et à assainir les comptes publics, ont certes contribué à stabiliser la monnaie et à réformer les institutions financières, mais elles ont également eu des conséquences sociales lourdes. Les coupes budgétaires, la réduction des dépenses publiques et la privatisation de certaines entreprises d'État ont accentué les inégalités et limité le pouvoir d'achat de la population. Plusieurs analystes estiment que le poids de la dette contractée à cette époque continue d'influencer la politique économique thaïlandaise jusqu'à aujourd'hui.

C'est dans ce contexte de fragilité et de désillusion économique qu'est apparue, au début des années 2000, une nouvelle orientation politique incarnée par le Premier ministre M. Thaksin Shinawatra. Ce dernier a introduit une série de politiques dites « populistes », destinées à stimuler la demande intérieure et à soutenir les populations rurales et défavorisées. Parmi ses mesures emblématiques figuraient l'accès facilité au crédit pour les petites entreprises, la couverture universelle des soins de santé et les programmes de développement communautaire. Ces politiques ont favorisé une reprise rapide de la croissance et renforcé le sentiment

d'inclusion économique parmi les classes populaires, consolidant ainsi la popularité du gouvernement.

Cependant, le succès économique du gouvernement M. Thaksin Shinawatra s'est accompagné d'une polarisation politique croissante. Les élites traditionnelles et les milieux d'affaires conservateurs ont critiqué la concentration du pouvoir entre les mains du Premier ministre et dénoncé des pratiques de népotisme et de corruption, notamment les liens entre le pouvoir politique et les intérêts économiques familiaux. Ces tensions ont fini par alimenter une série de crises politiques qui ont profondément transformé le paysage institutionnel thaïlandais, marquant le début d'une ère de division durable entre les partisans du populisme économique et les défenseurs de l'ordre conservateur.

Après la crise, l'économie thaïlandaise a connu une reprise, soutenue par des politiques de relance économique à la base et divers programmes populistes, tels que les subventions directes aux citoyens, le moratoire sur les dettes agricoles et les programmes sociaux. Bien que ces mesures aient permis de stimuler la demande et de réduire les inégalités, elles ont également accru considérablement les engagements financiers de l'État. Cette situation a obligé le gouvernement à gérer le budget avec prudence et à recourir à l'endettement national et international pour couvrir des dépenses substantielles. Parallèlement, l'incertitude politique persistante, marquée par la succession de gouvernements successifs, a entraîné des retards et des discontinuités dans la planification budgétaire et l'investissement dans les infrastructures.

Dans ce contexte, la discipline budgétaire se situe dans un équilibre délicat entre le cadre légal et les impératifs économiques. Le gouvernement doit utiliser les instruments budgétaires non seulement pour gérer les revenus et les dépenses, mais aussi comme mécanismes de garantie des revenus et de soutien à des projets spécifiques répondant aux besoins des citoyens et aux pressions externes. La gestion budgétaire durant cette période représente ainsi un défi interdisciplinaire, reliant de manière indissociable l'économie, les sciences politiques et le droit.

Au cours de la décennie 2017 jusqu'à aujourd'hui, la croissance économique de la Thaïlande est demeurée relativement faible par rapport à son potentiel et aux objectifs fixés. Bien que le gouvernement ait investi dans des projets d'infrastructure d'envergure tels que le Eastern Economic Corridor (EEC) et le projet de train à grande vitesse, ces investissements se sont révélés insuffisants pour stimuler pleinement l'expansion économique. En outre, l'incertitude politique, les changements fréquents de gouvernement et le ralentissement du secteur privé ont constitué des facteurs supplémentaires limitant la croissance économique.

La crise de la COVID-19 en 2020 a agi comme un catalyseur qui a contraint le gouvernement à mettre en œuvre des mesures de relance économique d'urgence, impliquant l'emprunt de sommes considérables pour compenser le ralentissement de l'activité économique et soutenir les citoyens ainsi que les entreprises affectées. Cette situation a entraîné une augmentation de la dette publique dépassant 60 % du PIB, soulevant des interrogations quant à la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire conformément au cadre juridique existant.

Outre les pressions internes, la discipline budgétaire thaïlandaise a été confrontée à des facteurs internationaux complexes et significatifs. La guerre entre la Russie et l'Ukraine a provoqué une flambée des prix mondiaux de l'énergie et des denrées alimentaires. Le gouvernement thaïlandais a dû intervenir pour soutenir les prix domestiques, réduire l'impact sur le coût de la vie et préserver la stabilité sociale, ce qui a entraîné des dépenses publiques supplémentaires et un recours accru à l'endettement. De manière similaire, la politique protectionniste de l'administration américaine sous Donald Trump a affecté les exportations thaïlandaises, en particulier dans les secteurs industriel et agricole, obligeant le gouvernement à ajuster sa politique budgétaire et ses investissements afin de maintenir la stabilité économique et de limiter le risque de ralentissement du PIB.

Sur le plan économique, la période contemporaine de la Thaïlande, depuis les gouvernements de M. Srettha Thavisin et Mme. Paetongtarn Shinawatra, se caractérise par une série de politiques économiques à vocation populiste, visant à stimuler la consommation intérieure et à répondre directement aux attentes des citoyens. Ces mesures incluent des programmes de subventions et d'aides sociales, des incitations fiscales, ainsi que des initiatives pour soutenir les petites et moyennes entreprises. L'objectif affiché est de renforcer le pouvoir d'achat et de consolider le soutien populaire, en s'inspirant de l'approche économique du mouvement politique de Thaksin Shinawatra, qui privilégiait la redistribution et le stimulus direct à la population.

Il est particulièrement intéressant de constater que, même parmi les forces politiques traditionnellement conservatrices et critiques vis-à-vis des politiques de la famille Shinawatra, l'adoption du pouvoir entraîne souvent une continuité dans la logique du populisme économique. Ainsi, le gouvernement actuel dirigé par Anutin Charnvirakul et le Parti Bhumjaithai a rapidement injecté des fonds publics dans l'économie dès son entrée en fonction. Parmi les mesures emblématiques figure le programme « Khon La Khrueng » (คนละครึ่ง), mis en

place initialement sous le gouvernement du général Prayut Chan-ocha. Ce programme consiste à subventionner partiellement les dépenses quotidiennes des citoyens dans les commerces agréés, avec un plafond budgétaire global fixé par l'État, afin de stimuler la consommation et relancer l'activité économique. Les analystes estiment que ce type de programme, bien qu'il ait un impact limité sur le long terme, peut générer un effet multiplicateur significatif sur la consommation immédiate et la production intérieure, tout en renforçant le soutien populaire pour le gouvernement en place.

Cette situation illustre parfaitement l'interdépendance entre la politique et l'économie en Thaïlande. La mise en œuvre de politiques populistes, quelle que soit la couleur politique du gouvernement, rend difficile l'analyse de la discipline budgétaire indépendamment du contexte politique. Actuellement, tant le paysage politique que l'économie du pays connaissent une phase de ralentissement, et la question de la discipline budgétaire devient d'autant plus cruciale. Il est donc impératif de s'interroger sérieusement sur la capacité du pays à gérer ses finances publiques de manière efficace, tout en conciliant les besoins immédiats de la population et la stabilité macroéconomique à long terme.

Ces phénomènes illustrent clairement que le développement politique de la Thaïlande au cours des deux dernières décennies n'a pas influencé la discipline budgétaire uniquement dans une perspective légale ou normative, mais également à travers les dynamiques politiques, les relations de pouvoir entre les institutions politiques et judiciaires, ainsi que le rôle de la société civile dans le contrôle de l'exercice du pouvoir. L'émergence de nouveaux partis politiques tels que Future Forward a contribué à renforcer la transparence et la responsabilité gouvernementale en matière de dépenses publiques. Parallèlement, un nouvel équilibre des pouvoirs s'est établi entre l'exécutif, le législatif et la Cour constitutionnelle, rendant l'interprétation et l'application de la discipline budgétaire plus rigoureuses et complexes.

Ainsi, le contexte actuel de la politique et de l'économie thaïlandaises démontre que la discipline budgétaire ne se limite pas au cadre légal. Elle est en réalité façonnée et modulée par plusieurs dimensions, incluant le rôle des nouveaux partis politiques, le contrôle exercé par les citoyens, la pression médiatique et la supervision de la Cour constitutionnelle. Ces éléments permettent de comprendre en profondeur les fondements et le rôle de la discipline budgétaire en Thaïlande et fournissent une base pour analyser si ce cadre peut être effectivement appliqué dans la pratique, sous l'effet des pressions internes et externes.

Dans la réalisation de cette thèse, j'ai investi beaucoup d'efforts et de passion. On peut constater que le cadre temporel officiel, depuis mon inscription à l'Université Toulouse Capitole, couvre environ quatre années, à partir de 2021. Cependant, mon intérêt et mes travaux sur ce sujet remontent en réalité à 2014. Tout a commencé durant mon master en droit public à l'Université de Thammasat, à l'époque où l'affaire du *train à grande vitesse* était portée devant la Cour constitutionnelle. Cette affaire a suscité un intérêt considérable du public, car le droit des finances publiques en Thaïlande était alors peu connu. Lorsque la Cour constitutionnelle a exercé ses pouvoirs en vertu de la Constitution pour annuler un projet de loi du gouvernement, elle a utilisé le droit des finances publiques comme un instrument essentiel pour contrôler et encadrer l'exercice du pouvoir politique, avec des répercussions politiques importantes, dépassant largement le cadre juridique.

C'est ainsi que mon intérêt pour le droit des finances publiques s'est éveillé, alors que le droit administratif et le droit constitutionnel étaient à cette époque les disciplines du droit public les plus prisées. Parallèlement, j'ai occupé des postes administratifs au Bureau du Budget et au Cabinet du Premier Ministre, ce qui m'a permis de mieux comprendre le droit des finances publiques thaïlandais dans sa pratique et de m'immerger dans son importance, souvent sous-estimée dans le milieu académique thaïlandais. Ensuite, j'ai obtenu mon diplôme de master à l'Université Thammasat et rédigé, en 2016, un mémoire intitulé « Les problèmes du contrôle du "populisme" en Thaïlande », sous la direction de la professeure associée Supreeya Kaewla-iad. Par la suite, j'ai rejoint la Cour Administrative et bénéficié d'une bourse du gouvernement thaïlandais pour poursuivre mes études en droit public en France. J'ai ainsi obtenu mon diplôme en 2021 et rédigé un mémoire intitulé « L'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande » à l'Université Paris-Saclay, sous la direction du Professeur Hugues Rabault. Puis, j'ai travaillé au sein du Bureau de recherche et d'expertise de la Cour Administrative, où j'ai étudié et publié des articles sur le droit des finances publiques et le droit administratif thaïlandais, travaux qui ont abouti à la publication du livre *Connaissance générale du droit des finances publiques*, Winyouchon, 2023. Cette thèse est donc le fruit d'un effort continu pour comprendre droit des finances publiques thaïlandais, en plaçant au centre l'idée de « discipline budgétaire ».

Au cours des dix dernières années, le terme de discipline budgétaire en Thaïlande a été utilisé de manière hétérogène et sans définition précise. Mon expérience et mes recherches m'ont permis de clarifier progressivement le sens actuel de la discipline budgétaire en Thaïlande, tout en identifiant les origines des problèmes et des obstacles à l'application de la

loi, tant sur le plan juridique que politique, et tant en théorie qu'en pratique. Une fois la définition de la discipline budgétaire thaïlandaise délimitée, et en considérant que la législation thaïlandaise actuelle l'entend dans un sens large, le champ d'étude s'élargit naturellement, en particulier pour ce qui concerne les mécanismes de contrôle exercés par diverses institutions, via des lois directement ou indirectement liées au droit des finances publiques, afin de garantir une approche complète et exhaustive. On peut affirmer que ce travail constitue le premier effort pour étendre le champ d'étude de la discipline budgétaire au-delà des seuls processus budgétaires. Ainsi, la troisième partie de cette thèse explore la discipline budgétaire sous un angle nouveau, du point de vue des professionnels travaillant au sein du Tribunal administratif en tant qu'institution judiciaire. Cette partie est particulièrement volumineuse, en raison de son importance et du manque d'études antérieures intégrées dans la discipline du droit des finances publiques en Thaïlande.

Et puisque la discipline budgétaire en Thaïlande reste un domaine nouveau, sans définition claire et établie, l'étude et la rédaction de cette thèse ont dû adopter une démarche inductive, consistant à construire de nouvelles connaissances à partir des expériences passées. Il est donc logique que la définition du concept ne soit pas abordée dès le début, mais que l'analyse commence par l'étude de son historique. Une fois que l'on comprend le panorama général, afin de permettre à l'étude de progresser, il devient nécessaire de délimiter le sens de la discipline budgétaire, ce qui fixe le champ d'investigation et permet de poursuivre l'analyse de manière structurée. Après avoir établi ces limites, le contenu détaillé, en particulier l'application pratique de la discipline budgétaire ainsi que les mécanismes de contrôle et de vérification, constitue la dernière partie de la thèse.

Par conséquent, cette étude se concentre principalement sur l'examen des principales théories prévalant dans le domaine du droit des finances publiques en Thaïlande, en procédant à une analyse approfondie des constitutions et des lois clés relatives à la réforme du droit des finances publiques dans les années 1990. Elle s'attache également à évaluer l'influence des concepts étrangers sur le droit thaïlandais. De plus, elle explore la situation actuelle du régime financier public, offrant une analyse des litiges liés à la discipline budgétaire en Thaïlande. L'objectif de cette recherche est de saisir la signification de la discipline budgétaire, son rôle dans le système juridique thaïlandais actuel, ainsi que l'application des lois relatives à la discipline budgétaire dans la pratique et les problèmes qui en découlent. En ce qui concerne la méthodologie, cette étude recourra à une analyse approfondie des dispositions légales, de la jurisprudence, des

archives et des documents officiels pour mettre en lumière l'évolution de la notion de « discipline budgétaire » (วินัยทางการคลัง) en Thaïlande (PREMIÈRE PARTIE). La deuxième partie, intitulée À la recherche du vrai sens de la discipline budgétaire, portera sur l'examen critique et théorique de cette notion, afin d'en dégager les contours exacts et la signification juridique et politique (DEUXIÈME PARTIE). Enfin, la troisième partie, intitulée Les droits positifs sur la discipline budgétaire et les contrôles de la discipline budgétaire, analysera les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle de cette discipline, tant sur le plan constitutionnel qu'administratif, et leur impact sur le fonctionnement de l'État thaïlandais (TROISIÈME PARTIE).

PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE » (วินัยทางการคลัง) EN THAÏLANDE

L'objectif de cette section est de fournir une explication du contexte historique du système juridique financier en Thaïlande. Le premier chapitre, consacré à la discipline budgétaire, s'ouvre sur la réforme du droit public dans les années 1990, un événement d'une importance capitale. Avant cette période de réforme, la distinction entre le droit privé et le droit public n'était pas clairement établie. Bien que le système juridique thaïlandais soit généralement catégorisé comme un système de droit civil, il ne disposait pas de tribunaux distincts pour les affaires de droit public. Le domaine du droit public, en dépit des efforts déployés pour le consolider, n'avait pas fait l'objet d'un développement sérieux, entraînant une fragilité dans l'administration gouvernementale et une érosion des principes de la démocratie et de l'État de droit. Jusqu'aux années 1990, des initiatives avaient été lancées pour renforcer le rôle du droit public. La réforme a connu un succès concret avec l'adoption de la Constitution de 1997.

À cette époque, la réforme du droit public a stimulé le développement de divers domaines du droit public, parmi lesquels figuraient le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit des finances publiques. La notion de discipline budgétaire a fait sa première apparition dans cette constitution sous l'appellation de « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง), telle que prévue par l'article 333 de la Constitution de 1997. Dix ans après, en 2007, la Constitution de 2007 a été promulguée. Outre la préservation des principes de la discipline budgétaire et financière, elle a également introduit un nouveau concept, à savoir la « discipline monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง), telle que prévue par les articles 84, 167 et 170 de ladite Constitution de 2007. Enfin, les deux disciplines budgétaires ont été fusionnées pour former ce que l'on connaît actuellement sous le nom de « discipline monétaire et financière de l'État » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ), conformément aux dispositions des articles 62, 140, 141, 142, 164, 240, 242 et 245 de la Constitution actuelle de 2017, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, ainsi que de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. L'augmentation constante du nombre de dispositions constitutionnelles abordant la discipline budgétaire depuis la Constitution de 1997 jusqu'à la

Constitution actuelle témoigne de l'importance croissante que la Thaïlande accorde à cette discipline budgétaire.

Ainsi, cette première partie se divise en deux chapitres distincts : L'origine de la notion de « discipline budgétaire » (CHAPITRE I) ; et L'émergence de « discipline monétaire et financière de l'État » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) dans la Constitution de 2017 (CHAPITRE II). Cette division structurelle prépare le terrain pour une analyse plus approfondie de la discipline budgétaire, qui sera traitée de manière détaillée dans la deuxième partie et la troisième partie de cette thèse.

CHAPITRE I : L'ORIGINE DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE »

Il convient tout d'abord de noter que le terme « discipline budgétaire » tel que défini dans le cadre du droit thaïlandais diffère substantiellement de sa conception dans le contexte du droit européen. En Thaïlande, la notion de « discipline budgétaire » (วินัยทางการคลัง) revêt une signification équivoque. Elle englobe les règles qui servent de fondement à la gestion budgétaire, qu'elles aient ou non un statut et une force juridiques contraignants. Il est également crucial de souligner que le terme « วินัยทางการคลัง » ne trouve son usage qu'au sein des cercles académiques, sans qu'il soit formellement défini dans la législation en vigueur.

Les raisons sous-jacentes à l'adoption du terme « วินัยทางการคลัง » par les universitaires demeurent sujettes à éclaircissements. Néanmoins, il est plausible d'interpréter ce choix comme étant motivé par sa neutralité sémantique, ce qui lui permet d'être littéralement décomposé en une combinaison des termes « วินัย », signifiant « la discipline », et « การคลัง », signifiant « les finances publiques ».

En raison d'un manque d'études approfondies, la définition de la discipline budgétaire demeure encore floue, conduisant ainsi les juristes, ainsi que les universitaires d'autres disciplines, notamment les économistes, à employer le terme dans un sens ambigu, auquel sont attribuées diverses interprétations. Il est remarquable qu'à ce jour, le système juridique thaïlandais accorde une grande importance à la discipline budgétaire, au point de l'inclure dans la Constitution, même si les juristes thaïlandais ne parviennent pas encore à en cerner complètement la signification précise.

Malgré l'utilisation de terminologie imprécise par les juristes thaïlandais, créant ainsi une certaine ambiguïté qui engendre de la confusion dans le domaine juridique, il est communément admis que la Thaïlande a besoin de principes juridiques visant à prévenir les instances au sein de l'État, du gouvernement, ainsi que les agents publics, de procéder à des dépenses préjudiciables des fonds publics. Cette démarche vise à garantir une gestion efficiente et transparente des ressources financières du pays.

Dans une perspective historique, le premier terme à être intégré dans le cadre juridique thaïlandais est « วินัยทางงบประมาณและการคลัง », désignant la « discipline budgétaire et financière », et

il a fait son apparition dans la Constitution de 1997. Par la suite, le terme « วินัยการเงินการคลัง », se référant à la « discipline monétaire et financière », a été inséré dans la Constitution de 2007. Après une analyse approfondie, il devient manifeste que ces deux expressions revêtent des significations distinctes.

Le premier chapitre aborde cette question en subdivisant son contenu en deux sections : La « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) prévu par la constitution de 1997 : les débuts de la « discipline budgétaire » en Thaïlande (SECTION I) et ; La « discipline monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง) prévu par la constitution de 2007 : la réaction au « régime Thaksin » (ระบอบทักษิณ) ? (SECTION II). Ces deux sections apporteront un éclairage essentiel sur les origines de la discipline budgétaire, laquelle se manifeste au sein des deux Constitutions. Cette compréhension préalable sera fondamentale pour appréhender l'émergence de la discipline monétaire et financière de l'État (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) dans la Constitution de 2017, un aspect qui sera approfondi dans le deuxième chapitre.

SECTION I : LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE »

(วินัยทางงบประมาณและการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 1997 :

LES DEBUTS DE LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE » EN THAÏLANDE

L'émergence de la « discipline budgétaire » en Thaïlande résulte des efforts déployés pour contrôler les dépenses de l'exécutif. Il s'agit d'un processus graduel visant à acquérir progressivement des connaissances et à continuer à développer la loi. Le droit thaïlandais antérieur à la Constitution de 1997 appartient à un système juridique ancien où les concepts d'État de droit et de démocratie n'avaient pas encore pleinement évolué.

L'adoption rapide de lois étrangères pouvait entraîner des problèmes d'incompréhension du système juridique. Ainsi, les juristes du droit public en Thaïlande ont progressivement développé le droit public en instaurant la Cour Administrative et la Commission de vérification des fonds publics. Si le terme « discipline budgétaire » est évoqué dans les milieux académiques à cette époque, il faisait probablement référence à la « discipline budgétaire et financière », l'un des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics. L'exercice de ces pouvoirs pouvait être soumis à un contrôle par la Cour Administrative.

La première section de cette étude abordera cette question en divisant le contenu en deux parties : Le contexte avant la Constitution de 1997 (§ 1) ; et Le régime juridique prévu par la Constitution de 1997 (§ 2).

§ 1. Le contexte avant la Constitution de 1997

Il est crucial d'étudier le contexte de la Thaïlande avant la promulgation de la Constitution de 1997. Après l'abolition de la monarchie absolue en 1932, la Thaïlande était toujours gouvernée par un gouvernement militaire plutôt que par un gouvernement élu. La démocratie et l'État de droit n'étaient pas encore profondément enracinés dans le système juridique thaïlandais. Le pays a commencé à évoluer dans une direction plus positive lors des réformes politiques de 1992-1997.

Il est essentiel de souligner que, cette fois-ci, les réformes du droit public n'étaient pas motivées par des politiques populistes, mais plutôt par des considérations politiques au sein d'un contexte démocratique. Avant la réforme du droit public, la politique en Thaïlande était dominée par le pouvoir militaire, reléguant les hommes politiques à un rôle marginal. Quel que soit le résultat des élections, le chef militaire était systématiquement invité à devenir Premier ministre. Dans un tel contexte, les politiciens n'avaient guère besoin de mener des campagnes pour gagner la faveur du peuple. Une fois au pouvoir, le fonctionnement du gouvernement était généralement routinier, sans engagement significatif envers des politiques économiques concrètes. La gestion de l'administration était principalement orientée vers des tâches administratives standard, sans nécessité de recourir à d'importantes ressources publiques. Dans ce système politique, la question de la répartition du déficit ou la création de dettes publiques d'envergure ne se posait guère. Sans une gestion impliquant des ressources publiques massives, les préoccupations relatives aux risques budgétaires ou aux catastrophes économiques étaient marginales. À cette époque, la discipline budgétaire, comprise comme un cadre visant à maintenir l'équilibre budgétaire, ne bénéficiait ni de reconnaissance ni d'importance.

Cependant, les résultats de ces réformes ont eu des implications significatives, encourageant non seulement un plus grand engagement politique de la part des citoyens, mais renforçant également le système des partis politiques en Thaïlande. Cette consolidation du système des partis politiques a suscité des inquiétudes parmi les anciennes factions au pouvoir, les incitant à adopter un discours populiste visant à renverser les partis politiques élus et à utiliser la discipline budgétaire comme un instrument de contrôle de la politique gouvernementale. Ces aspects seront expliqués en détail plus loin dans le deuxième chapitre.

La première section de ce chapitre examinera ce sujet en divisant le contenu en deux parts : L'ère « démocrature » (semi-démocratique) (A) ; et Les efforts de la réforme (B).

A - L'ère « démocrature » (semi-démocratique)

Le concept de « démocrature », également connu sous le nom de régime semi-démocratique, est fréquemment employé au sein des cercles académiques pour caractériser une période de gouvernance en Thaïlande, sous la direction du général Prem Tinsulanonda (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์).

Ce terme évoque une forme hybride de gouvernement qui combine des éléments démocratiques avec des traits autoritaires. Cette appellation découle du fait que, bien que le Premier ministre soit élu par les membres élus de l'Assemblée nationale, l'armée continuait à jouer un rôle significatif. Pendant cette période, le parti politique obtenant le plus de voix soutenait généralement un officier militaire pour le poste de Premier ministre par crainte d'un mécontentement de l'armée pouvant conduire à un coup d'État. Cela a restreint les droits politiques du peuple, mais c'était considéré comme un progrès par rapport à l'ère précédente de dictature militaire, en particulier sous le règne du général Sarit Thanarat (พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์), où la Thaïlande était constamment gouvernée par une Constitution provisoire³.

L'étude se subdivisera de la manière suivante : La politique thaïlandaise sous l'influence du général Prem Tinsulanonda (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์), un Premier ministre thaïlandais influent (1)) ; puis Le Mai noir de 1992 (2)).

1) La politique thaïlandaise sous l'influence du général Prem Tinsulanonda (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์), un Premier ministre thaïlandais influent

En 1980, la Thaïlande a entamé un processus de transition vers la démocratie sous la supervision du général Prem Tinsulanonda. Cependant, bien avant cela, dès la fin de la monarchie absolue en 1952, le pays avait déjà amorcé un processus de transition vers la démocratie, marqué par des rassemblements politiques, des dissolutions, des rébellions et des coups d'État. Avant l'adoption de la Constitution de 1997, quinze Constitutions avaient été promulguées. La vie politique thaïlandaise, durant cette période, était dominée par un groupe d'officiers militaires qui avaient pris le pouvoir et instauré la dictature dans le pays.

Le général Prem, jouissant d'une influence notable tant dans l'armée que dans la politique thaïlandaise, a occupé le poste de Premier ministre à trois reprises sur une période de

³ MEWONGUKOTE B., *Droit constitutionnel*, Pathumthani, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, 2^e éd., 2008, pp. 231 - 233.

huit ans, notamment après la répression des « Jeunes Turcs rebelles » (กบฏยังเติร์ก), un groupe issu de la minorité. En avril 1981, un officier du groupe susmentionné a tenté un coup d'État en prenant le contrôle de Bangkok (กรุงเทพมหานคร), entraînant la dissolution de l'Assemblée nationale. Cependant, le groupe militaire a rapidement échoué lorsque le général Prem a conduit la famille royale à Nakhon Ratchasima (นครราชสีมา). Le soutien évident du roi envers le général Prem a permis à la force militaire gouvernementale de reprendre le contrôle de la capitale.

Les institutions politiques thaïlandaises de l'époque, telles que reflétées dans la constitution, démontraient la fragilité de la démocratie thaïlandaise. Par exemple, la constitution prévoyait un Sénat qui n'était pas élu par le peuple. De plus, bien que le Premier ministre soit élu par la chambre basse, en pratique, aucun parti politique n'osait s'asseoir au fauteuil du Premier ministre. Durant cette période, le général Prem et les militaires exerçaient une grande influence politique. Même si un homme politique remportait les élections, il était soumis à l'obligation d'inviter le général Prem à devenir Premier ministre. Craignant les coups d'État, un phénomène courant en Thaïlande, les hommes politiques souhaitent avoir un Premier ministre capable de maintenir la stabilité du gouvernement. Cela signifie qu'ils cherchent quelqu'un ayant suffisamment d'influence pour travailler à la fois avec les hommes politiques et avec l'armée et la monarchie. Jusqu'aux élections de 1988, le général Prem a été une fois de plus invité à devenir Premier ministre, mais cette fois il a rejeté l'invitation d'un grand parti politique. C'est alors le général Chatichai Choonhavan (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ), chef du parti Chart Thai (พรรคชาติไทย), qui a remporté l'élection et est devenu le Premier ministre.

La principale raison pour laquelle le général Prem et l'armée ont progressivement décidé de se retirer du pouvoir est venue de nombreuses influences qui sont entrées en Thaïlande et qui se sont produites à l'intérieur même du pays. Un des facteurs clés ayant conduit au changement dans les années 1980 est la croissance économique rapide. Les affaires et la classe moyenne en plein essor sont devenues une force sociale de plus en plus stable. De plus, la guerre entre la Thaïlande et le Parti communiste a pris fin, mettant un terme aux problèmes de sécurité. Ainsi, les élites gouvernementales thaïlandaises n'avaient plus d'excuse valable pour rejeter le régime démocratique parlementaire.

2) Le Mai noir de 1992

Les instigateurs du coup d'État de février 1991 ont accusé le gouvernement du général Chatichai, surnommé le « gouvernement buffet » (รัฐบาลบุฟเฟต์), de fraude. Le parti au pouvoir

s'est appelé le « Conseil national pour la paix et l'ordre (คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)) ». Ce dernier a nommé M. Anand Panyarachun (นายอานันท์ ปันยารชุน) comme Premier ministre civil, bien qu'il dépende toujours de l'armée. Une élection générale a eu lieu en mars 1992, et dans le gouvernement de coalition formé, le général Suchinda Kraprayoon (พลเอกสุจินดา คราประยู) est devenu Premier ministre, même s'il avait précédemment promis de ne pas assumer cette fonction. Ses actions ont conduit des centaines de milliers de personnes à manifester dans les rues de Bangkok, sous la direction de l'ancien gouverneur de Bangkok, le général de division Chamlong Srimuang (พลตรีจำลอง ศรีเมือง). Il s'agissait de la plus grande marche jamais organisée à Bangkok.

Le général Suchinda a dirigé des unités militaires à Bangkok et a tenté de réprimer les manifestations, provoquant des massacres et des émeutes au cours desquels des centaines de personnes ont été tuées. Cet événement est connu sous le nom de « Mai noir » (พฤษภาทมิฬ). Le roi Bhumibol Adulyadej (พระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราชบรมนาถบพิตร), également connu sous le nom de Rama IX, est intervenu en convoquant le général Suchinda et le général de division Chamlong Srimuang chez lui. Cet événement a même été diffusé à la télévision. Le roi leur a demandé de trouver une solution pacifique, à la suite de quoi le général Suchinda a démissionné.

B - Les efforts de la réforme

L'événement du Mai Noir a engendré beaucoup de mécontentement parmi la population, incitant à la demande d'une Constitution et d'un gouvernement véritablement représentatifs du peuple. Les juristes de droit public ont joué un rôle essentiel dans la rédaction d'une nouvelle Constitution visant à résoudre les problèmes politiques passés et à instaurer un nouveau système politique plus démocratique, garantissant l'État de droit. Le droit des finances publiques était l'une des lois les plus actives de cette période⁴.

Ce sujet est structuré en deux parties distinctes : Le problème du monopole du pouvoir du gouvernement militaire (1) ; puis Les innovations dans la Constitution thaïlandaise (2).

1) Le problème du monopole du pouvoir du gouvernement militaire

Après l'événement du Mai Noir, le roi a de nouveau nommé M. Anand Panyarachun Premier ministre. En moins de six mois, quatre amendements ont été apportés à la Constitution de 1991.

⁴ *Ibid.*, pp. 233 - 235.

Des élections ont eu lieu en septembre 1992, et le Parti démocrate (พรรคประชาธิปัตย์), dirigé par M. Chuan Likphai (นายชวน หลีกภัย), a formé le gouvernement.

Même avec le début du gouvernement civil, des problèmes politiques ont de nouveau émergé, en particulier la corruption et les appels à des amendements constitutionnels, car la Constitution avait été créée à l'ère de la dictature. Ensuite, le Parti Chart Thaï, dirigé par M. Banharn Silpa-archa (นายบรรหาร ศิลปอาชา), qui a fait campagne pour réviser la Constitution, a remporté la majorité des élections. Banharn Silpa-archa est devenu Premier ministre. Cela a conduit à la rédaction de la Constitution de 1997, qui était la première Constitution à être rédigée par l'Assemblée constituante dont les membres étaient élus. Cette Constitution est réputée être « La Constitution du Peuple »⁵.

2) Les innovations dans la Constitution thaïlandaise

La Constitution de 1997 a établi le bicamérisme composé de l'Assemblée nationale de 500 membres et d'un Sénat de 200 membres. Pour la première fois dans l'histoire de la Thaïlande, les membres des deux chambres ont été élus par le peuple. La Constitution populaire promeut plus de droits de l'homme que toute autre Constitution, ajoutant le chapitre III intitulé « Droits et libertés du peuple thaïlandais » et le chapitre VIII, « Cour », partie II, « La Cour constitutionnelle ». Cette Cour a compétence pour examiner la constitutionnalité de la loi, des décrets et des affaires politiques diverses pour protéger les droits du peuple.

La caractéristique prépondérante de la Constitution de 1997 réside dans son caractère novateur, étant la première à permettre la participation citoyenne dans l'élaboration constitutionnelle par le biais de l'élection des membres de l'Assemblée constituante. Cette Constitution se distingue également par son ancrage dans les principes académiques, notamment ceux relevant du droit public. Les membres de l'Assemblée constituante, en particulier au sein de la Commission de rédaction de la Constitution, comprennent une pléthore de juristes spécialisés en droit public. Une approche méthodique a été adoptée, comprenant une analyse approfondie des défis auxquels faisait face le pays à travers une recherche dédiée sur les problèmes du bureau politique thaïlandais, avant d'entamer la rédaction de la Constitution. Par souci de rigueur et de complétude, une loi organique a été élaborée en parallèle pour accompagner cette constitution⁶.

⁵ *Ibid.*, p. 246.

⁶ *Ibid.*, pp. 246 - 249.

§ 2. Le régime juridique prévu par la constitution de 1997

Après l'examen du contexte politique prévalant avant la promulgation de la Constitution de 1997 dans la première section, une compréhension approfondie des motivations et de la nécessité de réformer la Thaïlande émergera. La deuxième section se penchera sur le système juridique en vigueur en Thaïlande au sein de la Constitution de 1997. La promulgation de la Constitution en 1997 a marqué un tournant important dans l'histoire du droit public thaïlandais. Pour la première fois, les droits fondamentaux ont été reconnus dans la Constitution. C'est aussi la première fois qu'une organisation politique a une implication significative du peuple. Le Sénat, par exemple, qui avait toujours été un instrument des anciens pouvoirs, a été modifié pour être directement élu par le peuple. Cette Constitution a également créé de nouveaux organes juridiques publics, en particulier la Commission de vérification des fonds publics et la Cour Administrative.

Pour comprendre la discipline budgétaire de cette époque, la deuxième section est divisée en deux parts distinctes : La réforme du droit : la mise en place d'un nouveau système juridique influencé par la France (A) ; ensuite Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997 (B).

A - La réforme du droit : La mise en place d'un nouveau système juridique influencé par la France

L'examen de la Constitution de 1997 révèle des réformes majeures dans divers domaines du droit public. L'une des avancées juridiques les plus notables concerne la refonte du droit des finances publiques. À cette époque, la discipline budgétaire est mentionnée pour la première fois, marquant une nouveauté significative. Un aperçu succinct de la loi à cette époque peut illustrer cette nouvelle orientation, notamment à travers les dispositions des chapitres transitoires de la Constitution. Pour obtenir une compréhension approfondie de la discipline budgétaire, il faut attendre la promulgation de la loi organique en 1999.

L'étude se subdivisera de la manière suivante : La première occurrence du terme « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) dans l'article 333 de la Constitution (1)) ; puis La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 en tant que législation renforçant l'organe national de contrôle financier (2)) ; et Les deux règlements de la Commission de vérification des fonds publics de 2001 précisant les détails de la discipline budgétaire et financière (3)).

1) La première occurrence du terme « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) dans l'article 333 de la Constitution

Les rédacteurs de la Constitution thaïlandaise des années 90 ont manifesté le souhait de moderniser les lois sur les finances publiques, en s'inspirant des modèles occidentaux. Des études ont révélé que dans certains pays étrangers, le système judiciaire était utilisé pour superviser la comptabilité, la budgétisation, la fiscalité et les finances administratives. Toutefois, à cette époque, la Thaïlande ne semblait pas prête à établir une Cour des comptes et une Cour de discipline budgétaire et financière. Plutôt que de créer un nouveau système judiciaire, les rédacteurs ont opté pour la réutilisation de l'organisme de la vérification des fonds publics déjà en place, lui conférant le statut d'organisation indépendante afin d'améliorer son autonomie et son efficacité. En conséquence, la Constitution de 1997 a adopté cette idée, établissant des institutions supérieures indépendantes et efficaces pour le contrôle des finances publiques. Deux ans plus tard, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a été promulguée, conférant légitimité et attributions aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques thaïlandaises. Celles-ci incluent la Commission de vérification des fonds publics, inspirée de la Cour des Comptes en France, le Comité disciplinaire budgétaire et financier, influencée par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, le vérificateur général financier, inspiré du système de Westminster, et le bureau de vérification des fonds publics, soutenant le travail des autres institutions. À l'exception du Comité disciplinaire budgétaire et financier, ces organes continuent d'exercer leurs fonctions aujourd'hui⁷.

On peut constater que cette réforme du droit sur les finances publiques, en termes de création d'une organisation, ne constitue pas la mise en place d'une entité nouvelle, mais plutôt l'amélioration d'une organisation préexistante dans le but de renforcer son efficacité, en s'inspirant des idées issues des pays occidentaux. La Constitution de 1997 et la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 n'ont donc pas été les premières à établir des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en Thaïlande. Avant la Grande Révolution de 1932, à l'ère de l'absolutisme, en 1918, le roi Chulalongkorn ou Rama V (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) a créé le Bureau royal en 1875 pour surveiller les dépenses des

⁷ MENDAKA J., « Possibilité de créer un tribunal pour la comptabilité, la budgétisation et les finances en Thaïlande », *Journal de l'Institut du roi Prajadhipok*, vol. 11, n° 3, 2013, Institut du roi Prajadhipok, p. 22.

fonds du Trésor. Plus tard, le roi Wachirawut ou Rama VI (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) a annoncé la création du Département des comptes en 1915. Cependant, pendant cette période, la Thaïlande était sous une monarchie absolue, et le contrôle des finances publiques était limité, car la séparation des pouvoirs n'était pas garantie. Toute la puissance de l'État était donc concentrée entre les mains du roi. Ce système de contrôle financier était principalement destiné au bénéfice personnel de la monarchie. Plus tard, après la Grande Révolution de 1932, la loi sur la Commission de vérification des fonds publics de 1933 a été promulguée, et la Commission de vérification des fonds publics est devenue une administration gouvernementale, relevant du cabinet du Premier ministre. Malheureusement, lorsque la Commission de vérification des fonds publics était sous la tutelle du Premier ministre, le système de contrôle des finances publiques n'a pas donné de résultats satisfaisants, car les services contrôlés et les institutions de contrôle des finances publiques étaient tous affiliés au gouvernement⁸.

Selon la Constitution de 1997, la Thaïlande a adopté un système hybride qui combine le modèle Westminster, représenté par le Vérificateur général en tant qu'individu, et le modèle de Conseil, incarné par la Commission de vérification des fonds publics en tant qu'entité collective⁹. Ces deux entités sont désignées par le Sénat et bénéficient du statut d'organisations indépendantes, tel qu'assuré par la Constitution. La Commission de vérification des fonds publics est composée de dix membres, équilibrant ainsi les pouvoirs aux côtés du Vérificateur général, qui occupe le poste de chef du personnel au sein du Bureau de vérification des fonds publics.

Dans le modèle Westminster, une personne unique est chargée de l'audit des finances publiques et de la communication des résultats au Parlement. Cependant, cette personne ne dispose pas du pouvoir de sanction ni de la capacité d'imposer des mesures non judiciaires à l'organisme contrôlé. En revanche, le modèle de Conseil est structuré sous forme de groupe, plus précisément une « commission » dédiée à l'audit, avec des rapports annuels d'audit présentés au gouvernement et aux législateurs. Cette commission détient le pouvoir décisionnel sur les lacunes en matière de finances publiques, informant le gouvernement afin de résoudre ces problèmes.

Le système juridique de contrôle des finances publiques en Thaïlande vise à établir un équilibre mutuel entre la Commission de vérification des fonds publics et le Vérificateur

⁸ Sabyeroob-Polsuwan O., *Discipline budgétaire et financière*, Rapport de recherche présenté au bureau de vérification des fonds publics, 2006, p. 119.

⁹ Boonchoo P., *Problèmes concernant le contrôle des disciplines financières et fiscales de l'État en vertu de la constitution de 2017*, Thèse, Faculté de droit, Université Thammasat, 2019, p. 315.

général. Conformément à l'article 312 de la Constitution de 1997, qui énonce les principes fondamentaux de contrôle des finances publiques, la vérification des fonds publics doit être réalisée de manière indépendante et impartiale par la Commission de vérification des fonds publics et le Vérificateur général¹⁰. La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 précise clairement la répartition des pouvoirs entre ces deux entités.

Conformément à cette législation, la Commission de vérification des fonds publics est investie du pouvoir d'élaborer des politiques, d'établir des normes et de conseiller l'exécutif. Elle est également habilitée à prendre des décisions relatives aux violations de la discipline budgétaire et financière, lui permettant d'imposer des sanctions administratives aux agents publics, qu'ils soient des fonctionnaires titulaires ou des agents contractuels (non titulaires), en cas de non-respect de ces règles. Toutefois, la Commission n'a pas le pouvoir de diriger l'administration du bureau de vérification des fonds publics. Cette responsabilité incombe au Vérificateur général, qui exerce cette fonction en tant que commandant, fonctionnaire et employé du Bureau. Le Vérificateur général est autorisé à auditer la gestion financière et à agir en tant qu'unité administrative de la Commission. Cette organisation distincte des responsabilités vise à éviter toute distorsion dans l'utilisation du pouvoir de chaque entité, garantissant ainsi l'exactitude, l'équité, la transparence et la responsabilité dans le processus d'audit¹¹.

¹⁰ Article 312 de la Constitution de 1997 : « La vérification des fonds publics sera effectué par la Commission de la vérification des fonds publics et le Vérificateur général, qui est indépendant et impartial.

La Commission de la vérification des fonds publics est composée du Président et de neuf autres membres nommés par le Roi avec l'avis du Sénat, parmi des personnes ayant une expertise et une expérience en vérification des fonds publics, en comptabilité, en audit interne, en finance et dans d'autres domaines.

La Commission de la vérification des fonds publics disposera d'une secrétairerie indépendante, avec le Vérificateur général comme supérieur responsable directement auprès du Président de la Commission de la vérification des fonds publics, conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics.

Le Roi nommera le Vérificateur général avec l'avis du Sénat parmi des personnes ayant une expertise et une expérience en vérification des fonds publics, en comptabilité, en audit interne, en finance ou dans d'autres domaines.

Le Président du Sénat contresignera le Commandement Royal nommant le Président et les membres de la Commission de la vérification des fonds publics ainsi que le Vérificateur général.

Les membres de la Commission de la vérification des fonds publics exerceront leur fonction pendant une période de six ans à compter leur nomination par le Roi et ne pourront être réélus.

Les qualifications, les interdictions, la sélection, l'élection et la cessation de fonction des membres de la Commission de la vérification des fonds publics et du Vérificateur général, ainsi que les pouvoirs et les devoirs de la Commission de la vérification des fonds publics, du Vérificateur et du Bureau de la Commission de la vérification des fonds publics seront conformes à la loi organique sur la vérification des fonds publics.

La détermination des qualifications et de la procédure pour l'élection des personnes à nommer en tant que membres de la Commission de la vérification des fonds publics et du Vérificateur général sera faite de manière à garantir des personnes ayant les qualifications appropriées et l'intégrité, et à assurer l'indépendance dans l'exercice leurs fonctions. »

¹¹ MENAKA J., *op. cit.*, p. 25.

Cependant, en ce qui concerne le concept de discipline budgétaire et financière, il est important de noter que l'article 312 de la Constitution de 1997, dédié aux dispositions relatives à la vérification des fonds publics, ne fournissait aucun détail spécifique sur la discipline budgétaire et financière. Cet article se contentait de faire référence à la nécessité de promulguer une loi organique sur la vérification des fonds publics pour mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles. Les détails concernant la discipline budgétaire et financière étaient inclus dans les dispositions transitoires, notamment à l'article 333 (1), qui dispose que la loi organique sur la vérification des fonds publics devrait englober de manière exhaustive la détermination des règles et des procédures relatives à la discipline budgétaire et financière. Par ailleurs, elle devrait prévoir des sanctions administratives et définir les modalités d'examen ainsi que les processus décisionnels par la Commission de vérification des fonds publics, institution désignée en tant qu'organe suprême¹². Cette disposition démontre que la Constitution adhère au concept de discipline budgétaire et financière, influencé par la *Cour de Discipline Budgétaire et Financière* (CDBF) en France (créée par la loi du 25 septembre 1948 afin de sanctionner les actes des ordonnateurs constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques)¹³, mais ne précise pas ces détails. Par conséquent, une étude conjointe avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 est nécessaire pour obtenir des informations plus détaillées sur la discipline budgétaire et financière.

La principale raison pour laquelle la Thaïlande a adopté ce principe est que, dans le passé, la Commission de vérification des fonds publics était incapable d'exercer pleinement ses fonctions de contrôle financier. Par exemple, en cas de détection d'anomalies dans les dépenses, telles qu'une incompatibilité avec la loi, ou si l'audit révélait une responsabilité pour faute, une infraction disciplinaire dans la fonction publique, ou une infraction pénale, cette commission

¹² Article 333 de la Constitution de 1997 : « En plus des dispositions de cette Constitution, la loi organique sur la vérification des fonds publics doit contenir au moins les éléments suivants :

(1) Les pouvoirs et devoirs de la Commission de vérification des fonds publics, à savoir la formulation de la politique, la fourniture de conseils et de recommandations, la recommandation pour la correction des défauts et erreurs dans la vérification des fonds publics, la prescription de règles standard pour la vérification des fonds publics, la prescription de règles et de procédures pour les actions disciplinaires en matière de budget et de finances, la prescription de sanctions administratives, l'examen et la décision en tant qu'organe suprême de la responsabilité disciplinaire ainsi que de la responsabilité budgétaire et financière, et la sélection d'une personne apte à être le Vérificateur général ;

(2) L'exécution des fonctions des membres de la Commission de vérification des fonds publics et du Vérificateur général ;

(3) La création du Bureau de la Commission de vérification des fonds publics qui jouit d'une autonomie dans son administration du personnel, son budget, son exécution du travail et ses autres activités ».

¹³ La CDBF a été créée par la loi du 25 septembre 1948 mais elle a été abolie au 1er janvier 2023 par une ordonnance du 23 mars 2022 vu WASERMAN F., *Finances publiques*, Paris, Documentation française, 9^e éd., 2018, p. 130. Et CATTRAU D., *Finances publiques*, Hachette Supérieur, 9^e éd., 2023, p. 162.

ne pouvait signaler l'affaire qu'à l'autorité compétente. Il est important de noter que les rapports de cette commission n'étaient pas contraignants, et les services contrôlés avaient souvent tendance à désobéir à ces rapports. Par conséquent, la responsabilité civile, pénale et disciplinaire dans la fonction publique découlant de la violation des règles concernant les finances publiques n'était pratiquement pas mise en œuvre¹⁴. Dans la réalité de la culture thaïlandaise, le tissu bureaucratique entretient des relations étroites et interdépendantes. Lorsqu'un fonctionnaire est confronté à des allégations de non-conformité à la loi, il est fréquent que ses supérieurs hiérarchiques privilégient la protection leurs subordonnés plutôt que d'être sanctionnés. De surcroît, certains dirigeants évitent d'initier leurs propres enquêtes, craignant que celles-ci ne se retournent contre eux en cas de faute éventuelle. Face à ce problème, la Thaïlande a mis en place une procédure disciplinaire budgétaire et financière, inscrite dans la Constitution de 1997 et influencée par le Comité de discipline budgétaire et financière¹⁵. En Thaïlande, cette procédure a été mise en place sous le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics. Elle vise à examiner et sanctionner d'amendes administratives ceux qui enfreignent la loi liée à la discipline budgétaire et financière¹⁶.

2) La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 en tant que législation renforçant l'organe national de contrôle financier

La Thaïlande a intégré le concept de loi organique, s'inspirant de la tradition juridique française, conférant ainsi à cette disposition une importance substantielle sur le plan constitutionnel. Bien que certaines normes revêtent une importance capitale, il est pertinent de souligner qu'une inclusion excessive de détails dans la Constitution pourrait entraîner une redondance. Par conséquent, plutôt que d'incorporer tous les détails dans la Constitution, il serait judicieux d'envisager l'inclusion de certaines dispositions cruciales dans la loi organique, bénéficiant ainsi d'un statut plus élevé que la loi ordinaire¹⁷. Le contrôle des finances publiques figure parmi les domaines essentiels à réguler au niveau de la loi organique. Ceci découle du constat que la loi de finances publiques revêt une importance prépondérante dans le système juridique thaïlandais.

¹⁴ *Ibid.*, p. 120.

¹⁵ MENDAKA J., *op. cit.*, p. 22.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ LERTPAITON S., *Document de recherche « La loi organique », un rapport de recherche pour préparer une proposition de réforme politique thaïlandaise (présenté à la Commission du développement démocratique)*, la Commission du développement démocratique, 1995, p. 16.

Les juristes qui ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration du projet de loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 incluent le professeur Amorn Chantarasomboon (ศาสตราจารย์อมร จันทรสมนูรณ์) et le professeur Nantawat Boramanan (ศาสตราจารย์ นันทวัฒน์ บรมานันท์)¹⁸. Ils sont tous deux détenteurs d'un doctorat en droit délivré en France. Amorn a souligné que la Commission de vérification des fonds publics doit jouir d'une indépendance et d'une impartialité à l'égard du Parlement et du Gouvernement, qui détient la majorité au sein de l'assemblée parlementaire¹⁹. Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics est ainsi influencé par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière de France. Cependant, Amorn est d'avis que, dans les premières étapes, l'application des mêmes normes que celles du système judiciaire français, notamment la création de la Cour des comptes et de la CDBF, pourrait ne pas être réalisable en raison du niveau très bas du système juridique thaïlandais en matière de droit public. Bien que la Cour des comptes n'ait pas encore été créée, l'attribution de compétences à la Commission de vérification des fonds publics en vue de surveiller la discipline budgétaire et financière a introduit un nouveau mécanisme de contrôle quant au comportement des agents publics. À compter de cette période, les agents publics des services soumis à ce contrôle étaient sujets à des sanctions disciplinaires substantielles en cas de non-conformité aux normes financières²⁰.

En résumé, il est manifeste que les juristes du droit public cherchent à instaurer un système de vérification des fonds publics efficace, indépendant et impartial. À cette fin, ils ont institué les institutions supérieures de contrôle des finances publiques thaïlandaises, chargés de superviser la gestion financière. Ce mécanisme de régulation est identifiable sous l'appellation de contrôle externe, étant donné que ces entités n'opèrent pas sous la tutelle ni la supervision de l'exécutif. La Constitution reconnaît formellement ces organes en tant qu'autorités administratives indépendantes.

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en Thaïlande sont constituées de trois entités distinctes : la Commission de vérification des fonds publics, le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics. La Commission de vérification des fonds publics occupe le sommet de la hiérarchie administrative et est investie du pouvoir d'imposer des sanctions aux agents publics ne respectant pas les lois relatives à la

¹⁸ CHANDARASOMBOON A., « Considérations dans la loi sur l'audit de l'État », *Journal de droit*, vol. 23, n° 4, décembre 1993, p. 761.

¹⁹ *Ibid.*, p. 764.

²⁰ *Ibid.*, p. 773.

discipline budgétaire et financière, de manière autonome. Cette Commission n'est pas tenue de se soumettre aux services contrôlés auxquels appartiennent les agents publics contrevenant aux règles de discipline budgétaire avant d'émettre des ordonnances de sanction.

Le pouvoir attribué à la Commission de vérification des fonds publics pour infliger des sanctions disciplinaires budgétaires et financières est équilibré par l'existence du Comité disciplinaire budgétaire et financier, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Il est notable que cette législation a été élaborée en stricte conformité avec le droit administratif, lequel représente le principe fondamental du droit public moderne²¹.

Dans cette étude, elle se subdivise en trois partis distincts : La Commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier (a) ; Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics (b) ; et Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier (c).

a. La commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier

La Commission de vérification des fonds publics occupe une position prépondérante en tant qu'organe principal chargé du contrôle des finances publiques, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999. Elle bénéficie du soutien du Vérificateur général et du bureau de vérification des fonds publics. Cependant, dans le dessein de renforcer l'application des procédures de vérification des fonds publics, la législation a instauré une nouvelle catégorie d'infractions disciplinaires budgétaires et financières, relevant de la compétence du Comité disciplinaire budgétaire et financier. Cette disposition complémentaire englobe des aspects distincts des infractions civiles, administratives et pénales qui échappent au champ d'action de la Commission de vérification des fonds publics.

Conformément à l'Article 312 de la Constitution de 1997, l'article 6 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 dispose que la Commission de vérification des fonds publics est composée d'un président et de neuf autres membres qualifiés, nommés par le roi sur recommandation du Sénat. Les critères de sélection des membres sont rigoureusement définis, exigeant que les individus soient de nationalité thaïlandaise de naissance, âgés d'au

²¹ *Ibid.*, p. 787.

moins quarante-cinq ans, et qu'ils remplissent les qualifications spécifiées pour chaque catégorie. Il est requis la nomination de deux membres pour chaque catégorie²².

À titre d'exemple, les qualifications incluent l'impératif d'avoir été ou d'être actuellement un fonctionnaire du gouvernement occupant un poste d'au moins le niveau 10, ou son équivalent, avec une expertise et une expérience attestée dans le domaine de la vérification des fonds publics. De plus, les qualifications peuvent également englober une expertise et une expérience en comptabilité, en audit, ou en audit interne, ainsi qu'une compétence avérée dans les domaines de l'économie, des finances, des finances publiques, ou de l'administration des affaires.

Dans cette perspective, le Sénat s'engagera dans l'examen des individus répondant aux critères requis pour occuper la fonction de membres de la Commission de vérification des fonds publics, en se basant sur la liste préalablement établie par le Comité des candidatures. Conformément à l'article 8, le Comité des candidatures, désigné par le Sénat, est composé du président de la Cour constitutionnelle, du président de la Cour suprême de Justice, du président de la Cour Administrative suprême, ainsi que des recteurs de tous les établissements d'enseignement supérieur de l'État en tant que personnes morales, au nombre de sept, élus parmi eux. Par ailleurs, il intègre des représentants de tous les partis politiques, dont au moins un membre est également député à l'Assemblée nationale. Ces représentants sont élus au nombre de cinq, de manière proportionnelle ou en proportion proche du nombre de membres de l'Assemblée nationale²³.

²² Article 6 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Il y aura une Commission de vérification des fonds publics composée d'un président et de neuf autres membres qualifiés nommés par le Roi et avec l'avis du Sénat parmi des personnes de nationalité thaïlandaise de naissance, âgées d'au moins quarante-cinq ans et possédant les qualifications dans chaque catégorie, deux étant nécessaires pour chaque catégorie comme suit :

- (1) ayant été ou étant actuellement fonctionnaire du gouvernement à un poste d'au moins le niveau 10 ou son équivalent, avec une expertise et une expérience en vérification des fonds publics ;
- (2) ayant une expertise et de l'expérience en comptabilité, audit ou audit interne ;
- (3) ayant une expertise et de l'expérience en économie, finance, finance publique ou administration des affaires ;
- (4) ayant une expertise et de l'expérience en ingénierie, droit, science politique ou dans un autre domaine bénéfique pour le travail de vérification des fonds publics ;
- (5) détenant ou ayant détenu, pendant une période d'au moins dix ans, un poste de direction en tant que président, directeur, directeur général ou un poste équivalent appelé autrement dans une entreprise qui est une société cotée à la Bourse de Thaïlande.

Les personnes visées aux points (2) à (4) doivent également posséder l'une des qualifications suivantes :

- (1) être expert-comptable agréé en vertu de la loi sur les auditeurs ;
- (2) avoir été ou étant actuellement fonctionnaire du gouvernement à un poste d'au moins le niveau 10 ou son équivalent ;
- (3) avoir été ou étant actuellement, pendant une période d'au moins dix ans, enseignant dans un établissement d'enseignement supérieur avec un poste d'au moins professeur associé ».

²³ Article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « La sélection et l'élection des membres se dérouleront comme suit :

En ce qui concerne le Comité disciplinaire budgétaire et financier, les principes de discipline budgétaire et financière et l'imposition d'amendes administratives s'inspirent étroitement du système judiciaire français. Dans le cadre de la réforme du système de vérification des fonds publics, la Thaïlande a envisagé la création d'une CDBF, prenant pour modèle le système français et celui de l'Union européenne. À cet égard, la Thaïlande a bénéficié de financements de la Banque mondiale spécifiquement alloués à l'éducation et à la recherche. L'objectif était de permettre au Comité disciplinaire budgétaire et financier (au sein de la Commission de vérification des fonds publics à ce moment-là) de se transformer en une CDBF dans le futur, en alignement avec le système juridique du pays modèle²⁴.

Dans le passé, la Commission de vérification des fonds publics ne détenait pas le pouvoir de sanctionner les agents publics en cas de violation des lois et règlements relatifs aux finances publiques. En présence de lacunes constatées, la Commission se limitait à élaborer un rapport qu'elle transmettait à l'inspection, aux services contrôlés, ou à notifier les parties concernées. Ces entités étaient alors chargées de déterminer les mesures disciplinaires à l'égard des fonctionnaires ou d'initier des poursuites pénales en cas d'infraction pénale, conformément aux dispositions de la loi sur la vérification des fonds publics de 1979²⁵. Par

(1) Le Président du Sénat fera établir un Comité de sélection de quinze membres comprenant le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême de justice, le Président de la Cour administrative suprême, les Recteurs de toutes les institutions d'enseignement supérieur publiques, personnes morales, élus parmi eux-mêmes au nombre de sept, et les représentants de tous les partis politiques ayant un membre qui est député, en nombre proportionnel ou en proportion étroite au nombre de membres de l'Assemblée nationale, mais élus parmi eux-mêmes au nombre de cinq. Le Comité de sélection aura pour mission de sélectionner et de préparer une liste de personnes qualifiées ayant les qualifications prévues à l'article 6 et ne faisant l'objet d'aucune des interdictions prévues à l'article 7, en nombre deux fois supérieur au nombre autorisé dans chaque catégorie, pour soumission au Président du Sénat après accord des personnes nominées, dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle il existe une base pour l'élection de personnes à ces fonctions. La résolution faisant une telle nomination doit être adoptée par un vote d'au moins les trois quarts du nombre total des membres du Comité de sélection ;

(2) Le Président du Sénat convoquera le Sénat pour adopter, par vote secret, une résolution élisant les personnes nominées figurant sur la liste sous (1). À cette fin, les personnes nominées dans chaque catégorie, qui obtiennent le plus grand nombre de votes, représentant plus de la moitié du nombre total des sénateurs en exercice, seront élues en tant que membres. Mais si le nombre de personnes élues dans une catégorie est inférieur à deux, la liste des personnes nominées restantes dans cette catégorie sera soumise de nouveau aux sénateurs pour un vote à une autre occasion. Dans ce cas, les personnes nominées dans chaque catégorie qui obtiennent le plus grand nombre de votes, représentant plus de la moitié du nombre total des sénateurs en exercice, seront réputées être élues en tant que membres. Si des personnes dans la même catégorie obtiennent des votes égaux entraînant plus de deux personnes élues, le Président du Sénat procédera à un tirage au sort pour déterminer les personnes élues. Dans le cas où, en ce qui concerne la liste des personnes qualifiées dans une catégorie particulière, aucune personne ou seulement une personne est élue en tant que membre, le Comité de sélection sélectionnera et préparera une liste de personnes qualifiées dans cette catégorie sous (1) pour soumission au Sénat afin d'adopter une résolution en vue d'une élection à une autre occasion.

Les personnes élues en tant que membres en vertu du (2) se réuniront et éliront l'un d'entre eux comme président, puis notifieront au Président du Sénat les résultats.

Le Président du Sénat contresignera le Commandement royal nommant le président et les membres ».

²⁴ MENDAKA J., *op. cit.*, p. 24.

²⁵ Sabyeroob-Polsuwan O., *Discipline budgétaire et financière en Thaïlande*, *op. cit.*, p. 29.

la suite, suite à la promulgation de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, des modifications substantielles ont été apportées. Cette législation confère à la Commission de vérification des fonds publics la charge de surveiller la discipline budgétaire et financière, bénéficiant du soutien du Comité disciplinaire budgétaire et financier, une entité indépendante et impartiale.

L'article 19 de la susmentionnée loi préconise la création du Comité disciplinaire budgétaire et financier dans le but d'examiner les éventuelles infractions et d'infliger des amendes préliminaires aux agents publics des services contrôlés qui enfreignent les directives de contrôle financier établies par la Commission de vérification des fonds publics. Ces directives, désignées sous le terme de discipline budgétaire et financière, sont spécifiquement définies dans le règlement établi par la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Ce règlement a clairement défini les fondements des infractions ainsi que les modalités d'application des amendes administratives²⁶. En dernière instance, la Commission de vérification des fonds publics examinera le dossier d'enquête provenant du Comité disciplinaire budgétaire et financier, et elle rendra une décision quant à l'éventuelle culpabilité des agents publics faisant l'objet de l'enquête, prononçant ainsi une sanction administrative le cas échéant.

La discipline budgétaire et financière, introduite par cette loi, est explicitement traitée dans le premier chapitre intitulé « La nomination, les pouvoirs et fonctions de la Commission » à l'article 15²⁷, ainsi que dans la deuxième partie consacrée aux disciplines budgétaires et

²⁶ FAKFAE E., *Problèmes concernant la discipline budgétaire et financières au titre de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999*, Mémoire de Master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2017, p. 73.

²⁷ Article 15 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « La Commission a les pouvoirs et les devoirs liés à la formulation des politiques de la vérification des fonds publics, à la prescription de règles standard pour la vérification des fonds publics, à la prescription de règles et procédures pour les disciplines budgétaires et financières, à la fourniture de conseils, de recommandations et de suggestions pour la correction des défauts liés à la vérification des fonds publics, à la prescription de sanctions administratives, à l'examen et à la détermination, en tant qu'organe suprême, de la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière, à l'examen et à la sélection d'une personne apte à être le Vérificateur général, et à d'autres activités prévues dans la présente loi organique, concernant les questions suivantes : ...

(5) exerçant une supervision et agissant en tant qu'organe juridictionnel suprême dans le processus disciplinaire budgétaire et financier énoncé dans les dispositions de la Partie 2 de ce chapitre. ...

(11) nommant le Comité disciplinaire budgétaire et financier conformément à l'article 20 ... ».

financières, à partir de l'article 19²⁸, 20²⁹ et suivants. L'entité jouant un rôle clé dans les contentieux relatifs à la discipline budgétaire et financière est le Comité disciplinaire budgétaire et financier, désigné par la Commission de vérification des fonds publics. Le Comité disciplinaire budgétaire et financier jouerait un rôle similaire à celui d'un procureur en rassemblant des éléments de preuve, en synthétisant les faits et en émettant un avis. À la clôture du procès disciplinaire, la décision serait alors transmise à la Commission de vérification des fonds publics en vue d'un examen approfondi et de l'application de sanctions relatives à la discipline budgétaire et financière³⁰.

Une évaluation préliminaire du comité des questions liées à la discipline budgétaire et financière, contribuant ainsi à alléger le fardeau de la commission tout en assurant la protection des droits des individus, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Il est à noter cependant que, bien que le Comité disciplinaire budgétaire et financier assume cette responsabilité, son

²⁸ Article 19 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Dans le but de permettre au système de la vérification des fonds publics de fonctionner de manière efficace et disciplinée, il sera constitué un Comité disciplinaire budgétaire et financier nommé par la Commission en vertu de l'article 20, ayant les pouvoirs et les devoirs d'effectuer l'examen préliminaire et la détermination d'une amende administrative à infliger à un responsable ou employé d'une entité auditée ayant enfreint une mesure relative au contrôle fonds publics prescrite par la Commission.

La mesure relative au contrôle des finances publiques, en vertu de l'alinéa 1^{er}, doit inclure au moins les éléments suivants :

(1) Une déclaration claire indiquant toute disposition dont la violation entraînera une sanction disciplinaire budgétaire et financière.

(2) Une déclaration claire indiquant le poste des agents publics lié aux finances, ou les agents publics ayant une responsabilité directe dans une affaire, qui seront soumis à la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière en cas de violation d'une telle disposition.

(3) Le taux de l'amende administrative correspondante.

Lors de la détermination préliminaire de l'amende administrative, le Comité disciplinaire budgétaire et financier doit prendre en compte le niveau de responsabilité du poste occupé par la personne commettant la violation disciplinaire, l'importance de la mesure de contrôle des finances publiques à laquelle la violation est liée, la perte survenue dans le service gouvernemental, l'intention de la personne commettant la violation disciplinaire, ainsi que d'autres règles ou conditions prescrites par la Commission ».

²⁹ Article 20 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Le Comité disciplinaire budgétaire et financier est composé d'un membre de la Commission de vérification de l'État nommé par la Commission en tant que président du Comité, et d'au moins quatre, mais pas plus de sept membres qualifiés nommés par la Commission parmi des personnes ayant une expertise dans les domaines de la comptabilité, de l'audit interne, des finances, du droit ou de l'administration.

Le membre du Comité disciplinaire budgétaire et financier exerce ses fonctions pour un mandat de deux ans à compter de la date de sa nomination par la Commission. La cessation de fonctions pour d'autres motifs est régie par les règles prescrites par la Commission.

Les règles de procédure du Comité disciplinaire budgétaire et financier, toute contestation du Comité disciplinaire budgétaire et financier et d'autres questions liées à l'exécution des fonctions du Comité disciplinaire budgétaire et financier doivent être conformes aux règles prescrites par la Commission, pourvu que la personne présumée responsable de la responsabilité disciplinaire ait l'occasion de donner des explications et de produire des preuves pour réfuter l'allégation, et qu'il y ait un responsable particulier chargé de préparer des synthèses, de recueillir des faits et de présenter des avis indépendants au Comité disciplinaire budgétaire et financier. ... »

³⁰ MENAKA J., *op. cit.*, pp. 22 - 24.

autonomie est relative, car la décision finale demeure du ressort de la Commission de vérification des fonds publics.

b. Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics

L'exercice du contrôle sur la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics constitue une prérogative générale historiquement établie. La Loi organique sur la vérification des fonds publics de 1999 se contente de consacrer le dispositif préexistant de contrôle des fonds publics. De manière générale, les principes et les normes régissant la vérification des fonds publics demeurent inchangés par rapport à la situation antérieure. Les dispositions substantielles de cette législation sont consolidées dans l'article 44, traitant de la transgression mineure, et l'article 46, consacré à la transgression grave.

L'évaluation du degré de transgression sera étudiée en deux parties : L'infraction mineure prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 (i) ; et L'infraction grave prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 (ii).

i. L'infraction mineure prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999

En vertu de l'article 44, lors du processus de vérification des fonds publics et en identifiant des non-conformités aux dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion des finances publiques, la Commission émettra une notification formelle écrite au service faisant l'objet de la vérification. Ce service, désigné comme étant sous contrôle, sera dans l'obligation de rectifier les irrégularités en conformité avec la législation en vigueur et de transmettre les conclusions de l'audit à la Commission dans un délai de 30 jours. En cas de non-conformité non justifiée de la part du service contrôlé, la Commission informera le ministère compétent responsable du service soumis à vérification, afin que des mesures correctives appropriées soient prises en conformité avec la législation applicable³¹.

³¹ Article 44 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Dans le cas où, suite aux résultats de la vérification des fonds publics, la Commission constate une défaillance résultant du non-respect des lois, règlements, directives ou résolutions du Conseil des ministres, la Commission notifiera par écrit au service contrôlé de fournir des explications, de rectifier la défaillance, de procéder correctement ou de se conformer aux lois ou règlements établis dans le service public ou par le service contrôlé pour leur applicabilité à leurs responsables, selon le cas. Le service contrôlé devra notifier les résultats de la mise en œuvre à la Commission dans un délai de soixante jours, sauf disposition contraire de la Commission.

Si la Commission estime que la défaillance est due au fait que les lois, règlements, directives ou résolutions du Conseil des ministres ne sont pas appropriés aux circonstances présentes, ou qu'ils ne peuvent être respectés, ou

Conformément à l'article 44, les infractions considérées comme mineures, telles que le non-respect involontaire des lois, règles, règlements ou résolutions du Conseil des ministres, dépourvues d'intention délibérée, sont qualifiées de bénignes. Dans ce contexte, la Commission ne dispose que du pouvoir de notifier les services contrôlés³². Par conséquent, il revient auxdits services contrôlés de déterminer de manière définitive l'application de la loi générale sur la fonction publique, agissant ainsi en qualité d'autorité hiérarchique compétente.

Ainsi, il incombe aux services contrôlés de se conformer aux rapports d'enquête de la Commission sans être légalement tenus du faire de manière impérative. Cette circonstance a été authentifiée par la décision de la Cour Administrative suprême de 2002. Le magistrat a statué que « la Commission de vérification des fonds publics et le Bureau de la vérification des fonds publics jouissent de pouvoirs et de devoirs en vertu de la Loi organique sur la vérification des fonds publics de 1999. Cependant, ces attributions se limitent à l'enquête sur les faits survenus et à la notification des résultats de l'audit aux services contrôlés, dans le but de continuer exclusivement à opérer en stricte conformité avec les lois et règlements en vigueur. Il n'existe aucune obligation absolue pour les services contrôlés de se conformer d'une manière quelconque aux résultats de l'audit notifiés par la Commission de vérification des fonds publics et le Bureau de la vérification des fonds publics »³³.

Par exemple, la Commission de vérification des fonds publics a relevé une irrégularité au sein de l'administration provinciale de Chumphon (ชุมพร). Il a été constaté que cette entité avait octroyé une subvention de 2 millions de bahts à l'association provinciale de Chumphon dans le cadre du programme de promotion du football professionnel de Chumphon, sans l'autorisation préalable requise. Par conséquent, Cette Commission a émis une injonction demandant au Bureau de vérification des fonds publics de notifier formellement l'administration provinciale de Chumphon, exigeant le remboursement des fonds indûment versés³⁴.

que leur respect serait préjudiciable au service public, la Commission notifiera cette situation aux personnes ayant des pouvoirs et des responsabilités dans ces domaines spécifiques afin qu'elles prennent des mesures correctives. Si le responsable du service contrôlé ne prend pas de mesures en vertu de l'alinéa 1^{er} sans motif justifié, la Commission notifiera au ministère responsable ou à la personne supervisant ou prenant en charge le service contrôlé afin de prendre des mesures conformément aux lois ou règlements établis dans le service public ou par le service contrôlé pour leur applicabilité aux responsables du service contrôlé et aux responsables du service contrôlé, selon les besoins.

En cas de désaccord ou d'incapacité à mettre en œuvre les dispositions de cette section, la Commission rendra compte à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Conseil des ministres ».

³² MENAKA J., *op. cit.*, p. 24.

³³ Ordonnance de la Cour Administrative Suprême, n° 111/2002.

³⁴ BUREAU DE VERIFICATION DES FONDS PUBLICS, Le Bureau de vérification des fonds publics s'est empressé de récupérer 2 millions de bahts auprès de l'Organisation administrative provinciale de Chumphon en

ii. L'infraction grave prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999

Dans l'éventualité où, à l'issue de la vérification des fonds publics, la Commission constate des failles dans la gestion financière du service contrôlé, excluant ainsi les infractions mineures mentionnées à l'article 44, le pouvoir de la Commission est accru. Cette situation se déploie dans le cadre de l'article 46³⁵, lequel énonce que dans le cas d'infractions graves (à savoir, la violation délibérée de la loi, des actes entraînant délibérément des préjudices à l'organisme, ou une violation délibérée et malveillante), les responsables impliqués doivent être sanctionnés. La procédure implique, outre la notification au service contrôlé conformément à l'article 44, l'information de l'agent d'enquête, permettant ainsi la conduite d'une enquête et l'application de sanctions en conformité avec la législation en vigueur. Notamment, en cas de violation du droit pénal, il est impératif d'informer l'agent d'enquête afin qu'il puisse exercer son pouvoir dans le domaine du droit pénal de manière rigoureuse. La sévérité de l'article 46 réside dans l'impératif légal d'imposer des sanctions aux agents publics en cas de violation de la loi, se distinguant ainsi de l'article 44 qui semble simplement signaler des problèmes et demander au service soumis à vérification d'être résolu.

L'exercice du pouvoir en accord avec les dispositions de l'article 46 présente néanmoins des problématiques similaires à celles constatées dans le cadre de l'article 44. En effet, les rapports d'audit émanant de la Commission ne revêtent pas une force exécutoire véritablement contraignante. Malgré l'orientation de la législation visant à réprimer les agissements des agents publics en infraction aux normes financières, il subsiste, en principe, une compétence résiduelle des autorités quant à la sanction desdits agents, conformément au système hiérarchique en

cas de subventions versées à l'Association de football de Chumphon, causant des dommages au gouvernement, Communiqué de presse, 2005.

³⁵ Article 46 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Dans le cas où, suite au résultat de la vérification des fonds publics, la Commission constate une circonstance vraisemblablement constitutive de corruption ou d'exercice illégitime des pouvoirs et des fonctions, entraînant ainsi la perte ou la détérioration d'argent ou de biens de l'État, la Commission en informe l'agent d'enquête afin d'engager des poursuites judiciaires. La Commission notifie également ce résultat de vérification des fonds publics au service contrôlé ou au ministère responsable, au supérieur ou à la personne supervisant ou prenant en charge le service contrôlé, selon le cas, en vue de prendre des mesures conformément aux lois ou règlements établis dans le service public ou par le service contrôlé et applicables aux responsables.

Lors de l'engagement de poursuites judiciaires en vertu de l'alinéa 1^{er}, l'agent d'enquête consulte également le rapport de vérification des fonds publics du Bureau de vérification des fonds publics.

Toute action entreprise par l'agent d'enquête, l'agent public du service contrôlé, le ministère responsable, le supérieur, la personne supervisant ou prenant en charge le service contrôlé doit être notifiée à la Commission dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

Dans le cas où l'agent d'enquête, l'agent public du service contrôlé, le ministère responsable, le supérieur, la personne supervisant ou prenant en charge le service contrôlé n'entreprend pas d'action en vertu de l'alinéa 1^{er} dans un délai raisonnable, la Commission en informe l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Conseil des ministres ».

vigueur. Il est manifeste qu'il existe la possibilité pour les agents publics de s'entraider mutuellement et de négliger les rapports de la Commission. En ce qui concerne les sanctions pénales, elles soulèvent des problématiques similaires, même si elles s'inscrivent en dehors du périmètre du pouvoir de vérification interne de l'organisme lui-même.

La principale raison réside dans les restrictions d'accès au processus équitable en matière pénale telles qu'énoncées dans la procédure pénale. Conformément aux dispositions de la loi de procédure pénale, laquelle dispose qu'une personne lésée est habilitée à porter plainte contre un fonctionnaire en cas de commission d'un acte délictueux (article 2 (7) du Code de procédure pénale de 1935), l'article 2 (4) définit la « personne lésée » comme étant celle ayant subi un préjudice du fait de la perpétration d'une infraction.

Lorsque la Commission de vérification des fonds publics ne peut être considérée comme une personne lésée, son seul recours consiste à inciter les services contrôlés, eux-mêmes parties lésées, à déposer une plainte auprès de l'enquêteur compétent. Cependant, dans la réalité pratique, des difficultés émergent en raison de la structure interdépendante de la culture organisationnelle des fonctionnaires thaïlandais, où l'affiliation à l'organisation et la tendance des superviseurs à offrir une protection plutôt qu'une sanction sont prédominantes. De plus, il arrive parfois que, lors de la découverte de problèmes de dommages, les services contrôlés refusent de signaler les allégations à l'enquêteur par crainte que la direction ne soit tenue pour responsable³⁶.

c. Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier

En contraste avec la période antérieure à la réforme législative, le dispositif de contrôle des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics est reconnu comme une avancée notable. L'établissement de nouvelles entités indépendantes, spécifiquement conçues pour superviser le pouvoir exécutif de l'État, se révèle une tâche ardue, requérant l'approbation de l'autorité centrale de l'État. La vérification des finances publiques par des organismes d'audit externes concourt à instaurer une gestion plus méticuleuse, surveillée et conforme aux normes légales, tant dans les domaines des dépenses gouvernementales que des organismes publics, ainsi que parmi les fonctionnaires de l'État. Cependant, à la lumière des défis inhérents à

³⁶MENDAKA J., *op. cit.*, p. 22.

l'application effective, précédemment évoqués, il apparaît manifeste que des mesures correctives s'imposent afin de pallier ces lacunes³⁷. Les lacunes mineures stipulées dans l'article 44 ne revêtent pas une importance particulière, étant donné que la législation n'accorde déjà pas une emphase marquée sur les sanctions. Cependant, les lacunes majeures identifiées dans le cadre de l'article 46 ne peuvent être négligées. Le problème réside dans la nécessité de préserver le principe général de la fonction publique, lequel établit que le recouvrement des fonds ou l'application de sanctions disciplinaires dans le système juridique thaïlandais relève de la compétence des autorités supérieures. Par conséquent, il est impératif de refuser d'octroyer à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'émettre des ordres de remboursement ou des sanctions disciplinaires. De manière similaire, le pouvoir de prononcer des sanctions pénales demeure réservé à l'autorité judiciaire, conformément à la structure juridique en vigueur.

Le système juridique thaïlandais mentionné soulève des questions quant à l'efficacité de la procédure de vérification menée par la Commission de vérification des fonds publics dans la pratique. Bien que cette commission identifie des infractions et des comportements répréhensibles de la part des agents publics, elle se trouve fréquemment dans l'incapacité d'imposer des sanctions. Les rapports de la commission ne revêtent qu'une importance négligeable si l'entité contrôlée ne les respecte pas. Lorsque les organismes ne se conforment pas à la loi, les agents publics ne redoutent pas les conséquences juridiques. Inspirée par l'influence de la Cour de discipline budgétaire et financière en France, la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 a introduit des concepts de discipline budgétaire et financière visant à instaurer une culture de la discipline et du respect de la loi. Le pouvoir de la commission, en tant qu'entité indépendante et impartiale, d'imposer des sanctions disciplinaires en matière de gestion budgétaire et financière, devient ainsi une mesure dissuasive à l'égard des agents publics, les incitant à respecter la loi³⁸.

Lorsqu'une vérification a été effectuée et des lacunes ont été détectées, ces lacunes, susceptibles d'émaner des agissements des agents publics, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'agents contractuels, enclenchent le processus de discipline budgétaire et financière. Le processus s'initie conformément aux dispositions de l'article 22, lequel dispose que deux catégories d'individus sont habilitées à entreprendre l'inspection préliminaire et à rédiger le

³⁷ Pour obtenir des détails sur le contrôle des comportements divergents, tels que la responsabilité civile, la responsabilité disciplinaire et la responsabilité pénale, référer en détail au chapitre 2 de cette thèse.

³⁸ MENDAKA J., *op. cit.*, p. 22.

rapport d'inspection à l'attention du Comité de discipline budgétaire et financière : 1) le président de la Commission de vérification des fonds publics ; 2) les fonctionnaires désignés par le Vérificateur général³⁹. Lorsque le Comité de Discipline Budgétaire et Financière a reçu le rapport précité, il est impérativement appelé à instaurer une enquête et à fournir des commentaires préliminaires à la Commission de vérification des fonds publics. Conformément aux dispositions de l'article 23, ces instances sont tenues de procéder à la synthèse des faits et d'émettre des observations quant à la nature répréhensible ou non des actions incriminées, tout en analysant les motifs sous-jacents. Par ailleurs, le rapport du comité doit comporter des recommandations relatives à des sanctions administratives à l'encontre des agents publics faisant l'objet d'accusations⁴⁰. Les sanctions sont instaurées en tant que mécanisme dissuasif en fonction de la gravité de l'infraction et de la situation particulière de l'auteur. La pénalité prendra la forme d'une amende, dont le montant sera déterminé en proportion du salaire de l'auteur de l'infraction, échelonné sur quatre niveaux, chaque niveau correspondant à une étape spécifique de l'infraction, selon les critères établis par la Commission de vérification des fonds publics⁴¹.

Il est important de noter une observation mineure dans l'article 23, alinéa 2^e, qui dispose que la décision de la commission est considérée comme définitive. Bien que plusieurs lois en Thaïlande confèrent des pouvoirs similaires aux administrations publiques de manière analogue, il est reconnu à la fois sur le plan académique et pratique que l'expression « définitive » doit être interprétée en conformité avec les principes de la séparation des pouvoirs et du contrôle de l'exercice des pouvoirs par les administrations publiques. Ainsi, le terme « définitive » signifie exclusivement au sein de l'exécutif. Cette terminologie ne limite pas l'intervention de l'organe

³⁹ Article 22 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Les individus autorisés à porter la question à l'attention du Comité de Discipline Budgétaire et Financière comprennent :

(1) Le Président de la Commission de vérification des fonds publics ;

(2) L'auditeur, sous réserve de l'approbation du Vérificateur Général ;

La référence au paragraphe (2) ne peut être effectuée que par l'auditeur au sein duquel l'infraction a été constatée, en relation avec la question dont il est responsable d'effectuer l'audit ».

⁴⁰ Article 23 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Lorsque le Comité de Discipline Budgétaire et Financière a examiné et émis une résolution sur une problématique donnée, il est requis de soumettre ladite résolution à la Commission de Vérification des Fonds Publics en vue d'une analyse approfondie et d'une prise de décision. La question ainsi soumise doit, au minimum, spécifier :

(1) les faits associés à l'infraction disciplinaire budgétaire et financière ;

(2) les motifs exposés dans la résolution ;

(3) le taux d'une amende administrative ;

(4) les recommandations formulées à l'attention de la Commission pour une considération et une décision ultérieures.

La décision émanant de la Commission revêt un caractère définitif ».

⁴¹ MENDAKA J., *op. cit.*, p. 24.

judiciaire. Par conséquent, la Cour Administrative conserve la possibilité d'intervenir pour exercer un contrôle sur la décision de la commission. Le système juridique thaïlandais réserve le pouvoir de la chose jugée exclusivement au pouvoir judiciaire⁴².

Afin que la décision de la Commission soit effectivement contraignante, l'article 24 énonce que la décision disciplinaire de ladite Commission jouit d'une force juridique équivalente à celle de la décision de sanction salariale prononcée par le supérieur hiérarchique de l'entité sous contrôle. Il est précisé que préalablement à la rémunération, le responsable financier de l'unité de contrôle effectuera une déduction du montant de la pénalité, réduisant ainsi le salaire de l'agent public sanctionné. En outre, dans le dessein d'instiller la crainte parmi les agents publics et dus dissuader de transgresser la loi, la Commission peut opter pour la diffusion générale de la décision de sanction via la Gazette royale⁴³.

Comme mentionné précédemment, le système juridique thaïlandais intègre un mécanisme de contrôle du comportement des agents publics. Les supérieurs hiérarchiques détiennent le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux fonctionnaires reconnus coupables de violations disciplinaires. En effet, en raison de la nature intrinsèque des infractions relatives aux finances publiques, une corrélation persiste entre la responsabilité délictuelle et la responsabilité disciplinaire au sein de la fonction publique⁴⁴. La question qui se pose est de savoir si de tels actes répréhensibles des fonctionnaires constituent également des infractions disciplinaires d'ordre budgétaire et financier. La problématique réside dans la nature de la corrélation entre ces deux catégories de violations. Si un fonctionnaire fait l'objet de mesures disciplinaires pour un comportement spécifique, la commission peut-elle également lui infliger des sanctions sur le plan budgétaire et financier pour le même comportement allégué ? La réponse à cette question se trouve dans l'article 25 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, qui dispose que les sanctions des deux natures ne se chevauchent pas. Toutefois, si une sanction disciplinaire budgétaire et financière a déjà été prononcée, il

⁴² PAKEERAT W, *Le droit administratif général*, Nitirat, Bangkok, 2011, pp. 73 - 74.

⁴³ Article 24 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « Dans le contexte du règlement d'une amende administrative, telle que prescrite par la Commission, la décision de cette dernière en matière de sanction disciplinaire revêt une autorité juridique équivalente à celle d'un ordre de réduction salariale émis par le supérieur d'un service contrôlé. La procédure de paiement de ladite amende administrative doit se conformer aux conditions et règles spécifiées dans la décision, en stricte observance des directives établies par la Commission.

Dans le dessein de prévenir les infractions disciplinaires de manière générale, la Commission peut envisager la publication de la décision imposant une sanction relative à la discipline budgétaire et financière dans la Gazette officielle, conformément aux régulations édictées par ladite Commission ».

⁴⁴ Sabyeroob-Polsuwan O., *Discipline budgétaire et financière*, op. cit., p. 101.

n'est pas possible d'appliquer une sanction pécuniaire supplémentaire⁴⁵. Par conséquent, si le supérieur hiérarchique estime qu'une mise à la retraite d'office ou une révocation est nécessaire pour les fonctionnaires coupables de violations disciplinaires, il est en mesure de la mettre en œuvre. Par ailleurs, dans l'éventualité où une telle action serait encadrée par l'infraction énoncée dans le Code pénal de 1956 ou toute autre loi particulière sujette à des sanctions pénales, l'unité d'inspection, agissant en qualité de partie lésée, est tenue de signaler à l'officier enquêteur en vue de d'autres poursuites conformément au Code de procédure pénale de 1935. Cela ne transgresse pas le principe du « non bis in idem », étant donné que les objectifs inhérents à chaque loi sont distincts⁴⁶. Quoi qu'il en soit, cela ne signifie pas nécessairement que l'infraction doit automatiquement prendre la forme d'une infraction en vertu d'une autre loi. Cette évaluation dépendra des circonstances spécifiques. Par exemple, le manquement à verser les fonds dans les délais impartis par la loi sans intention explicite peut être considéré comme une violation disciplinaire relativement mineure. Toutefois, il ne peut pas être qualifié de violation budgétaire et financière et ne constitue pas une infraction pénale, car il lui manque les éléments intentionnels de la part de l'auteur de l'infraction.

Il convient de mentionner un règlement spécifique intitulé « Le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 », que ladite commission applique conjointement avec un autre règlement intitulé « Le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001 ». Ces règlements sont utilisés pour l'examen et l'imposition des sanctions en matière de discipline budgétaire et financière.

3) Les deux règlements de la Commission de vérification des fonds publics de 2001 précisant les détails de la discipline budgétaire et financière

Deux années après la promulgation de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, la Commission de vérification des fonds publics a élaboré deux règlements portant sur la discipline budgétaire : d'une part, Le règlement de la commission de vérification

⁴⁵ Article 25 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « La décision de sanction en matière de discipline budgétaire et financière n'entrave pas l'autorité du supérieur hiérarchique de la personne sanctionnée, qui est responsable de l'administration du service contrôlé. Ce dernier conserve le pouvoir d'analyser et d'appliquer une mesure disciplinaire fondée sur les mêmes motifs, à condition que cette sanction diffère de la réduction des salaires ou de la diminution d'une échelle salariale ».

⁴⁶ SBYEROOB-POLSUWAN O., *op. cit.*, p. 112.

des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544) ; d'autre part, le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001 (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544).

La première constitue un droit substantiel, tandis que la seconde représente un droit procédural lié aux aspects budgétaires et financiers. Cette étude se subdivise en trois sections distinctes : tout d'abord, Les principes employé pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics (a) ; en second lieu, Les Processus employé pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics (b) ; enfin, Les cas de discipline budgétaire en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 (c).

a. Les principes employé pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics

Conformément aux dispositions énoncées dans l'article 5, l'article 15 (14) et l'article 19 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, la Commission de vérification des fonds publics a édicté le règlement de la commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Ce règlement vise à préciser de manière exhaustive les modalités d'infraction et les catégories de sanctions associées à la discipline budgétaire et financière.

Cette section se structure en trois subdivisions distinctes : tout d'abord, Les composants fondamentaux des infractions dans le domaine de la discipline budgétaire et financière (i) ; en second lieu, Les différentes catégories d'infractions liées à la discipline budgétaire et financière (ii) ; enfin, Le cadre des sanctions administratives (iii).

i. Les composants fondamentaux des infractions dans le domaine de la discipline budgétaire et financière

Le point central de ce règlement réside dans l'article 5, qui prescrit que tout agent public qui enfreint délibérément les dispositions de contrôle des finances publiques disposées dans le présent chapitre II se trouve en violation d'une infraction disciplinaire budgétaire et financière

et est sujet à des sanctions pécuniaires⁴⁷. En vertu des dispositions susmentionnées, les éléments des actions répréhensibles peuvent être séparés comme suit : Les infractions en question ont été commises par des agents publics conformément à la réglementation (i.i) ; et Les agents enfreignent délibérément les mesures relatives aux contrôles des finances publiques en vertu de ce règlement (i.ii).

i.i Les infractions en question ont été commises par des agents publics conformément à la réglementation.

Les individus assujettis aux dispositions fiscales disciplinaires en vertu du présent règlement englobent les agents publics définis à l'article 3 de ce règlement⁴⁸, à savoir les fonctionnaires, les employés, les agents contractuels, ainsi que d'autres catégories de travailleurs relevant des services soumis à contrôle. De plus, ces agents publics doivent occuper des fonctions établies par la loi ou la réglementation, ou une obligation en vertu d'un ordre (comme dans le cas d'une nomination en tant qu'inspecteur du travail, impliquant ainsi l'exercice de responsabilités définies par la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017).

Il convient de noter que cette catégorisation exclut expressément les responsables politiques conformément aux dispositions de la loi sur les régulations politiques officielles.

i.ii. Les agents enfreignent délibérément les mesures relatives aux contrôles des finances publiques en vertu de ce règlement

Les normes adoptées en tant que mécanismes de surveillance de la discipline budgétaire et financière, en accord avec l'article 3 du présent règlement, sont désignées sous l'appellation « Mesures sur le contrôle des finances publiques »⁴⁹. Ces dispositions administratives dans le domaine des finances publiques sont émises en conformité avec les lois, règlements, réglementations ou autres exigences, et en cas de violation délibérée de la part des autorités,

⁴⁷ Article 5 du règlement de la commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 : « tout agent public violant délibérément les dispositions de contrôle des finances publiques telles que prescrites dans le présent chapitre II, se rend coupable d'une infraction disciplinaire budgétaire et financière et est passible d'une amende administrative conformément à ce règlement »

⁴⁸ Article 3 du règlement de la commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 : « Dans ce règlement, ... « agents publics » signifie les fonctionnaires titulaires ou les agents contractuels ou autres personnes exerçant des fonctions au sein du service contrôlé, à l'exception des fonctionnaires gouvernementaux conformément aux dispositions de la loi sur la fonction publique gouvernementale ».

⁴⁹ Article 3 du règlement de la commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 : « Dans ce règlement, ... « Mesures de contrôle des finances de l'État » signifie les dispositions relatives à la gestion financière et à la trésorerie émises conformément aux lois, règlements, ordonnances ou autres spécifications, dont la violation constitue une infraction disciplinaire en matière budgétaire et financière, et est passible de sanctions administratives conformément à ce règlement ».

elles déclenchent une infraction à la discipline budgétaire et financière, entraînant ainsi l'imposition d'amendes administratives conformément aux dispositions du présent règlement.

À titre d'exemple, Monsieur A est chargé d'approuver les frais. Conformément à ce règlement, il est tenu de fournir un récépissé. Cependant, en dépit de sa connaissance de cette obligation, Monsieur A a accepté les fonds sans émettre de récépissé. Cette conduite constitue une violation des dispositions relatives au contrôle des finances publiques.

ii. Les différentes catégories d'infractions liées à la discipline budgétaire et financière

En ce qui concerne ce point, les transgressions relevant de la discipline budgétaire et financière selon les termes du présent règlement se composent de sept infractions, énumérées comme suit : Les infractions relatives à la réception d'argent, à la conservation de l'argent et à la remise au Trésor (ii.i) ; Les infractions relatives au décaissement de l'argent public et aux dépenses de l'argent (ii.ii) ; Les infractions relatives à la gestion budgétaire et à la création de dette (ii.iii) ; Les infractions relatives à la perception des recettes (ii.iv) ; Les infractions relatives à l'argent emprunté (ii.v) ; Les infractions relatives à la commande publique (ii.vi) ; et Les autres infractions (ii.vii).

ii.i Les infractions relatives à la réception d'argent, à la conservation de l'argent et à la remise au Trésor

Les violations relatives à la réception, à la conservation et à la remise des fonds au Trésor sont énumérées dans les règlements, précisément de l'article 19 à l'article 23. En conformité avec le principe d'universalité budgétaire, lequel dispose que les dépenses et les recettes doivent être consignées dans la loi de finances pour le produit brut sans compensation mutuelle, le budget de l'État ne devrait présenter aucun solde net. L'intégralité des éléments doit être consignée dans la loi de finances afin de garantir la sincérité et la transparence de l'acte budgétaire. Par conséquent, en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi sur le Trésor de 1948 et de l'article 24, alinéa 1^{er} de la loi sur les procédures budgétaires de 1959, les fonds reçus par l'administration en tant que propriété doivent être intégralement remis au Trésor sans déduction quelconque. En outre, il est interdit à l'administration de transférer des revenus vers des dépenses spécifiques. Tout agent qui enfreint délibérément cette norme est passible de sanctions administratives conformément aux dispositions de ce règlement.

Par exemple, un fonctionnaire du sous-district omet de remettre les fonds au Comité du Trésor et ne peut pas fournir de preuve quant au dépôt de ces fonds en banque (comme énoncé dans la décision n° 9/2014 de la Commission de vérification des fonds publics concernant la discipline budgétaire et financière).

ii.ii Les infractions relatives au décaissement de l'argent public et aux dépenses de l'argent

Les violations liées au décaissement des fonds publics et aux dépenses publiques sont répertoriées dans les règlements, précisément de l'article 24 à l'article 27. Dans le cadre de la réglementation des dettes par la loi ou des dispositions relatives à un contrat administratif, les agents sont tenus de retirer les fonds du Trésor en vue de la partie contractuelle, en se conformant aux règles, procédures et conditions énoncées dans le règlement sur le décaissement des fonds, la conservation des fonds et la remise au Trésor de 2008, ou d'autres réglementations spécifiques. Tout manquement délibéré à cette conformité expose l'agent à des sanctions administratives en accord avec les dispositions de ce règlement.

À titre d'illustration, un fonctionnaire procède au versement de salaires à des travailleurs temporaires journaliers qui n'ont jamais accompli de travail (en conformité avec la décision n° 2/2013 de la Commission de vérification des fonds publics portant sur la discipline budgétaire et financière).

ii.iii Les infractions relatives à la gestion budgétaire et à la création de dette

Les transgressions liées à la gestion budgétaire et au surendettement sont répertoriées dans les règlements, précisément de l'article 28 à l'article 30. En principe, une entité publique ne devrait effectuer des paiements ou contracter des dettes que conformément aux prévisions budgétaires ou en vertu des pouvoirs conférés par d'autres lois, et elle doit recevoir les fonds nécessaires pour les paiements périodiques⁵⁰ conformément à l'article 23 de la loi sur les procédures budgétaires de 1959. En cas de violation délibérée des normes, l'agent s'expose à des sanctions administratives conformément aux dispositions du présent règlement.

⁵⁰ Article 4 de la loi sur les procédures budgétaires de 1959 : « Dans cette loi, ...

« Argent pour paiement périodique » désigne une fraction du budget affectée à l'accomplissement de paiements ou à la prise d'engagements financiers sur une période déterminée, que cela intervienne au sein du budget des dépenses ou en dehors de celui-ci ».

Par exemple, un agent municipal contracte des dettes sans qu'un budget défini ou des détails clairs ne soient établis (comme indiqué dans la décision n° 3/2004 de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière).

ii.iv Les infractions relatives à la perception des recettes

Les transgressions liées à la perception des recettes sont répertoriées dans les règlements, précisément de l'article 31 à l'article 34. En règle générale, cela concerne l'autorité gouvernementale qui détient le pouvoir des impôts, constituant ainsi la principale source de revenus pour le pays. Les autorités sont tenues d'agir en conformité avec les dispositions légales régissant la perception de ces revenus. Tout agent qui délibérément enfreint ces normes s'expose à des sanctions administratives en accord avec les dispositions de ce règlement.

À des fins illustratives, un fonctionnaire procède délibérément à la sous-estimation de la valeur des terrains, permettant ainsi aux individus de s'acquitter d'impôts ou de frais inférieurs à ceux qui devraient normalement être payés (comme spécifié dans la décision n° 8/2013 de la Commission de vérification des fonds publics relative à la discipline budgétaire et financière).

ii.v Les infractions relatives à l'argent emprunté

Les transgressions associées à l'emprunt d'argent sont détaillées dans les règlements, aux articles 35 et 36. Une appréhension approfondie de ces infractions nécessite une référence à l'article 4 du règlement sur le décaissement de l'argent, la conservation de l'argent et la remise au Trésor de 2008. Cet article définit le terme « L'argent emprunté » comme les fonds qu'une entité verse à toute personne en vue de lui permettre d'emprunter afin de couvrir les dépenses liées au service public⁵¹.

Les infractions relatives à l'argent emprunté sont énumérées dans les règlements, aux articles 35 et 36. Pour comprendre ces infractions, il faut considérer avec l'article 4 du règlement sur le décaissement de l'argent, la conservation de l'argent et la remise au Trésor de 2008 qui définit le terme de « *L'argent emprunté* » comme *l'argent qu'un organisme gouvernemental paie à toute personne pour emprunter pour les dépenses liées au voyage au service du gouvernement ou à l'exécution de toute autre fonction officielle*. Dans le cadre du

⁵¹ Article 4 du règlement sur le décaissement de l'argent, la conservation de l'argent et la remise au Trésor de 2008 : « Dans ce règlement, ...
« L'argent emprunté » désigne les fonds qu'une entité publique octroie à toute personne en vue de permettre à cette dernière d'emprunter afin de couvrir les dépenses associées aux déplacements au service du gouvernement ou à l'exercice de toute autre fonction officielle ».

système juridique de l'administration publique en Thaïlande, en principe, lorsqu'un agent public est amené à se déplacer pour l'exercice de fonctions officielles, il doit assumer des dépenses telles que des frais de déplacement, d'hébergement, et autres. Il est envisageable pour l'agent public de fournir ultérieurement un reçu à titre de preuve du décaissement.

Néanmoins, il est évident qu'une problématique persiste, étant donné que l'agent public doit préalablement avancer la somme nécessaire avant d'effectuer le retrait des fonds de l'agence à une date ultérieure. Un tel mécanisme expose les agents publics à des charges financières personnelles dans l'exercice leurs fonctions. C'est dans ce contexte que le ministère des Finances a édicté ce règlement, visant à autoriser les agents publics à emprunter des fonds du gouvernement pour les besoins leurs missions. À la clôture de la mission, en cas de solde excédentaire, l'agent public est tenu de rembourser la somme empruntée. En revanche, si l'emprunt initial s'avère insuffisant, il est autorisé à retirer des fonds de l'agence en conformité avec les règlements applicables. Tout agent qui viole délibérément ces normes est passible de sanctions administratives en accord avec les dispositions de ce règlement.

Par exemple, un agent public du sous-district néglige de surveiller les agents publics qui empruntent des fonds destinés à être utilisés dans le cadre leurs fonctions publiques (tel que stipulé dans la décision n° 1/2015 de la Commission de vérification des fonds publics relative à la discipline budgétaire et financière).

ii.vi Les infractions relatives à la commande publique

Les violations liées à la commande publique sont spécifiées dans les règlements, aux articles 37 à 49. Actuellement, la législation régissant la commande publique est la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017, qui détaille divers processus tels que l'appel d'offres, la tarification centrale, l'audit d'externalisation, etc. Tout manquement d'un agent aux règles définies par cette loi, outre la violation de la loi spécifique, entraînera des sanctions conformément aux dispositions du présent règlement.

À titre d'illustration, un agent public omet de communiquer une vérification des prix sans motif raisonnable (comme relevé dans la décision n° 4/2005 de la Commission de vérification des fonds publics relative à la discipline budgétaire et financière).

ii.vii Les autres infractions

Les infractions additionnelles sont répertoriées dans les règlements, précisément de l'article 50 à l'article 52. Ces infractions englobent diverses formes de violations fiscales et budgétaires qui ne correspondent pas aux six principales mentionnées précédemment.

Par exemple, le maire exerce un pouvoir discrétionnaire distinct de celui du comité d'adjudication, faisant usage de son autorité exécutive en tant que chef d'agence pour négocier personnellement le prix. Il justifie cette action en arguant que l'échéance du certificat de partenariat est cruciale, discréditant ainsi le soumissionnaire le plus bas, même si l'élément susmentionné n'a pas de pertinence matérielle et influe directement sur le travail et la qualité des prestations (comme spécifié dans la décision n° 1/2004 de la décision de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière).

iii. Le cadre des sanctions administratives

Les infractions disciplinaires budgétaires et financières, en vertu de l'article 9 et de l'article 10, sont passibles de quatre niveaux d'amendes administratives, selon la gravité de l'infraction, dans l'ordre suivant :

L'infraction au premier stade : une pénalité dont le montant n'excède pas le salaire de l'agent public accusé au moment de la commission de l'infraction, équivalent à un mois de salaire ;

L'infraction au deuxième stade : une pénalité dont le montant n'excède pas le salaire de l'agent public accusé au moment de la commission de l'infraction, équivalent à 2-4 mois de salaire ;

L'infraction au troisième stade : une pénalité dont le montant n'excède pas le salaire de l'agent public accusé au moment de la commission de l'infraction, équivalent à 5-8 mois de salaire ;

L'infraction au quatrième stade : une pénalité dont le montant n'excède pas le salaire de l'agent public accusé au moment de la commission de l'infraction, équivalent à 9-12 mois de salaire.

Par exemple, en cas de commission d'une infraction par Madame B, qui perçoit un salaire de 10 000 bahts, la Commission de vérification des fonds publics décide de sanctionner

Madame B avec une amende correspondant à l'infraction au deuxième stade, soit un montant équivalent à 4 mois de salaire, soit 40 000 bahts. Bien qu'au moment où la Commission a émis l'ordonnance de sanction, le salaire de Madame B s'élevait à 15 000 bahts, le montant pris en considération pour le calcul de l'amende est seulement de 10 000 bahts.

La Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la durée et le montant des amendes mensuelles à payer, ainsi que le mode de paiement, conformément à l'article 10, alinéa 2. Par exemple, elle pourrait exiger que Madame B verse 10 000 bahts par mois pendant 4 mois ou demander un paiement mensuel de 5 000 bahts sur une période de 8 mois, conformément à l'article 10, alinéa 3.

Tout agent public qui enfreint la discipline budgétaire et financière conformément au présent règlement commet également une violation en vertu d'autres lois, même s'il a déjà été sanctionné. D'autres sanctions possibles comprennent : 1) la responsabilité pénale, qu'il s'agisse d'emprisonnement, d'amendes ou d'autres peines en vertu du Code pénal de 1956 ; 2) la responsabilité délictuelle conformément à la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 ; 3) la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires en conformité avec la Loi sur la fonction publique de 2008 ; ainsi que d'autres responsabilités spécifiées par la loi⁵². Un agent reconnu coupable de l'une des infractions susmentionnées peut également faire l'objet de sanctions disciplinaires budgétaires et financières en vertu de l'article 8.

Cependant, si la procédure n'est pas engagée dans un délai de cinq ans à compter de la date de commission de l'infraction conformément au règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, l'affaire sera close en vertu de l'article 18.

b. Les Processus employé pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics

La Commission de vérification des fonds publics, conformément aux dispositions énoncées aux articles 5, 15 et 20, alinéa 3 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, a établi le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001. Ce règlement se conforme à un

⁵² Ce sujet sera expliqué plus en détail dans la partie 2 de cette thèse.

ensemble de cinq étapes distinctes, à savoir⁵³ : Les procédures d'acceptation du dossier pour examen (i) ; Les procédures d'établissement des faits (ii) ; Les procédures du délibéré du Comité disciplinaire budgétaire et financier (iii) ; Les procédures de prise de décision par la Commission de vérification des fonds publics (iv) ; et Les procédures d'exécution de la décision (v).

i. Les procédures d'acceptation du dossier pour examen

Conformément à l'article 11, les individus autorisés à soumettre des affaires au Comité disciplinaire budgétaire et financier comprennent le président de la Commission de vérification des fonds publics et l'inspecteur, sous réserve de l'approbation préalable du Vérificateur général. Les questions soumises à l'examen du Comité de discipline budgétaire et financière, tel que disposé par l'article 12, doivent comporter des indications précises, notamment le nom, le poste et l'agence à laquelle l'agent était affilié au moment de la commission de l'infraction. Cela doit inclure une identification des faits ou des circonstances en question, accompagnée de références probantes. Il est impératif que les parties concernées soient actives et non en situation de faillite.

En outre, il est impératif que le dossier en question n'ait pas atteint la période de prescription de cinq ans à compter de la date d'enregistrement au sein du Bureau de discipline budgétaire et financière, l'une des sections internes du Bureau de vérification des fonds publics.

ii. Les procédures d'établissement des faits

Une fois que le secrétaire du Comité disciplinaire budgétaire et financier ou ledit comité a accepté la requête, l'officier en charge de l'affaire doit opérer en conformité avec les dispositions des règles 15 à 25 énoncées dans l'article. En premier lieu, adoptant une approche inquisitoire, il est impératif de recueillir tous les faits au moyen d'une enquête écrite et de rédiger un avis écrit informant le présumé coupable des faits qui lui sont reprochés. Par la suite, il convient de rédiger un mémoire récapitulatif de l'affaire initiale et de formuler une opinion quant à la commission présumée de l'infraction, ainsi que sur les règlements pertinents, si l'officier en charge estime qu'une infraction a été commise. De surcroît, un dossier d'enquête doit être soumis au Président du Comité disciplinaire budgétaire et financier pour examen et rapport des allégations.

⁵³ BUREAU DE VERIFICATION DES FONDS PUBLICS, Procédures, publié sur <http://dfmo.oag.go.th/pronouncement>.

Néanmoins, si l'officier responsable de l'affaire détermine, sur la base des éléments de preuve disponibles, que l'action en question ne constitue pas une infraction et qu'il est recommandé de clore le dossier, celui-ci doit être soumis à l'examen du Comité disciplinaire budgétaire et financier ainsi qu'à la Commission de vérification des fonds publics en vue de la prise d'une décision. Lorsque le président du Comité disciplinaire budgétaire et financier concorde avec l'opinion de l'officier responsable, un avis écrit des allégations sera transmis à l'accusé, lui accordant un délai de quinze jours pour fournir des clarifications.

Par la suite, il convient de recommander au Président du Comité disciplinaire budgétaire et financier d'initier une enquête visant à permettre à l'accusé de répondre aux allégations devant une Commission d'enquête composée de deux membres préalablement désignés par le président du Comité disciplinaire budgétaire et financier. Enfin, il est nécessaire de rédiger le rapport d'enquête et du soumettre à l'examen du Comité disciplinaire budgétaire et financier. Le membre de la Commission d'enquête responsable de l'affaire est tenu de présenter des observations et de prodiguer des conseils au sein du Comité disciplinaire budgétaire et financier.

iii. Les procédures du délibéré du Comité disciplinaire budgétaire et financier

En accord avec les dispositions de l'article 28, le Comité disciplinaire budgétaire et financier procède à l'examen du rapport d'enquête élaboré par l'officier en charge de l'affaire, puis rédige son propre rapport. Tant le rapport du Comité de discipline budgétaire et financière que le rapport d'enquête de l'officier responsable seront présentés à la Commission de vérification des fonds publics en vue de la prise de la décision finale.

Le rapport relatif aux mesures disciplinaires du Comité de discipline budgétaire et financière comporte les éléments suivants : (1) la date précise de considération, incluant le jour, le mois et l'année ; (2) les coordonnées complètes de l'accusé au moment de la commission de l'infraction, comprenant le nom, le poste et l'agence d'affiliation, ainsi que ses informations actuelles ; (3) les identités du responsable du dossier et de l'inspecteur, accompagnées leurs titres respectifs ; (4) l'exposition des faits liés à l'infraction de discipline budgétaire et financière ; (5) la référence à la loi applicable ; (6) les résolutions adoptées et les motifs qui les sous-tendent ; (7) la spécification du montant des amendes administratives et des modalités de paiement y afférentes ; (8) les recommandations adressées à la Commission de vérification des fonds publics en vue d'un examen approfondi ; (9) la mention des opinions dissidentes, le cas échéant.

iv. Les procédures de prise de décision par la Commission de vérification des fonds publics

Conformément à l'article 31, dès réception du rapport d'enquête élaboré par l'officier en charge de l'affaire et du rapport sur l'infraction de discipline budgétaire et financière produit par le Comité disciplinaire budgétaire et financier, la Commission nationale de la vérification des fonds publics procédera à l'examen de ces rapports en vue de prendre une décision finale concernant la discipline budgétaire et financière. Sa décision devra clairement énoncer les éléments suivants : la portée des considérations prises en compte, les faits établis sur la base des preuves, la qualification de l'acte en tant qu'infraction, la référence aux règlements pertinents, le montant des amendes administratives ainsi que les modalités de paiement associées.

v. Les procédures d'exécution de la décision

Conformément à l'article 32, la décision de la Commission de vérification des fonds publics relative à la discipline budgétaire et financière est communiquée à l'agence à laquelle l'accusé est affilié, en vue de reconnaissance et de mise en œuvre. L'agence du contrevenant est chargée de déduire le montant de l'amende du salaire de l'individu concerné, de verser les fonds au Trésor et de rendre compte des résultats à la Commission de vérification des fonds publics. Toutefois, si l'agent en question a perdu son statut officiel, la Commission des comptes de l'État prend une décision formelle ordonnant le paiement direct de l'amende. Cette décision revêt le statut d'un acte administratif⁵⁴.

Dans le cas où le contrevenant n'a pas encore acquitté sa dette, la Commission d'audit de l'État émet une notification préalable concernant le paiement de l'amende. Cependant, en l'absence de règlement de l'amende dans le délai spécifié par la Commission, cette dernière est habilitée à ordonner une mesure d'exécution administrative par le biais d'une procédure de saisie et de vente aux enchères, conformément aux dispositions de l'article 33, en vue de recouvrer le montant de l'amende administrative.

⁵⁴ Ordonnance de la Cour administrative suprême sur la discipline budgétaire et financière n° 1/2017.

c. Les cas de discipline budgétaire en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999

Il est à noter que le concept de discipline budgétaire et financière est d'apparition relativement récente dans le cadre du droit public thaïlandais. Il est important de souligner que cette discipline relève du domaine juridique plutôt que de l'économie. À l'époque considérée, aucun précédent jurisprudentiel de la Cour Administrative Suprême n'existait concernant les affaires de discipline budgétaire, en raison du temps considérable requis pour les examens menés par la Commission de vérification des fonds publics et la Cour Administrative. Il faudra attendre environ jusqu'en 2017 pour disposer d'un nombre suffisant de jugements de la Cour Administrative, qui peuvent être étudiés afin de mieux appréhender les contours de la discipline budgétaire et financière.

La structuration de ce chapitre s'articule autour de deux parties distinctes : d'une part, Les décisions de la commission de vérification des fonds publics et de la Cour Administrative (i) ; et d'autre part, Les problèmes juridiques et l'inefficacité des disciplines budgétaire et financière dans le régime juridique prévu par la constitution de 1997 (ii).

i. Les décisions de la commission de vérification des fonds publics et de la Cour Administrative

La décision émanant de la Cour Administrative, bien que rendue avec un certain retard, conserve une importance significative et représente un sujet d'investigation de grande pertinence. Une analyse approfondie de ces études met en lumière le problème prédominant, à savoir que la majorité des membres du personnel au sein du bureau de vérification des fonds publics en Thaïlande sont des comptables et non des juristes spécialisés en droit public. Par conséquent, un nombre considérable de décisions émanant de la Commission de vérification des fonds publics ont été annulées par la Cour Administrative en raison du non-respect des principes fondamentaux du droit public, notamment ceux liés au service public, comme le démontre l'arrêt n° 100/2017 de la section de la discipline budgétaire et financière de la Cour Administrative Suprême.

Au sein de cette instance, le requérant a été sanctionné par la Commission de vérification des fonds publics en vertu de la décision n° 16/2017 de ladite commission, relative à la discipline budgétaire et financière. Cette mesure disciplinaire découle de l'acceptation d'un projet sans se conformer au contrat convenu entre l'entité administrative et l'entrepreneur en

construction. Conformément aux dispositions contractuelles, le sol du bâtiment était censé être équipé de barres d'armature Dowel Bar et d'une jointure de contraction. Toutefois, le travail accepté par le requérant ne répondait pas aux exigences contractuelles. Le comportement du le requérant constitue donc une violation de la discipline budgétaire et financière énoncée à l'article 44, alinéa 1er, du règlement de la Commission sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Néanmoins, le requérant affirme que, bien que le bâtiment n'ait pas été doté de barres d'armature Dowel Bar ni de jointure de contraction, il était conforme aux normes académiques. Subséquemment, le requérant a porté l'affaire devant la Cour Administrative, qui a ensuite été soumise à la Cour administrative suprême. Cette dernière a conclu que même si le sol du bâtiment ne respectait pas les spécifications contractuelles, le contrat en lui-même était initialement mal conçu. Par conséquent, le strict respect du contrat, malgré sa formulation incorrecte dès le départ, ne peut être considéré comme une action administrative adéquate. Ainsi, le requérant n'a pas enfreint la discipline budgétaire et financière. La décision de la Commission ne s'accorde pas avec la loi.

Cette affaire reflète que la Commission a le pouvoir de sanctionner les agents publics en cas de non-respect de la discipline budgétaire et financière établie dans le règlement de la Commission sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Cependant, en tant qu'entité faisant partie intégrante de l'Administration elle-même, l'exercice de ce pouvoir par la Commission doit également respecter le principe de légalité. Lorsque le principe de l'adaptabilité est inhérent au principe de service public assuré par le droit administratif thaïlandais, la Commission doit également respecter le principe de l'adaptabilité. Néanmoins, la Commission estime que le requérant doit respecter rigoureusement les engagements du contrat administratif en question, même s'il s'agit d'engagements incorrects dès le départ. Par conséquent, la décision de la Commission ne semble pas être conforme à la loi⁵⁵. Conformément à Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, la Cour administrative suprême a annulé cette la décision.

ii. Les problèmes juridiques et l'inefficacité des disciplines budgétaire et financière dans le régime juridique prévu par la constitution de 1997

Dans la mesure où le domaine du droit des finances publiques, en particulier le concept émergent de discipline budgétaire, est relativement récent en Thaïlande, il n'est pas étonnant

⁵⁵ La problématique relative à la surveillance du pouvoir de la Commission par le juge administratif sera minutieusement analysée dans la seconde partie de cette thèse.

que des problèmes juridiques soient fréquemment rencontrés. Les questions d'importance cruciale, exemplifiées ci-dessus, constituent des enjeux clés qui suscitent la nécessité d'une réforme du droit des finances publiques inscrite dans la Constitution de 2007. L'exploration des problématiques spécifiques sera articulée selon la subdivision suivante : La légitimité dans l'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics : La prise en compte du principe d'État de droit et de la démocratie (ii.i) et ; L'inefficacité dans l'application de la discipline budgétaire aux superviseurs, ordonnateurs et politiciens (ii.ii).

ii.i La légitimité dans l'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics : La Prise en compte du principe d'État de droit et de la démocratie

Conformément au principe fondamental de l'État de droit, visant à prévenir la concentration excessive du pouvoir au sein d'une organisation, il est impératif de mettre en place un système de contrôle et d'équilibre, communément désigné par l'expression « *Check and Balance* ». Cette approche vise à permettre aux autorités de s'autocontrôler et de s'équilibrer mutuellement, tout en se préservant des ingérences organisationnelles, et ce, en assurant la préservation du principe de la séparation des pouvoirs. À cet égard, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 souligne l'importance de cette théorie en affirmant que « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Selon l'analyse classique de penseurs tels que Locke (*Premier et Second Traités du gouvernement civil*, 1690) et surtout Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748), l'État est doté de trois pouvoirs juridiques distincts, à savoir le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire⁵⁶. Dans le domaine du droit public financier, le principe fondamental de la séparation des pouvoirs a également été mis en application. À titre illustratif, en France, la séparation des pouvoirs financiers s'opère entre les branches exécutive et législative⁵⁷ prévu par l'article 34 de la Constitution française indique que le pouvoir de percevoir des impôts relève du Parlement⁵⁸. Le Conseil Constitutionnel a quant à lui reconnu que des moyens des pouvoirs publics dans une dotation budgétaire spécifique « ... assure[nt] la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »⁵⁹, et aussi le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est

⁵⁶ DIDIER T., *Droit public*, Paris, Presses Universitaires de France / Humensis, 4^e éd., 2018. p. 4.

⁵⁷ BAUDU A., *Droit des finances publiques*, Paris, DALLOZ, 2^e éd., 2018, p. 240.

⁵⁸ Article 34 prévoit que « la loi fixe les règles concernant : ... -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie ... ».

⁵⁹ Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011.

également observé, stipulant que l'ordonnateur n'est pas autorisé à manipuler les fonds publics ; cette prérogative est exclusivement dévolue au comptable public. Il revient à ce dernier, agissant sur l'ordre de l'ordonnateur, d'effectuer la perception ou la dépense des fonds publics⁶⁰.

Le principe de la séparation des pouvoirs financiers est rigoureusement défini dans la législation thaïlandaise. Les contrôles disciplinaires budgétaires et financiers sont tenus de respecter scrupuleusement ce principe. Tel que mentionné précédemment, le cadre juridique dispose que le Vérificateur Général est doté du pouvoir d'inspection, tout en étant lui-même incapable de prendre des décisions disciplinaires budgétaires et financières. En cas de violation de la loi sur la discipline budgétaire et financière, la compétence d'imposer des sanctions administratives incombe à la Commission de vérification des fonds publics. Cette disposition démontre un équilibre des pouvoirs et une séparation des responsabilités entre ces deux entités⁶¹.

Afin de garantir l'indépendance de la Commission de vérification des fonds publics vis-à-vis de l'administration, celle-ci bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle en tant qu'organe indépendant. Depuis 1997, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont désignées en tant qu'autorités administratives indépendantes. En termes d'indépendance et d'impartialité, la Commission présente des similitudes avec l'autorité administrative indépendante française, que le Conseil d'État français a déjà définie comme un organisme administratif agissant au nom de l'État, disposant d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité directe du gouvernement⁶². Bien que l'assurance de l'indépendance puisse favoriser une vérification efficace de la Commission, elle peut également soulever des problématiques liées à la séparation des pouvoirs, particulièrement en ce qui concerne les amendes administratives. Les dispositions substantielles concernant les affaires disciplinaires budgétaires et financières sont exclusivement exposées à l'article 15.

Conformément à l'article 15, la Commission de vérification des fonds publics dispose non seulement du pouvoir de prescrire des règles et procédures en matière de disciplines budgétaires et financières, mais également du pouvoir de délibérer et de déterminer des

⁶⁰ WASERMAN F., *op. cit.*, p. 51., DUSSART V., *Finances publiques*, (Larcier, 13^e éd., 2012), pp. 121 - 123.

⁶¹ BOONCHOO P., *op. cit.*, p. 33.

⁶² CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport Public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 : Les autorités administratives indépendantes*, Conseil d'Etat, 2001, p. 257.

sanctions administratives. En tant qu'organe suprême, elle assume la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière⁶³.

Lorsqu'on analyse la loi organique de 1999, il n'est pas établi de manière explicite les mesures servant de fondement à la détermination des sanctions administratives, aux procédures, et aux modalités des sanctions administratives. Ainsi, il revient à la Commission de vérification des fonds publics de clarifier ces détails à travers ses règlements. À cette époque, il s'agissait notamment du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 et du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, qui ne possèdent pas de légitimité démocratique au même titre que la loi statutaire. Bien que le texte prévoie une collaboration entre les deux commissions, seule la Commission de vérification des fonds publics détient un pouvoir décisionnel et de sanctions, car en tant qu'organe suprême, elle n'est pas tenue de suivre l'avis du Comité disciplinaire budgétaire et financier. En pratique, le Comité disciplinaire budgétaire et financier ne dispose donc d'aucun pouvoir effectif⁶⁴. Dans une telle situation, la problématique réside dans le fait que la Commission détient le pouvoir de formuler et de mettre en œuvre des règles au sein d'une seule et même entité organisationnelle, ce qui contrevient au principe de séparation des pouvoirs.

Il se pose également la question de la légitimité dans l'exercice du pouvoir, car, dans une nation régie par la démocratie, l'application de sanctions au nom du peuple doit découler d'une loi statutaire, émanant de l'Assemblée nationale en tant que représentant du peuple. Ce principe est consacré à l'article 5 de la Déclaration de 1789, indiquant que « ... tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ». Lorsque de telles règles ne sont établies que dans les règlements des commissions, les sanctions administratives qu'elles imposent ne bénéficient d'aucune légitimité démocratique.

⁶³ Article 15 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 : « La Commission a les pouvoirs et les devoirs liés à la formulation des politiques de la vérification des fonds publics, à la prescription de règles standard pour la vérification des fonds publics, à la prescription de règles et procédures pour les disciplines budgétaires et financières, à la fourniture de conseils, de recommandations et de suggestions pour la correction des défauts liés à la vérification des fonds publics, à la prescription de sanctions administratives, à l'examen et à la détermination, en tant qu'organe suprême, de la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière, à l'examen et à la sélection d'une personne apte à être le Vérificateur général, et à d'autres activités prévues dans la présente loi organique, concernant les questions suivantes : ...

(5) exerçant une supervision et agissant en tant qu'organe juridictionnel suprême dans le processus disciplinaire budgétaire et financier énoncé dans les dispositions de la Partie 2 de ce chapitre. ...

(11) nommant le Comité disciplinaire budgétaire et financier conformément à l'article 20 ... ».

⁶⁴ YOSSUNDARA A., *Le contrôle des finances publiques*, Thèse, Université Paris I, 2013, p. 162.

ii.ii L'inefficacité dans l'application de la discipline budgétaire aux superviseurs, ordonnateurs et politiciens

L'article 3 du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 définit l'« agent public » comme englobant les fonctionnaires titulaires, les agents contractuels ou d'autres personnes exerçant des fonctions au sein du service contrôlé, à l'exception des fonctionnaires gouvernementaux conformément aux dispositions de la loi sur la fonction publique gouvernementale.

En ce qui concerne les critères servant de base à la détermination des infractions disciplinaires budgétaires et financières, les sept catégories d'infractions prévues par le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 ciblent principalement les agents de premier niveau agissant dans les services contrôlés, qu'ils soient responsables de la réception, de la conservation, de l'envoi, du retrait, du paiement ou de toute autre fonction liée à la commande publique⁶⁵.

Lorsqu'on examine la définition du terme « agent public » en conjonction avec les critères servant de base pour déterminer les infractions disciplinaires en matière budgétaire et financière, il apparaît que la loi se concentre sur la surveillance et l'examen des actions des officiers subalternes au sein des agences impliquées dans les questions financières. Cependant, pour les ordonnateurs, les superviseurs de ces agents, ou ceux ayant le pouvoir de payer dans les départements respectifs, ils ne seront soumis à des amendes administratives que s'ils commettent une infraction spécifique ou participent à l'infraction avec les opérateurs. Il ne semble pas exister d'infraction distincte pour sanctionner directement ces individus, même s'ils détiennent les pouvoirs et les responsabilités de contrôler, superviser, surveiller ou diriger le personnel opérationnel afin qu'il exerce ses fonctions liées aux dépenses d'argent conformément aux lois ou aux réglementations.

En pratique, le Comité de discipline budgétaire et financière observe fréquemment que les superviseurs négligent ou omettent de surveiller ou de donner des ordres aux agents opérationnels pour qu'ils exécutent des tâches liées aux dépenses d'argent conformément à la loi ou aux règlements gouvernementaux⁶⁶. Par exemple, dans le cas d'un agent d'une agence responsable de recevoir des paiements d'impôts et de revenus, mais qui ne tient pas de registre comptable ou utilise un registre de compte périmé, ou encore qui ne prépare pas de rapport de

⁶⁵ Sabyeroob-Polsuwan O., *Discipline budgétaire et financière*, op. cit., p. 135.

⁶⁶ *Ibid*, p. 136.

solde quotidien, le superviseur était conscient de la situation mais a omis d'utiliser son pouvoir pour contrôler, superviser ou donner des instructions à l'agent afin de garantir la conformité à la loi ou au règlement. Cependant, les dispositions du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 ne qualifient en aucun cas ces comportements comme des infractions disciplinaires budgétaires et financières, même si la personne concernée occupe une position importante au sein d'un organisme gouvernemental, où son rôle est crucial pour maintenir la discipline budgétaire et financière. À la différence de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, la Commission se concentre sur la sanction des superviseurs⁶⁷.

Le règlement excluait le contrôle des responsables politiques sous prétexte qu'il s'agissait d'une question relevant de l'action gouvernementale et devait donc être politiquement responsable. Cependant, il est observé que les fonctionnaires politiques peuvent exercer le pouvoir de deux manières, à savoir par l'action politique (acte de gouvernement) et par l'action administrative. Par conséquent, l'utilisation exclusive de critères organisationnels, sans prendre en considération les critères de contenu, peut entraîner des problèmes ultérieurs d'inexactitudes, par exemple en générant des problèmes dans le cas de titulaires de fonctions politiques ayant des responsabilités ou étant impliqués dans l'exercice de fonctions liées aux ordres de paiement ou aux biens du service des services contrôlés.

Cela soulève également des préoccupations dans les cas où les titulaires d'une charge politique n'ont pas le pouvoir de donner des ordres de paiement, mais sont tout de même impliqués dans les fonctions de commande de l'argent ou des biens des services contrôlés, par exemple, en intervenant, en utilisant leur autorité pour orienter ou inciter à la commande, ou en étant à l'origine de tout achat ou de toute administration frauduleuse de fournitures gouvernementales, que ce soit directement ou indirectement⁶⁸. L'application de critères organisationnels engendre une disparité et une iniquité dans les poursuites ou les sanctions administratives à l'encontre du contrevenant, qu'il s'agisse du co-animateur, de la personne liée à l'acte ou participant à la commission de l'infraction⁶⁹.

En conclusion, il est observable que, conformément aux règlements et aux décisions de la Commission de vérification des fonds publics, la discipline budgétaire et financière en vertu de la Constitution de 1997 se limite au contrôle des agents publics de premier niveau ayant

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ FAKFAE E., *op. cit.*, p. 67.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 70.

des responsabilités liées aux finances, laissant ainsi les superviseurs, voire les politiciens « populistes », échapper à tout examen. Lors de la rédaction de la Constitution de 2007, ainsi que dans les projets constitutionnels, les rédacteurs constitutionnels ont dû renforcer les compétences du comité. En sus de la pérennité de l'application du concept de sanctions administratives en matière de discipline budgétaire et financière, la notion de discipline budgétaire (sous l'appellation de discipline monétaire et financière) a été incorporée à l'article 167, alinéa 3^e, de la Constitution de 2007, requérant une loi sur la discipline budgétaire dans l'espoir qu'elle puisse effectivement exercer un contrôle et infliger des sanctions aux politiciens populistes.

B - Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997

Dans les sections suivantes, le terme « discipline budgétaire » est employé de manière distincte par rapport à ce qui a été étudié dans ce chapitre. En somme, dans ce chapitre, il est approprié d'affirmer que la discipline budgétaire selon la Constitution de 1997 (dénommée discipline budgétaire et financière) représente un cadre utilisé pour superviser le comportement des agents publics. Néanmoins, pour une compréhension approfondie, il est inévitable de procéder à une comparaison avec la discipline budgétaire selon la Constitution de 2007, qui présente des caractéristiques contraignantes différentes. Afin de comprendre l'application de la discipline budgétaire en tant que mesure destinée à contrôler les actions de l'État ou le comportement des agents publics, il est essentiel de se pencher sur les sanctions qui y sont associées. En substance, il convient d'expliquer succinctement que si des mesures sont violées ou non respectées, mais qu'elles ne peuvent pas être portées devant un tribunal en vue d'une exécution, ces mesures revêtent une obligation contraignante, mais uniquement en tant que cadre politique. En fin de compte, c'est au peuple de décider s'il fait confiance à un gouvernement ou une administration qui ne respecte pas la discipline budgétaire.

Il convient de décomposer la structure de l'étude de la manière suivante : Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997 (1)) ; et Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997 (2)).

1) Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997

À cette époque, seul le devoir de l'État de prendre en charge l'économie était défini dans le cinquième chapitre intitulé « Principes directeurs des politiques fondamentales de l'État », à l'article 87⁷⁰. Le concept de discipline budgétaire n'avait pas encore été intégré en tant que cadre politique définissant les orientations que l'État devrait suivre.

2) Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997

L'idée de discipline budgétaire est formulée dans les dispositions transitoires sous le nom de « discipline budgétaire et financière » à l'article 333 de la Constitution. Cette disposition requiert l'élaboration d'une loi organique sur la vérification des fonds publics, détaillant les compétences de la Commission de vérification des fonds publics. Celles-ci incluent la prescription de règles et de procédures pour les mesures disciplinaires dans le budget et les finances, la définition de sanctions administratives, ainsi que la prise en charge de l'examen et de la décision, en tant qu'organe suprême, de la responsabilité disciplinaire, budgétaire et financière. La Commission de vérification des fonds publics joue donc un rôle crucial dans le maintien de la discipline budgétaire.

Il convient de noter que cette Constitution utilise le terme « les mesures disciplinaires dans le budget et les finances », faisant référence à une discipline budgétaire au sens strict. Elle se limite à prévoir des sanctions administratives en cas de violation par des agents publics des règles des finances publiques édictées par la loi. À cet égard, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, ainsi qu'au Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 et au Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, la Commission de vérification des fonds publics a, en pratique, délégué au Comité disciplinaire budgétaire et financier le pouvoir de vérifier l'application de la discipline budgétaire. Elle peut également imposer une amende

⁷⁰ Article 87 de la Constitution de 1997 : « L'État encouragera un système économique libre par le biais des forces du marché, assurera et supervisera une concurrence équitable, protégera les consommateurs, et préviendra les monopoles directs et indirects. Il abrogera et s'abstiendra d'adopter des lois et réglementations contrôlant les entreprises qui ne correspondent pas à la nécessité économique, et ne participera pas à une entreprise en concurrence avec le secteur privé, sauf s'il est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver l'intérêt commun, ou fournir des services publics ».

administrative préliminaire, la Commission de vérification des fonds publics étant chargée d'examiner les infractions disciplinaires en matière de disciplines budgétaires et financières en tant qu'organe suprême. Cependant, conformément au principe de légalité, l'exercice du pouvoir du comité est assujéti au contrôle de la Cour Administrative, tel que prévu par Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999.

L'émergence de la disciplinaire budgétaire en Thaïlande est inextricablement liée à la sphère politique du pays. Cette disciplinaire budgétaire constitue l'une des manifestations des efforts de modernisation déployés par la nation, s'alignant sur des principes internationaux tels que la démocratie et l'État de droit. Avant les réformes instaurées dans les années 90, la Thaïlande était assujéti à un régime qualifié d'« hybride démocratique-autoritaire » ou, de manière plus spécifique, de « démocrature ». Cette période se caractérisait par l'inefficacité des mécanismes de contrôle du pouvoir gouvernemental. Parmi ces mécanismes, le contrôle financier revêtait une importance particulière, constituant essentiellement une modalité de régulation interne au sein de l'administration. Toutefois, il était également assujéti à l'influence d'une strate additionnelle de l'armée, ajoutant une dimension complexe aux structures de gouvernance.

L'interrogation portant sur la dynamique inhérente à l'exercice du pouvoir étatique a connu une intensification concomitante avec le développement économique et éducatif en Thaïlande, survenant à la suite de la période post-guerre froide. L'événement mémorable du *Mai noir* en 1992 marque l'avènement de la décadence de l'ère semi-démocratique, caractérisée par le retrait de l'armée de la sphère politique. Des érudits éminents ont joué un rôle prépondérant dans la reconfiguration nationale en s'investissant activement dans l'élaboration de plusieurs projets constitutionnels et dans l'institution de nouvelles législations.

Malgré les diligences entreprises en vue d'établir une Cour des Comptes et une Cour de Discipline Budgétaire et Financière, sous l'influence du cadre juridique français en matière financière, ces initiatives n'ont pas encore abouti de manière probante. Néanmoins, il convient de souligner que les prémices de la notion de discipline budgétaire ont trouvé leur genèse au sein de la constitution de 1997. Conformément à l'article 333 de cette constitution, ladite discipline est formellement désignée sous l'appellation de « discipline budgétaire et financière ». Celle-ci constitue un mécanisme juridique destiné à réguler le comportement des agents publics, en les contraignant à se conformer aux normes budgétaires édictées par la loi. Par la

suite, un dispositif de contrôle disciplinaire des finances publiques a été institué par le truchement de la Commission de vérification des fonds publics.

Les dispositions législatives fondamentales relatives à la discipline budgétaire à cette époque englobaient la Constitution de 1997, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, et les deux règlements édictés par la Commission de vérification des fonds publics en 2001. Toutefois, à ce stade inaugural, la Commission n'avait pas encore prononcé de sanctions administratives d'une portée significative. Par conséquent, les praticiens du droit thaïlandais étaient confrontés à une lacune substantielle dans leur corpus de connaissances. De surcroît, aucune décision judiciaire définitive émanant des instances administratives n'avait été rendue à cette période. Il serait plausible d'affirmer que les principes inhérents à la discipline budgétaire n'avaient pas encore solidement enraciné leur influence à cet instant précis.

Étant donné que la notion de discipline budgétaire est encore à ses débuts, cela engendre des problèmes subséquents. Un problème majeur qui se manifeste de manière flagrante est l'octroi d'un pouvoir excessif à la Commission de vérification des fonds publics, lui permettant à la fois de formuler des règles et d'imposer des sanctions de sa propre autorité. Le système de contrôle et d'équilibre exercé par le Comité de discipline budgétaire et financier ainsi que la Commission de vérification des fonds publics n'est pas réellement opérationnel, car le pouvoir de décision ultime demeure entre les mains de la Commission de vérification des fonds publics. Une autre problématique réside dans le fait que la discipline budgétaire et financière se concentre sur les fonctionnaires de niveau inférieur, alors que la majorité des dommages provient des décisions, qu'elles soient directes ou indirectes, des hauts responsables. En particulier, les dirigeants politiques qui échappent au système de contrôle susmentionné suscitent une préoccupation particulière. Un cadre de sanction disciplinaire budgétaire et financier aussi limité entrave véritablement la capacité à remédier aux préjudices financiers, en contradiction avec l'intention du législateur.

Afin de progresser vers la section suivante, il convient d'engager une réflexion approfondie sur la question de la réforme politique. La Constitution de 1997 a considérablement renforcé les assises des institutions politiques, donnant naissance à de nouvelles formations politiques, notamment le parti dirigé par M. Thaksin Shinawatra. Cette évolution a engendré une transformation substantielle du paysage politique thaïlandais. Historiquement, le gouvernement était en grande partie composé de technocrates opérant sous la tutelle militaire, et les partis politiques manifestaient peu d'intérêt pour l'élaboration de politiques orientées vers

les besoins de la population. La Constitution de 1997 a accentué l'émancipation du pouvoir du peuple, incitant ainsi les partis politiques à recentrer leurs préoccupations sur les aspirations des citoyens. Cette dynamique a donné lieu à l'émergence de politiques *populistes*.

À la suite du coup d'État de 2006 et de l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2007, les chercheurs ont commencé à exprimer des inquiétudes quant aux risques potentiels ou aux dommages résultant de ces politiques populistes. Ils ont entrepris de trouver des mécanismes pour limiter la mise en œuvre de telles politiques, désignées sous le terme « discipline budgétaire ». Toutefois, la question de savoir si cette discipline budgétaire est conforme à celle envisagée par la Constitution de 1997 sera explorée dans la seconde section de ce premier chapitre.

SECTION II : LA « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE » (วินัยการเงินการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 2007 : LA REACTION AU « REGIME THAKSIN » (ระบอบทักษิณ) ?

Dix ans après l'adoption de la Constitution de 1997, les juristes spécialisés en droit public en Thaïlande ont commencé à percevoir des lacunes dans la rigueur de la discipline budgétaire inhérente à ce système. Bien que considéré comme robuste, ce système s'avérait insuffisant pour résoudre de nombreuses problématiques, notamment en ce qui concerne le contrôle politique global du gouvernement. Ce type de discipline budgétaire demeurait sous la supervision d'un nombre restreint de fonctionnaires, alors que l'autorité politique assumait la responsabilité de toutes les pertes budgétaires encourues. L'avènement de Thaksin Shinawatra, Premier ministre influent et populiste, a ravivé les questionnements sur le système de freins et contrepoids, jadis perçu comme modernisé et source de fierté au sein de la société thaïlandaise.

Le retour des conflits politiques s'est manifesté à travers des manifestations visant à renverser le gouvernement, débouchant finalement sur un coup d'État. À la suite de cet événement, une nouvelle Constitution a été rédigée. Les juristes spécialisés en droit public ont saisi l'opportunité de participer au comité de rédaction de la Constitution afin d'incorporer de nouvelles dispositions visant à promouvoir des dépenses plus prudentes de la part de l'exécutif. En plus des principes de « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง), qui continuent d'être appliqués comme dans l'ancien système, la Constitution a introduit un nouveau concept connu sous le nom de « discipline monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง).

La deuxième section de cette étude analysera cette problématique en deux parties distinctes : tout d'abord, en examinant Le contexte avant la Constitution de 2007 (§ 1) ; puis en explorant Le Régime juridique prévu par la Constitution de 2007 (§ 2).

§ 1. Le contexte avant la constitution de 2007

Suite à la promulgation de la Constitution de 1997, le paysage politique thaïlandais s'est imprégné d'un sentiment d'espoir renouvelé. Une période où la population percevait une réelle emprise sur les destinées nationales, caractérisée par l'épanouissement des droits et des libertés individuels. Cette dynamique s'est intensifiée avec l'élection de M. Thaksin Shinawatra au poste de Premier ministre, instillant un sentiment crucial d'importance et de signification des suffrages électoraux. Auparavant, les élections étaient souvent perçues comme des rituels formels des droits civiques, dépourvus d'attentes quant à des résultats tangibles sur le plan politique. M. Thaksin Shinawatra a captivé l'attention en promettant d'éradiquer la pauvreté en Thaïlande au moyen de politiques minutieusement élaborées, véritable expression des aspirations populaires.

Une fois élu, de nombreuses politiques de M. Thaksin Shinawatra ont effectivement été mises en œuvre. Cependant, comme souvent dans le domaine politique, l'admiration a engendré la controverse. Le gouvernement de Thaksin Shinawatra a été pris pour cible, notamment en raison d'allégations de corruption et du fardeau financier colossal que ses politiques populistes semblaient générer. Des critiques acerbes ont également émergé, accusant une ingérence dans le bon fonctionnement des organismes d'audit, prétendument achetés par M. Thaksin Shinawatra.

Finalement, l'armée a eu recours à des méthodes jugées anticonstitutionnelles pour évincer M. Thaksin Shinawatra de la scène politique thaïlandaise. La première section de cette étude abordera ce sujet en deux parties distinctes : tout d'abord, en détaillant Le « Régime Thaksin » : Qui est Thaksin Shinawatra (ทักษิณ ชินวัตร) ? (A), puis en examinant Le coup d'État de 2006 : Le renversement du « régime Thaksin » (ระบอบทักษิณ) ? (B).

A - Le « Régime Thaksin » : Qui est Thaksin Shinawatra (ทักษิณ ชินวัตร) ?

Le terme du « régime Thaksin » (ระบอบทักษิณ) est employé pour décrire la modalité de gouvernance sous la direction du Premier ministre M. Thaksin Shinawatra. Ce terme revêt une connotation péjorative. Le gouvernement de M. Thaksin Shinawatra est parfois caractérisé comme une « dictature parlementaire » (เผด็จการรัฐสภา), car il a réussi à former un gouvernement majoritaire sans avoir besoin de solliciter les suffrages d'autres partis politiques, contrairement aux pratiques antérieures. Bien que le gouvernement de Thaksin Shinawatra ait démontré une

efficacité marquée dans la gestion et la stabilité nationale en raison de sa majorité écrasante, il a récemment fait l'objet de critiques pour son apparente indifférence aux voix dissidentes. En tant qu'ancien membre des forces de l'ordre, M. Thaksin Shinawatra a été accusé de diriger le pays de manière autoritaire, qualifié par certains analystes de « période de l'État policier ».

L'utilisation de son pouvoir absolu a suscité le mécontentement parmi les segments défavorisés de la société. Les politiques qui ont contribué à sa popularité ont été remises en question, certaines allégations les qualifiant d'achat d'élections avec les fonds publics, désignées sous le terme de « politiques populistes » thaïlandaises.

Ce sujet est divisé en deux parties distinctes : premièrement, Qu'est-ce que le « populisme » ? (1) ; et deuxièmement, Le « populisme » en Thaïlande (2)). Cette analyse revêt une importance capitale, car elle sera invoquée comme l'un des motifs du renversement du gouvernement Thaksin Shinawatra et comme fondement de l'introduction d'une nouvelle « discipline budgétaire », incarnée dans la notion de « discipline monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง), au sein de la Constitution.

1) Qu'est-ce que le « populisme » ?⁷¹

Le terme de politique « populiste » n'est pas un néologisme exclusif à la Thaïlande. Il s'agit d'un concept appliqué aux politiques économiques dans de nombreux pays à l'échelle mondiale. Pour une compréhension approfondie de la politique populiste en Thaïlande, il est impératif d'entreprendre une étude comparative avec d'autres contextes internationaux. Néanmoins, il convient de noter que la compréhension du populisme demeure un défi complexe, le concept demeurant en grande partie obscur et faisant actuellement l'objet d'investigations approfondies.

Avant d'aborder l'analyse de la politique populiste du gouvernement Thaksin Shinawatra, il est judicieux de débiter par une étude préliminaire portant sur L'émergence du « populisme » (a) ; et La définition du « populisme » (b).

a. L'émergence du « populisme »

Historiquement, le populisme évoque un mouvement politique russe de la fin du XIXe siècle, caractérisé par sa lutte contre le tsarisme. Ce mouvement s'ancrait dans une mobilisation

⁷¹ Le contenu de cette section résume partiellement la thèse intitulée « Les problèmes du contrôle du "POPULISME" en Thaïlande », Master en Droit public, Faculté de droit de l'Université Thammasat, 2016, par KRABUANSRI A.

populaire et plaidait pour la transformation des communautés agraires traditionnelles. En contexte politique, le populisme réfère à une idéologie ou à l'attitude adoptée par certains mouvements politiques qui mobilisent le peuple en opposition à l'élite dirigeante, au grand capital, aux privilégiés ou à toute minorité perçue comme ayant « accaparé » le pouvoir, accusée de trahir égoïstement les intérêts de la majorité. Pour les adeptes du populisme, la démocratie représentative est défailante et ne parvient pas à honorer ses engagements. Plaidant en faveur d'une démocratie plus directe, ces mouvements aspirent ainsi à « restaurer le pouvoir au peuple »⁷².

Tout au long de son évolution historique, le populisme moderne s'est constamment positionné comme une alternative à la démocratie libérale, prétendant offrir une représentation plus précise de la volonté et des intérêts du « peuple ». Cette assertion s'est manifestée soit par la proposition de régimes fondamentalement différents, comme observé dans l'Argentine de Perón ou le Brésil de Getúlio Vargas, soit par l'introduction de correctifs plébiscitaires ou démocratiques au sein des Constitutions libérales, comme le préconisaient le boulangisme et le Parti du Peuple. Sur une période significative, les régimes populistes ont été perçus comme de simples variantes d'une catégorie quelque peu ambiguë, communément appelée « autoritarisme ». Ils semblaient alors dépourvus de perspectives dans les nations « développées » de l'Occident, qui s'étaient ralliées à la démocratie libérale après l'effondrement des fascismes et des autoritarismes consécutives à la Seconde Guerre mondiale.

La chute du communisme a renforcé cette perspective, en érigeant la « transition démocratique » en destin inéluctable de l'Union soviétique et des démocraties populaires⁷³. Au sein du contexte oriental, le phénomène du « Populisme » trouve également son expression en Asie, largement influencé par le rôle prépondérant des leaders dits « essentiels ». À la suite de la crise financière asiatique de 1997-1998, une première vague de dirigeants populistes a émergé dans la région, comprenant Thaksin Shinawatra en Thaïlande, Joseph « Erap » Estrada aux Philippines, Roo Moo-hyun en Corée du Sud, et Chen Shui-bian à Taïwan. Cependant, l'élément qui prédomine dans la résurgence actuelle du populisme, avec un accent particulier sur les mouvements nationalistes, est la montée en puissance de la République « populaire » de Chine (RPC)⁷⁴.

⁷² LA TOUPIE, « Populisme », www.toupie.org/Dictionnaire/Populisme.htm.

⁷³ RAYNAUD P., « Populisme existe-t-il ? », in *Populismes et nationalismes dans le monde*, Questions internationales - n° 83 Janvier - février 2017, La Documentation française, p. 14.

⁷⁴ RAILLON F., « Asie orientale : le syndrome national-populiste », in *Populismes et nationalismes dans le monde*, *Ibid*, p. 86.

b. La définition du « populisme »

L'examen historique du concept du terme « populisme » et de son application en Thaïlande permet de discerner deux acceptions distinctes : Le populisme au sens large (i) ; et Le populisme au sens étroit : Les actes interdits dans le système juridique thaïlandais (ii).

i. Le populisme au sens large

Le populisme s'impose comme l'un des termes politiques prédominants du XXI^e siècle. Il est mobilisé pour caractériser les présidents de gauche en Amérique latine, les partis challenger de droite en Europe, ainsi que les candidats présidentiels tant de gauche que de droite aux États-Unis. Cependant, malgré son attrait significatif pour de nombreux journalistes et lecteurs, la généralisation de son utilisation engendre inévitablement une certaine confusion et frustration⁷⁵.

Selon la définition fournie par le dictionnaire Cambridge, le « populisme » se caractérise par des idées et des activités politiques visant à mobiliser le soutien de la population ordinaire en vue de répondre à ses besoins⁷⁶. Conformément aux sources lexicographiques d'Oxford, le « populisme » se configure en tant que forme politique prétendant représenter les opinions et les aspirations de la population ordinaire⁷⁷. Il ressort clairement de ces définitions que celles-ci se fondent sur les finalités de la politique, indépendamment des modalités par lesquelles ces objectifs doivent être accomplis. Le populisme, dans cette optique, est défini de manière neutre. Il englobe toute initiative cherchant à répondre aux besoins du peuple et à cultiver en lui un sentiment de satisfaction et de confiance. Cette conceptualisation demeure neutre, en ce sens qu'elle ne présuppose ni les avantages ni les inconvénients intrinsèques au populisme. Par conséquent, une analyse approfondie des éventuelles implications financières, budgétaires ou économiques pour le pays apparaît superflue.

En Thaïlande, ni le dictionnaire du Royal Institute ni la législation thaïlandaise ne proposent de définition explicite du terme « populisme ». Les seules définitions disponibles émanent des manuels, tels que « Thaksina – Populisme » (ทักษิณา - ประชาธิยม) rédigé par Professeur émérite

⁷⁵ MUDDE C., ROVIRA-KALTWASSER C., *Populism (a very short introduction)*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 1., KIRIT S., « Qu'est-ce que le « populisme » et est-ce une menace pour la démocratie ? », BBCThai, <https://www.bbc.com/thai/articles/cdpdp330ee4eo>.

⁷⁶ CAMBRIDGE DICTIONARY, « Populism », <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/populism>.

⁷⁷ OXFORDLEARNERSDICTIONARIES, « Populism », <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/populism>.

Anek Laothammatat (ศาสตราจารย์พิเศษอเนก เหล่าธรรมทัศน์). Dans cet ouvrage, l'auteur donne une définition extensive du terme populisme en tant que « politique axée sur la population, se référant généralement aux classes inférieures ou aux individus ordinaires, exclus de l'élite ou de la classe dirigeante »⁷⁸.

ii. Le populisme au sens étroit : Les actes interdits dans le système juridique thaïlandais

Au sein du contexte sociétal contemporain en Thaïlande, la référence au terme « populisme » suscite généralement une assimilation avec le concept tel qu'il est compris dans les nations d'Amérique latine. Professeur Kaysian Techapira (ศาสตราจารย์เกษียร เตชะพีระ) a précisé que de nos jours, les Thaïlandais n'emploient pas le terme « populisme » dans un sens politique, mais plutôt dans une acception financière, bancaire, et économique conforme à la définition proposée par la Banque mondiale⁷⁹. La Banque mondiale a élaboré une définition du « populisme » qui le caractérise comme une politique susceptible de contribuer à la corruption de la population par les hommes politiques populistes. En quête de pouvoir, ces acteurs politiques ne tiennent pas compte des risques financiers et des nouvelles charges induites par l'inflation et le déficit budgétaire.

Cette tendance est illustrée, en particulier, par les politiques économiques mises en œuvre sous les présidences successives de Carlos Andres Perez et Hugo Chavez au Venezuela⁸⁰. Actuellement, ce concept est largement répandu et employé dans le discours politique, tant en Amérique latine qu'en Europe⁸¹. Il englobe la mise en œuvre des politiques d'adhésion à l'Union européenne dans plusieurs pays tels que le Portugal, l'Italie, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne⁸² où il y a un manque de discipline budgétaire, caractérisée par des dépenses gouvernementales excessives, engendre des problèmes de dette publique, précipitant ainsi une crise budgétaire⁸³. Il influence également la région asiatique, notamment le système japonais de bons points⁸⁴ ou Le recours à un budget pour subventionner les prix intérieurs du pétrole en

⁷⁸ LAOTHAMATAS A., *Thaksin - Populism* (ทักษิณ-ประชานิยม), Bangkok, Imprimerie Matichon, 2006. p. 24.

⁷⁹ TEJAPIRA K., « Monstre du populisme », *Journal Matichon*, 20 janvier 2001, p. 6.

⁸⁰ MUDDE C., ROVIRA-KALTWASSER C., *op. cit.*, p. 102.

⁸¹ GRIFFITH-JONES S., et al., *Financial Crisis Management and Democracy Lessons from Europe and Latin America*, Springer Press, 2021, p. 4.

⁸² FEATHERSTONE K., « The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU : A Failing State in a Skewed Regime », *JCMS*, vol. 49, n°2, 2011, p. 193.

⁸³ STALLINGS K., B., *The Political Economy of Latin American Populism*, The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 15.

⁸⁴ KOBORI M., « Populism as Rhetorical Politics in Britain and Japan : 'Devil take the hindmost' », *Revue de droit Ritsumeikan*, vol. 30, 2019, p. 107.

Indonésie⁸⁵, ils font tous l'objet d'accusations de « populisme » dans le contexte latino-américain.

En Thaïlande, Le professeur associé Anusorn Tamajai (รองศาสตราจารย์อนุสรณ์ ธรรมใจ) a discerné quatre composantes du populisme⁸⁶ : (1) l'accent mis sur les gains politiques et les victoires sans renforcer le pouvoir du peuple ; (2) la création d'une charge budgétaire significative, caractérisée par un manque de viabilité budgétaire ou de rationalité économique dans la politique ou les mesures ; (3) l'absence de transparence dans les opérations ; (4) l'affaiblissement du peuple et du système démocratique par le biais d'une culture de clientélisme dépendant du gouvernement.

Ainsi, le « populisme » dans un sens restreint peut être défini comme « l'administration des affaires de l'État visant à construire une popularité politique, sans assumer la responsabilité des préjudices à long terme qui pourraient être infligés à l'économie du pays et à sa population ». Cette forme de populisme représente une pratique prohibée par le système juridique thaïlandais. L'interdiction de cette pratique est premièrement énoncée dans la Constitution (intérimaire) de 2014, à l'article 37 (7). Cet article exige de la Commission de rédaction de la Constitution l'élaboration d'une Constitution permanente munie de mécanismes efficaces pour structurer et orienter le système économique et social, dans le but d'atteindre une justice durable et d'empêcher l'administration des affaires de l'État visant à gagner des faveurs politiques, pouvant engendrer des dommages à long terme à l'économie nationale et à la population. Bien que le terme « populisme » ne soit pas directement employé, la Constitution intérimaire semble énoncer des principes qui excluent le populisme de la Constitution permanente, reflétant ainsi la perspective du système juridique thaïlandais sur la politique populiste. Ces principes sont actuellement intégrés dans la Constitution de 2017, qui sera examinée plus en détail dans la partie 2.

2) Le « populisme » en Thaïlande

À travers l'analyse de l'évolution du concept de « populisme », dont la signification s'est complexifiée, il devient manifeste que, dans le contexte thaïlandais, ce terme fait référence à des politiques axées sur le bien-être de la population. Le populisme en Thaïlande partage des similitudes avec le populisme en Amérique latine, suscitant des interrogations quant aux risques

⁸⁵ SHAWN D., « Indonesia to pay fuel subsidies to poorest », *Financial Time*, 12 septembre 2005, <https://www.ft.com/content/a93a470e-23ae-11da-b56b-00000e2511c8>.

⁸⁶ TAMAJAI A. et al., « Populisme : effets sur l'équité économique et fiscalité » lors du séminaire et en diffusant l'analyse intitulée « Populisme : effets sur l'équité économique et fiscalité », organisé par la Faculté des sciences économiques et le Centre de recherche économique et de réforme des entreprises, Université de Rangsit, 2011.

ou aux préjudices potentiels à long terme pour les finances publiques. Il est impératif de souligner que la connotation du populisme en Thaïlande diffère de celle constatée en Europe, où elle renvoie à une orientation politique de droite visant à renforcer l'identité nationale et à rejeter l'adhésion à l'Union européenne ou l'accueil de réfugiés.

En examinant la littérature sur l'économie politique de la Thaïlande, il est possible de constater que la politique « populiste » n'a pas commencé à exister sous le gouvernement Thaksin Shinawatra. C'était une réalité préexistante, bien que le terme « populiste » ne fût pas utilisé à l'époque pour la décrire. Afin d'obtenir une vision plus complète, il est nécessaire d'étudier Les politiques populistes avant le gouvernement de Thaksin (a) ; puis d'analyser Comment s'est constitué ce populisme à la Thaksin Shinawatra ? (b).

a. Les politiques populistes avant le gouvernement de Thaksin

En examinant les déclarations de politique du Cabinet, qu'elles émanent du passé ou du présent, il est évident que les politiques de tous les gouvernements sont orientées vers le bien-être de la population⁸⁷. Cependant, le premier gouvernement qui a utilisé le « populisme » comme instrument de gestion pour résoudre les problèmes économiques à court terme a été dirigé par l'amiral Thawan Thamrongnawasawat (พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์)⁸⁸. Il a remédié à l'effondrement de l'économie nationale en instaurant une « organisation de supermarchés » (องค์การสรรพอาหาร) chargée d'acquérir des biens de première nécessité coûteux, puis de vendre à la population à des prix raisonnables. Cette initiative visait à prévenir la fixation de prix excessifs, contribuant ainsi à alléger le coût de la vie pour les citoyens⁸⁹. Le projet est implanté à l'Université de Thammasat, sous la supervision de M. Thongplew Cholaphum (นายทองเปลว ชลภูมิ), qui occupe la fonction de ministre des Finances⁹⁰.

Plus de deux décennies plus tard, des politiques populistes ont été instaurées pendant le mandat du gouvernement du prince M.R. Kukrit Pramoj (หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช). L'une des politiques les plus notables visait à dynamiser l'économie en redistribuant les revenus de la

⁸⁷ SACHANTHAPONG N., *Une collection de déclarations de politique gouvernementale du premier gouvernement à nos jours*, Secrétariat de l'Assemblée nationale, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Secrétariat de l'Assemblée nationale, Bangkok, 1997.

⁸⁸ PATTAMASUKON P., *Parlement thaïlandais dans quarante-deux ans (1932-1976)*, Société en commandite de Chor Samunchang, Bangkok, 2e éd., 1974, p. 558.

⁸⁹ Arrêt de la Cour suprême n° 559/1953.

⁹⁰ SUWANATAT P., « Extrait de l'introduction du contre-amiral Thawan Thamrongnawasawat dans le livre "Wong An-yue, un homme d'État mort comme un chien au milieu de la route" que Yingluck Shinawatra devrait être revisité dans diverses politiques populistes », *Naewna*, <http://www.naewna.com/politic/columnist/11948>.

capitale vers les zones rurales, permettant ainsi à la population d'avoir un accès direct au financement et d'accroître son pouvoir décisionnel sur divers projets⁹¹.

Ainsi, lorsque la question est posée de savoir s'il y avait des activités politiques importantes axées sur la population avant l'ère de M. Thaksin Shinawatra, la réponse est qu'il y en avait certaines, mais elles ne constituaient pas nécessairement des politiques. Ce n'est pas qu'il n'y en avait pas du tout. Les diverses activités mentionnées précédemment étaient plutôt des solutions ponctuelles à des problèmes spécifiques, plutôt que des politiques globales. Ensuite, si la question se pose de savoir pourquoi il n'y avait pas de politique axée sur la population, il est nécessaire de réaffirmer le contexte politique de l'époque, caractérisé par un système semi-démocratique. Il n'était pas impératif pour les partis politiques de proposer des politiques axées sur la population, car, à la fin, les dirigeants du pays provenaient du secteur militaire.

b. Comment s'est constitué ce populisme à la Thaksin Shinawatra ?

En Thaïlande, le populisme a été utilisé dans l'administration des affaires de l'État par de nombreux autres gouvernements en fonction des besoins économiques, sociaux et des personnes de chaque époque. Cependant, de nos jours, le terme « populisme » est souvent associé aux politiques du gouvernement de M. Thaksin Shinawatra. C'est parce que le parti Thai Rak Thai (พรรคไทยรักไทย), dirigé par Thaksin Shinawatra, est un parti politique qui a proposé au peuple des politiques populistes pendant sa campagne électorale et a obtenu une acceptation écrasante jusqu'à sa victoire aux élections générales de 2001. Contrairement aux gouvernements précédents qui ont utilisé le « populisme » pour résoudre des problèmes économiques immédiats, Thaksin Shinawatra a intégré le populisme dans sa campagne électorale.

Thaksin Shinawatra a exposé son approche de l'administration des affaires de l'État à l'Assemblée nationale, déclarant que « ... le gouvernement sera un investisseur social. Ce n'est pas simplement un utilisateur sans but, car dépenser de l'argent seul revient au gaspillage. Les politiques gouvernementales, telles que les caisses villageoises et la création d'une Banque populaire, font donc partie d'un investissement visant à générer de nouveaux revenus pour la population et, finalement, pour l'État. ... »⁹². L'essence de l'approche de la politique économique

⁹¹ SIAMWALLA A., JISUCHON S., « Solutions à la pauvreté : libéralisme, populisme ou État-providence », *Rapport TDRI n° 7, 3 août 2009, Approches de la réduction de la pauvreté : Libéralisme, populisme ou État-providence*, Institut thaïlandais de recherche sur le développement, p. 5.

⁹² BUREAU DU SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, Procès-verbal de la séance conjointe du Parlement n° 1-2001 (Général), p. 3.

réside dans l'économie à double voie, qui vise à stimuler l'économie par les exportations tout en favorisant la consommation intérieure, avec pour objectif des résultats macroéconomiques et politiques satisfaisant tant les segments défavorisés que les plus aisés de la société.

Cependant, la mise en œuvre de cette politique a impliqué l'utilisation importante de ressources financières, à la fois budgétaires et extrabudgétaires dès le début, générant des engagements continus et donnant lieu à des lacunes en matière de transparence budgétaire. Ces lacunes ont notamment concerné des initiatives telles que l'assurance des prix des récoltes, le projet de fonds villageois, la politique quasi-budgétaire par le biais des institutions financières de l'État, divers projets philanthropiques et l'allocation des revenus provenant de l'émission de loterie spéciale, sans un processus de contrôle financier suffisamment rigoureux⁹³.

De nombreux projets dépendent largement des ressources foncières pour mettre en œuvre des politiques, ce qui peut entraîner une instabilité fiscale ou des dommages à long terme pour l'économie nationale. Le « populisme » utilisé par le gouvernement Thaksin Shinawatra pour communiquer ses politiques est souvent interprété dans un sens restreint, à savoir la présentation de politiques visant à plaire à la population afin de rechercher des avantages politiques, sans égard aux risques financiers ou aux charges futures que l'État pourrait supporter⁹⁴.

Malgré les allégations d'irresponsabilité budgétaire dirigées contre Thaksin Shinawatra, ce dernier a bénéficié d'un large soutien populaire. Selon l'analyse du parcours d'autres premiers ministres thaïlandais, il est constaté que l'ensemble des dirigeants ayant occupé cette fonction ont mis en œuvre des politiques peu perturbatrices, ayant un impact limité sur la structure sociale. En fin de compte, aucun de ces premiers ministres n'a pu maintenir un gouvernement stable, étant donné que le renversement est le destin réservé au chef du gouvernement dans une démocratie tutélaire. M. Thaksin Shinawatra est le seul homme politique élu à avoir accompli un mandat complet, même entamant un second avant d'être renversé par l'armée. Selon Eugénie Mérieau, trois politiques majeures expliquent la popularité de Thaksin Shinawatra auprès des Thaïlandais. Premièrement, la mise en place d'une sécurité sociale à 30 bahts pour tous, équivalent à 50 ou 75 centimes d'euros. Cette réforme, promise pendant la campagne électorale, a accordé à tous les Thaïlandais le droit aux soins de santé, constituant ainsi une révolution,

⁹³ SIAMWALLA A., JISUCHON S., *op. cit.*, p. 5.

⁹⁴ BUREAU DU SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, Les réformes de la Thaïlande sur les politiques populistes qui affectent la dette publique et l'augmentation des dispositions en matière de responsabilité dans les projets populistes, p. 10.

puisque les programmes destinés aux plus pauvres relevaient auparavant de la charité. La deuxième politique concerne le moratoire sur les dettes, visant à soulager les masses rurales fortement endettées à la suite de la crise financière de 1997. Enfin, la troisième politique englobe le micro-crédit et les fonds alloués aux villages. Environ 1 million de bahts ont été attribués à chaque village, stimulant ainsi la revitalisation des zones rurales⁹⁵.

B - Le coup d'État de 2006 : Le renversement du « régime Thaksin » ?

Après une période de quinze ans sans coup d'État en Thaïlande, l'armée est de nouveau intervenue dans la sphère politique. Le coup d'État de 2006 a été motivé par un mécontentement à l'égard de la popularité du gouvernement de Thaksin Shinawatra. Cependant, l'intervention de l'armée à Bangkok n'a pas été une réaction impromptue. La légitimité du gouvernement de M. Thaksin Shinawatra avait été préalablement sapée par « l'Alliance du peuple pour la démocratie ». Ce groupe de manifestants a émergé en 2005 à la suite de la fusion de plusieurs organisations. Les protestataires ont occupé le parc de Chatuchak ainsi que d'autres régions de la Thaïlande, réclamant la démission du Premier ministre.

Avant le coup d'État, Thaksin Shinawatra a dissous le parlement et organisé de nouvelles élections dans le but d'atténuer le conflit et de rechercher la légitimité du peuple pour la gestion du pays. Cependant, par le biais de manœuvres judiciaires, les élections générales d'avril 2006 ont été invalidées par la Cour constitutionnelle. Bien qu'on ait annoncé de nouvelles élections pour octobre 2006, celles-ci ont été annulées en raison du coup d'État militaire. La junte a non seulement annulé les élections prévues en octobre, mais elle a également aboli la Constitution, dissous le parlement, interdit les manifestations et les activités politiques, supprimé et censuré les médias, instauré la loi martiale et arrêté plusieurs membres du cabinet. Il est à noter à ce stade que le coup d'État de 2006 a contraint Thaksin Shinawatra à s'exiler politiquement à l'étranger à partir de cette période. Ce n'est que plus tard, en 2023, qu'il est officiellement rentré en Thaïlande après que son parti politique a réussi à négocier avec les dirigeants politiques, y compris l'armée.

Ce coup d'État marque un tournant majeur dans la crise politique thaïlandaise, qui continue de détériorer la démocratie aujourd'hui. L'étude sera divisée dans l'ordre comme suit : Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : L'héritage de Thaksin Shinawatra (1) ;

⁹⁵ MARINE J., « Populisme en Thaïlande : "Thaksin Shinawatra reste l'homme qui divise le pays", Populisme en Thaïlande : "Thaksin Shinawatra reste l'homme qui divise le pays », *Asialyst*, 2019, <https://asialyst.com/fr/2019/01/14/populisme-thaïlande-thaksin-shinawatra-reste-homme-qui-divise-thaïlande/>.

et La crise politique : Un rassemblement de « L'Alliance du peuple pour la démocratie » (กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย) et le coup d'état de 2006 (2)).

1) Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : L'héritage de Thaksin Shinawatra

L'application de la politique populiste par le gouvernement Thaksin Shinawatra a largement convaincu la population. Le « populisme » est devenu une politique politiquement populaire, et cette approche a ensuite guidé les campagnes d'autres partis politiques. Le gouvernement de M. Abhisit Vejjajiva a également adopté une politique populiste, similaire à celle sous le régime de Thaksin Shinawatra, pour résoudre les problèmes et atténuer l'impact économique sur la population. Par exemple, des projets tels que l'assurance des prix des produits agricoles, la distribution de chèques de deux mille bahts, des programmes d'études gratuites, ou encore des allocations de subsistance pour les personnes âgées ont été mis en œuvre⁹⁶.

Le gouvernement dirigé par Mme. Yingluck Shinawatra, sœur de Thaksin Shinawatra, a également adopté une politique populiste dans la gestion du pays, visant à aider les pauvres et les personnes à faible revenu à travers divers projets coûteux. Ces politiques étaient particulièrement axées sur l'amélioration de la qualité de vie de la population. Parmi les initiatives mises en œuvre, citons la suspension de la dette des agriculteurs, l'établissement d'un salaire minimum et d'un salaire pour les diplômés, l'allocation de subsistance pour les personnes âgées, et la réduction de la taxe sur la première voiture, entre autres⁹⁷.

Il semble que la politique populiste ait évolué vers une forme de dépendance pour les Thaïlandais. Malgré les déclarations antérieures du gouvernement selon lesquelles il ne suivrait pas une approche populiste, il a finalement rencontré des difficultés à s'en abstenir. Le gouvernement du général Prayut Chan-ocha a publiquement affirmé qu'il ne mettrait pas en œuvre les mêmes politiques populistes que le gouvernement précédent⁹⁸. En tant que Premier ministre, après le coup d'État de 2014 dirigé par le général Prayut Chan-ocha lui-même, il a prononcé une déclaration politique au Parlement, mettant l'accent sur la politique populiste en ces termes : « Puisque ce gouvernement n'est pas formé par un parti politique, il n'y a pas de politique

⁹⁶ PARTI DEMOCRATE, « 2 ans de gouvernement Abhisit Vejjajiva », <http://www.democrat.or.th/th/policies/progress-report/2-year-Government-of-Abhisit/>.

⁹⁷ SIAM INTELLIGENCE, « Points intéressants de la déclaration de politique du gouvernement Yingluck », <http://www.siamintelligence.com/yingluck-policy-address/>.

⁹⁸ THAIRATH, « Prayut jure de ne pas disperser le populisme parce qu'il ne veut pas de votes », Thairath, 9 octobre 2015, www.thairath.co.th/content/531206.

de parti utilisée pour faire campagne ou espérer des votes populistes comme base politique. Par conséquent, vous n'avez pas à vous soucier de rendre le pays contraignant jusqu'à ce qu'il perde la discipline budgétaire ou encoure des fardeaux futurs »⁹⁹. Il a révoqué pratiquement tous les projets populistes, y compris le programme de mise en gage du riz, les fonds villageois et autres initiatives, ainsi que les hausses de la taxe sur le diesel, etc.¹⁰⁰. Cependant, en réponse à la crise économique actuelle, le gouvernement a mis en œuvre un ensemble de mesures économiques significatives impliquant des dépenses considérables¹⁰¹. Le gouvernement du général Prayut Chan-ocha, actuellement en second mandat suite aux élections de 2019, a pris diverses mesures économiques significatives en réponse à la crise actuelle. Ces mesures comprennent le versement d'argent aux agriculteurs, l'allègement de la dette agricole, des projets de développement au niveau des sous-districts, des initiatives d'achat pour soutenir la nation (ช่วยเหลือชาติ), ainsi que des projets visant à stimuler l'économie immobilière. Notons toutefois que les élections de 2019 ont été critiquées pour leur manque d'équité en raison des mécanismes constitutionnels favorables au Premier ministre, notamment la nomination de 250 sénateurs avec le pouvoir de voter pour le Premier ministre aux côtés de l'Assemblée nationale. En dépit de ces critiques, le gouvernement du général Prayut Chan-ocha a mis en œuvre environ quarante-sept politiques populistes, représentant des dépenses substantielles¹⁰².

Il semble que le « populisme » puisse contribuer à améliorer la qualité de vie du peuple en garantissant un niveau de vie minimum différent de celui du passé. Cela s'inscrit dans les principes de la gouvernance démocratique où le peuple détient le pouvoir, et donc, lorsque les dépenses de l'État proviennent des impôts du peuple, l'administration des ressources de l'État devrait viser à maximiser le bénéfice du peuple. Cependant, il est crucial de souligner que le simple objectif de remporter des élections par des politiciens dépourvus de rationalité ou d'idéologie politique peut présenter des dangers et compromettre la sécurité nationale à long terme. Sur le plan politique, les politiques populistes sont souvent utilisées initialement

⁹⁹ BUREAU DU SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, Procès-verbal de l'Assemblée législative nationale, n° 8-2014, p. 2.

¹⁰⁰ SIRIPRAPANUKUL P., « Pracharat (ประชารัฐ) – Populism (ประชานิยม) », lors de la conférence de presse Thammasat Economic Focus 06 sur « Politiques populistes (similitudes ou différences) », organisée par la Faculté des sciences économiques. Université de Thammasat Bangkok, 2015.

¹⁰¹ THAI PUBLICA, « Prayut lors de son premier jour en tant que Premier ministre, a approuvé un budget de plus de 100 milliards de bahts pour résoudre le problème du caoutchouc, construire des maisons pour les pauvres, payer des subventions locales pour restaurer Map Ta Phut (มาบตาพุด), résoudre les problèmes d'ordures, rembourser dette informelle », 26 août 2014, thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/.

¹⁰² PRACHACHAT, « Prayut donnant de l'argent pour 47 projets », *Prachachat*, 10 décembre 2020, <https://www.prachachat.net/politics/news-570011>.

comme un moyen d'acquérir le pouvoir, puis comme un moyen d'élargir la base du pouvoir et du maintenir¹⁰³.

Cela a évolué vers ce que l'on pourrait qualifier de « populisme au sens étroit », entraînant une augmentation croissante de la charge budgétaire. De manière significative, cela s'est transformé en une dépense régulière inscrite dans le budget annuel, contribuant ainsi à l'augmentation des dépenses récurrentes élevées au sein de la structure budgétaire. Par conséquent, le gouvernement dispose de moins de ressources financières à investir chaque année, malgré la nécessité pour le pays d'investir dans divers services d'infrastructure économique tels que les transports en commun, le rail, les télécommunications, l'irrigation, l'éducation, les systèmes de santé publique, etc. Si l'économie ne parvient pas à atteindre ses objectifs et à générer des revenus insuffisants, la dette publique risque d'atteindre des niveaux susceptibles de déclencher une crise économique.

De nombreux projets ne revêtent pas un caractère fondamental d'investissement et ne contribuent donc pas à l'accumulation de capital nécessaire au développement économique à long terme. Au lieu de réduire la pauvreté, le populisme aggrave la situation en encourageant une consommation non productive, plutôt qu'en favorisant le véritable développement du pays¹⁰⁴.

Cependant, les conséquences néfastes des politiques populistes ne se cantonnent pas uniquement au domaine économique ; elles imprègnent également les mentalités en favorisant une attitude de recherche continue de « cadeaux » de la part du gouvernement¹⁰⁵. Cela est corrélé à la fragilité des institutions politiques du pays, notamment les mécanismes de contrepoids et de sanctions, ainsi que le niveau peu avancé de développement démocratique, facteurs qui contribuent de manière significative à une multitude de problèmes de corruption, entraînant le pays dans des crises économiques et sociales sévères¹⁰⁶.

¹⁰³ PIPATSEREETHAM K., *Financement sur l'allocation et la distribution*, Bangkok, Presse universitaire Thammasat, 9^e éd. 2009, p. 464.

¹⁰⁴ ACHAVANUNTAKUL S., *Économie alternative sur l'économie du bonheur, l'économie islamique et la politique populiste*, Bangkok, Imprimerie openbooks, 2010, p. 111., p. 125-126.

¹⁰⁵ BUNMA S., *Populism : Catastrophe de l'Argentine à la Thaïlande ?*, Bangkok, Imprimerie Nation Books, 2003, p. 110.

¹⁰⁶ ACHAVANUNTAKUL S., *op. cit.*, p. 126.

2) La crise politique : Un rassemblement de « L'Alliance du peuple pour la démocratie » (กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย) et le coup d'état de 2006

Le problème des politiques populistes ainsi que les questions de corruption au sein du gouvernement Thaksin Shinawatra ont constitué une cause majeure de manifestations contre l'administration en place. En 2006, un mouvement de protestation a pris forme avec la création de « L'Alliance du peuple pour la démocratie », établie en février 2006 par le magnat de la presse Sondhi Limthongkul. Ce groupe a exercé des pressions sur le gouvernement en vue de son renversement¹⁰⁷.

Les politiques populistes de Thaksin Shinawatra ont été l'objet de critiques en tant que menace à long terme pour le système économique et budgétaire du pays. La politique gouvernementale a été caractérisée comme la création d'un mirage insoutenable qui, en réalité, engendre non seulement des bénéfices illusoires, mais aussi une dette publique constamment croissante. Cette approche a également instauré une mentalité parmi les citoyens, les incitant à privilégier l'acceptation de largesses publiques au détriment leur propre bien-être. De plus, cette tendance va à l'encontre des valeurs fondamentales prônées par Sa Majesté le Roi Rama IX, qui promeut un mode de vie frugal et autosuffisant ("sufficiency economy" theory), des principes que la population thaïlandaise respecte profondément¹⁰⁸. Enfin, le 24 février 2006, le Premier ministre a annoncé la dissolution de la Chambre dans le but de restaurer le pouvoir au peuple et de tenir de nouvelles élections pour les membres de l'Assemblée nationale le 2 avril 2006¹⁰⁹. De plus, le 9 avril 2006, un nouveau Sénat composé de 200 membres a été élu, tandis que l'Assemblée nationale avait été élue le 2 avril 2006¹¹⁰.

Lors de cette élection, des problèmes ont émergé lorsque la Cour constitutionnelle a jugé que le processus électoral était illégal, soulignant ainsi la nécessité d'une nouvelle

¹⁰⁷ LE PARISIEN, « Thaïlande : L'Alliance du peuple pour la démocratie, un mouvement hétéroclite », le 31 août 2008, <https://www.leparisien.fr/international/thaïlande-l-alliance-du-peuple-pour-la-democratie-un-mouvement-heteroclite-31-08-2008-186253.php>.

¹⁰⁸ THE ECONOMIST, « Renommer Thaksinomics et détruire l'économie, avec le soutien mal avisé de l'ONU », *The economist*, 11 Janvier 2007, <https://www.economist.com/asia/2007/01/11/rebranding-thaksinomics>.

¹⁰⁹ MYDANS S., « Le pouvoir du peuple combat la démocratie dans les manifestations thaïlandaises », *nytimes*, 11 Septembre 2008, <https://www.nytimes.com/2008/09/12/world/asia/12thai.html?fta=y>.

¹¹⁰ DERON F., « Incertitude sur le résultat des élections en Thaïlande », *Le Monde*, 2 avril 2006, https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2006/04/02/incertitude-sur-le-resultat-du-vote-en-thaïlande_757160_3216.html.

élection¹¹¹, Cela s'est produit pour deux raisons : premièrement, en raison de l'erreur dans la fixation de la date des élections dans le décret de dissolution, car la date avait été fixée à seulement 35 jours à compter de la dissolution de l'Assemblée nationale ; deuxièmement, la Commission électorale avait disposé l'isoloir de manière à ce que les personnes extérieures puissent voir le nombre d'électeurs ayant exercé leur droit de vote. Par conséquent, de nouvelles élections ont dû être organisées le 15 octobre de la même année, mais un coup d'État a eu lieu le 19 septembre 2006¹¹². L'armée, agissant au nom du « Conseil pour la réforme démocratique » (คณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)), qui a ultérieurement modifié son appellation en « Conseil de sécurité nationale » (คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)), a pris les rênes du pouvoir, procédant à l'abrogation de la Constitution de 1997¹¹³.

Après le coup d'État de 2006, une Constitution intérimaire a été instaurée, où les motifs du coup d'État ont été énoncés en préambule : « Le président du Conseil pour la réforme démocratique, qui a réussi à saisir et à prendre le contrôle du pouvoir administratif de l'État le 19 septembre 2006, a informé le roi que la raison de la prise du pouvoir et de l'abrogation de la Constitution du Royaume de Thaïlande était de résoudre les problèmes de la perte de confiance du peuple dans l'administration des affaires de l'État, le manque d'efficacité dans le contrôle de l'administration des affaires de l'État et l'inspection de l'exercice du pouvoir de l'État, qui ont conduit à une corruption et à des méfaits massifs sans que personne ne soit condamné. Ceci a constitué une grave crise politique et administrative, provoquant des divisions parmi les personnes incitées à prendre parti, entraînant le déclin de l'unité nationale et une grave crise sociale ».

¹¹¹ DERON F., « La justice thaïlandaise invalides élections législatives du 2 avril », *Le Monde*, 8 mai 2006, https://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2006/05/08/la-justice-thaïlandaise-invalide-les-elections-legislatives-du-2-avril_769282_3216.html.

¹¹² BBC THAI, « Le 2 février, l'élection "nulle" et les accusations "Je veux voter" », 1er février 2018, <https://www.bbc.com/thai/thailand-42898615> et DUBUS A., « Coup d'Etat militaire en Thaïlande », *Liberation*, 19 septembre 2006, https://www.liberation.fr/planete/2006/09/19/coup-d-etat-militaire-en-thaïlande_5007/.

¹¹³ MAISRIKROD S., « LEARNING FROM THE 19 SEPTEMBER COUP : Advancing Thai-style Democracy? », *ISEAS - Yusof Ishak Institute: Southeast Asian Affairs*, 2007, p. 340.

§ 2. Le régime juridique prévu par la constitution de 2007

La Constitution de 1997, élaborée pour remédier à l'incompétence du gouvernement, a été remise en question avec l'accession au pouvoir de M. Thaksin Shinawatra, qui a instauré une stabilité excessive. Les politiques populistes ayant contribué à la popularité de Thaksin Shinawatra ont été contestées en raison leur impact sur la viabilité budgétaire. Les juristes opposés au gouvernement de Thaksin Shinawatra craignaient que le nouveau gouvernement suive la voie tracée par M. Thaksin Shinawatra. Les juristes de droit public, qui avaient été marginalisés sous le gouvernement Thaksin Shinawatra, ont retrouvé leur influence, notamment avec la figure du chef de la police. Les juristes de droit public impliqués dans l'élaboration de la nouvelle Constitution estimaient qu'il était nécessaire d'établir un cadre constitutionnel pour permettre le contrôle du gouvernement dans l'administration du pays. Ils considéraient que la discipline budgétaire du passé était insuffisante pour contrôler des dirigeants populistes comme M. Thaksin Shinawatra. Ils soutenaient que le droit des finances publiques, en particulier la « discipline budgétaire », constituerait un outil essentiel pour empêcher le nouveau gouvernement de mettre en œuvre des politiques similaires à celles du gouvernement Thaksin Shinawatra.

Quels que soient les efforts déployés par les législateurs pour éviter la mise en œuvre de politiques populistes, la formule de succès de M. Thaksin Shinawatra semble demeurer populaire et difficile à résister. Les gouvernements succédant à l'ère de Thaksin Shinawatra ont continué à emprunter le même chemin. Néanmoins, la « discipline budgétaire », rebaptisée « discipline monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง) dans la Constitution, n'a pas été intégrée à des fins purement cérémonielles. Elle sert d'outil pour contrôler l'administration gouvernementale par le biais de la Cour constitutionnelle.

En synthèse, la discipline budgétaire actuelle se décompose en deux volets distincts. D'une part, la discipline budgétaire traditionnelle, héritée de la Constitution de 1997 et imprégnée du modèle français. D'autre part, une nouvelle forme de discipline budgétaire émerge, reconnaissant les lacunes de la discipline traditionnelle. Cette nouvelle approche trouve son inspiration dans diverses lois, notamment la discipline budgétaire encadrée par l'Union européenne conformément aux accords de Maastricht. En plus de l'analyse des dispositions légales, l'examen des arrêts de la Cour constitutionnelle revêt un intérêt particulier dans le contexte du nouveau cadre juridique établi à cette époque. L'étude des précédents jurisprudentiels constitue un domaine de recherche d'une grande valeur. Elle offre une meilleure compréhension des sanctions associées à la discipline budgétaire.

L'analyse de la deuxième partie est structurée en quatre aspects distincts : La réforme du droit : Prévenir le retour du « régime Thaksin » (A) ; L'ère après Thaksin Shinawatra (B) , Les jurisprudences de la Cour constitutionnelle (C) ; et Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007 (D).

A - La réforme du droit : Prévenir le retour du « régime Thaksin »

La préoccupation de l'élite politique thaïlandaise à l'égard du régime Thaksin a été manifestée à travers une disposition significative de la Constitution de 2007, qui a profondément remodelé la structure politique thaïlandaise. Les acteurs anti-Thaksin Shinawatra au pouvoir à cette époque doutaient de la capacité du peuple à prendre des décisions judicieuses par lui-même. Ils considéraient que les politiques populistes étaient motivées par la population, mais qu'elles causeraient des dommages à long terme à la Thaïlande. Par conséquent, les rédacteurs constitutionnels ont renforcé le rôle des tribunaux et d'organes indépendants non élus pour contrer les pouvoirs du parlement et du gouvernement élus.

À l'intérieur du Parlement, un mécanisme d'équilibrage des pouvoirs avec l'Assemblée nationale a été instauré, où près de la moitié du Sénat n'était pas élue mais nommée par les tribunaux et des organes indépendants. Ce système non seulement affaiblit le Parlement et le gouvernement, mais freine également le développement démocratique du pays. En renforçant les tribunaux et les organes indépendants, la Constitution établit un cadre politique et juridique régissant le fonctionnement du Parlement et du gouvernement. Un aspect majeur de ce cadre est la gestion budgétaire. Pour la première fois, la Constitution de 2007 inclut des dispositions spécifiques sur le droit des finances publiques, distinctes des autres chapitres. Elle établit également des lois organiques importantes pour encadrer les dépenses publiques en Thaïlande.

L'étude sera divisée selon l'ordre suivant : La Constitution de 2007 qui approfondit la discipline budgétaire existante et instaure de nouvelles pratiques budgétaires (1)) ; puis Le projet de loi organique relative à la vérification des fonds publics prévu par la Constitution de 2007 (2)) ; et enfin Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (การเงินการคลังของรัฐ) prévu par l'article 167 alinéa 3 de la constitution de 2007 (3)).

1) La Constitution de 2007 qui approfondit la discipline budgétaire existante et instaure de nouvelles pratiques budgétaires

Les dispositions du chapitre 8 de la Constitution ont été largement influencées par les économistes participant à sa rédaction. Le professeur Pisit Leeahtam (ศาสตราจารย์พิสิฐ ลี้อาธรรม), éminent économiste, a plaidé en faveur de la nécessité de prévenir l'émergence de problèmes de « populisme », observés dans d'autres pays, en adoptant la disposition sur la discipline budgétaire dans la Constitution de 2007. Ce chapitre, intitulé « Monnaie, Finance et Budget », exige une loi sur la monnaie et les finances de l'État détaillant les « disciplines monétaires et financières » en vertu de l'article 167, alinéa 3. La Constitution de 2007 est ainsi la première à introduire directement la discipline budgétaire dans la Constitution, aux chapitres 5, « Politiques fondamentales de l'État », et 8, « Finances, finances et budget »¹¹⁴.

Bien que la Constitution ne comporte aucune disposition législative spécifiquement dédiée au « populisme », des dispositions analogues relatives à cette question se retrouvent exclusivement dans la section dédiée aux obligations de l'État, située au sein du chapitre 5, « Principes directeurs des politiques fondamentales de l'État », de la Partie 7, « Politique économique », plus précisément à l'article 84¹¹⁵. Cette disposition énonce les missions de l'État dans divers domaines, et celles associées à la discipline budgétaire sont explicitées à l'article 84 (3), enjoignant à l'État de préserver la discipline budgétaire. L'article 84 (3) dispose que l'État agit en conformité avec la politique économique en préservant les disciplines monétaires et financières afin de renforcer l'équilibre et la sécurité des activités économiques et sociales de la nation, tout en améliorant le système fiscal pour le rendre équitable et compatible avec l'évolution des conditions économiques et sociales.

¹¹⁴ SAWANGSAK C., *Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État (Méthodes budgétaire et vérification des fonds publics)*, Bangkok, Winyuchon, 2019, p. 48.

¹¹⁵ Article 84 de la Constitution de 2007 : « L'État agira conformément à la politique économique comme suit :
(1) encourager un système économique libre et équitable à travers le mécanisme du marché, assurer le développement économique de manière durable en abrogeant et en s'abstenant de promulguer des lois, règles et réglementations contrôlant les entreprises qui ne correspondent pas à la nécessité économique, et s'abstenir de participer à une entreprise en concurrence avec le secteur privé, sauf si cela est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs ou fournir des services publics ;
(2) encourager les entrepreneurs à utiliser le mérite, l'éthique et les principes de gouvernance d'entreprise dans la réalisation leurs activités ;
(3) préserver la discipline monétaire et financière afin de renforcer l'équilibre et la sécurité économique et sociale de la nation, améliorer le système fiscal pour le rendre équitable et compatible avec l'évolution des conditions économiques et sociales ;
(4) fournir un système d'épargne pour la vieillesse au public et aux fonctionnaires de l'État de manière approfondie ;
(5) réguler les activités commerciales pour une concurrence libre et équitable, lutter contre les monopoles directs ou indirects, et assurer la protection des consommateurs. ... ».

Dans le chapitre 8, intitulé « Monnaie, Finance et Budget », les dispositions de la Constitution relatives aux finances, qui étaient initialement dispersées, sont maintenant regroupées, notamment dans les principes généraux de proposition, d'examen et d'approbation de la loi de finances. Auparavant, la disposition de la loi sur les dépenses budgétaires annuelles n'était pas considérée comme très importante, étant intégrée aux pouvoirs du Parlement sans nécessité de la séparer dans un chapitre distinct. La Constitution de 2007 représente une première en ayant une catégorie financière distincte. Plus clairement qu'auparavant, cette constitution montre que la Thaïlande a été influencée par les concepts de principes généraux du droit budgétaire présents dans les pays européens. En raison de l'influence de l'idée parlementaire en Thaïlande, de nombreux principes des finances publiques de base, similaires à ceux de la France et de l'Allemagne, ont été intégrés, en particulier les principes d'universalité, d'annualité et de spécialité qui sont présents dans ces deux pays¹¹⁶ (le principe d'universalité et de spécialité n'apparaissent pas directement dans la Constitution, mais se retrouvent dans la loi sur le Trésor de 1948 et la loi sur les procédures budgétaires de 1959).

La principale distinction réside dans le fait que la Thaïlande fonctionne comme un État unitaire et est davantage influencée par le système de droit public financier français que par celui de l'Allemagne. Contrairement à l'Allemagne, la Thaïlande n'accorde pas autant d'importance au système de droit public financier, qui constitue une garantie du fédéralisme et du parlementarisme en Allemagne. Bien que la Constitution garantisse l'indépendance budgétaire locale, dans la pratique, cette autonomie n'a pas encore été pleinement réalisée au sein de la société thaïlandaise, malgré les dispositions constitutionnelles, les lois pertinentes et les directives administratives du gouvernement¹¹⁷.

La Constitution thaïlandaise attribue les pouvoirs en matière de finances publiques au gouvernement central, suivant ainsi le modèle du système de droit public financier français, caractérisé par un esprit centralisateur et une volonté de rationaliser le parlement, émergeant avec la Cinquième République¹¹⁸. En revanche, une autre divergence notable réside dans le fait que, jusqu'à présent, la Thaïlande n'a pas formellement reconnu le principe d'unité, contrairement aux systèmes juridiques français et allemand.

¹¹⁶ RABAULT H., « Droit public financier allemand. Un aperçu comparatiste », *Revue Française de Finances Publiques* n° 155 - Septembre 2021 *Souveraineté de l'État et financiarisation du droit*, p. 197.

¹¹⁷ JANESANTIKUL N., « Décentralisation fiscale : problèmes et solutions », *Journal de l'Institut du roi Prajadhipok*, année 15, n° 1, 2017, Institut du roi Prajadhipok, pp. 107-109.

¹¹⁸ RABAULT H., *op. cit.*, p. 184.

En résumé, en ce qui concerne la discipline budgétaire, la Constitution actuelle reconnaît la discipline budgétaire existante héritée de la Constitution de 1997 tout en renforçant et en améliorant cette discipline par l'établissement d'une nouvelle discipline budgétaire dans le chapitre 8, spécifiquement dédié aux affaires financières publiques. Cette étude se divise en deux parties distinctes : La discipline budgétaire existante développée par la Constitution de 2007 (a) ; et La nouvelle discipline budgétaire établie dans le chapitre 8 de la Constitution : « Monnaie, Finance et Budget » (b).

a. La discipline budgétaire existante développée par la Constitution de 2007

Le rôle de maintien de la discipline budgétaire et financier incombe aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques thaïlandaises, en particulier à la Commission de vérification des fonds publics. Il convient de souligner que l'article 253, alinéa 1er de la Constitution énonce expressément les prérogatives dont elle est investie¹¹⁹. Toutefois, devant la problématique de la séparation des pouvoirs, la présente Constitution restreint expressément les prérogatives de la Commission de vérification des fonds publics à la seule compétence de formuler des réglementations en matière de discipline budgétaire et financier. S'agissant du pouvoir décisionnel, la Constitution a délibérément soustrait cette autorité à la Commission de vérification des fonds publics, ce faisant, dans l'intention de prévenir une concentration inopportune de pouvoirs.

Un élément significatif de la portée de ses compétences réside dans sa capacité à instituer la Commission de disciplinaire budgétaire indépendante. Il est observé que dans cette circonstance, il ne s'agit pas simplement d'un comité, mais plutôt d'une commission, conformément à l'objectif de la Constitution visant à instituer une nouvelle entité opérant à temps plein et dévouée de manière sérieuse à la stricte mise en œuvre de la discipline budgétaire et financier. Cette entité se voit déléguer la responsabilité de rendre des décisions relatives aux actions relevant de la disciplinaire budgétaire, des finances, du budget, tandis

¹¹⁹ Article 253 de la Constitution de 2007 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des compétences et obligations nécessaires à la détermination des normes régissant la vérification des fonds publics. Elle exerce également le rôle de fournir des avis, des suggestions, et des recommandations en vue de corriger les déficiences constatées dans le cadre de la vérification des fonds publics. Par ailleurs, la Commission est habilitée à désigner la Commission de disciplinaire budgétaire indépendante, chargée de prononcer des décisions sur les actions relatives à la disciplinaire budgétaire, aux finances, et au budget. Les litiges découlant des décisions de la Commission de Disciplinaire budgétaire sont du ressort des Tribunaux Administratifs. Quant au Vérificateur général, ses attributions et responsabilités concernent principalement la vérification des fonds publics, et il est requis d'exercer ses fonctions de manière indépendante et impartiale ».

que les litiges émanant des décisions de ladite Commission relèvent de la juridiction des Tribunaux Administratifs.

b. La nouvelle discipline budgétaire établie dans le chapitre 8 de la Constitution : « Monnaie, Finance et Budget »

Avant d'entamer l'analyse, il convient de souligner que, malgré l'intitulé du Chapitre 8 de la Constitution de 2007, intitulé « Monnaie, Finance et Budget », l'article 167, alinéa 3, dispose qu'une loi monétaire et financière de l'État doit être votée, établissant les disciplines monétaires et financières. Ce projet de loi est désigné sous le terme de « loi monétaire et financière de l'État », une appellation qui diffère considérablement de la notion de « monnaie » dans la théorie quantitative de la monnaie. La masse monétaire représente la variable prépondérante dans le secteur financier, et toute modification de celle-ci aura un impact direct sur le secteur manufacturier¹²⁰. Ainsi, le gouvernement a la capacité d'utiliser la politique monétaire de manière autonome pour résoudre les problèmes économiques, sans nécessairement recourir à d'autres instruments tels que la politique budgétaire¹²¹. Cette législation se restreint exclusivement aux « finances publiques ». En ce qui concerne la monnaie en Thaïlande, la Banque de Thaïlande est investie de responsabilités en vertu de la loi sur la Banque de Thaïlande de 1942. La formulation vague de cette disposition reflète les défis inhérents à la précision conceptuelle dans le cadre juridique thaïlandais des finances publiques.

L'objectif de ce chapitre se décompose en deux axes. Tout d'abord, il vise à consolider les dispositions constitutionnelles relatives aux finances publiques, qui étaient préalablement éparpillées, en les intégrant de manière systématique dans une catégorie unique. Avant l'adoption de la Constitution de 2007, ces dispositions étaient communément incluses dans la section dédiée à l'élaboration des lois générales du Parlement. Deuxièmement, l'objectif consiste à établir un cadre disciplinaire financier plus rigoureux afin de prévenir l'adoption de politiques populaires susceptibles d'engendrer des risques ou des préjudices financiers à long terme. Cela concerne particulièrement l'utilisation de fonds en dehors du budget, étant donné qu'auparavant, il existait peu de contrôle sur les dépenses de cette nature.

¹²⁰ KAEWLA-IAD S., « Sanctions administratives en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État », *Cristaux de pensée ; La vie d'Eakaboon : Un livre à l'occasion du 60e anniversaire du professeur adjoint Dr. Eakaboon Wongsawatgul*, Faculté de droit, Université Thammasat, 2020, p. 550.

¹²¹ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, « Grands noms et courants de l'économie : Milton Friedman », <https://www.economie.gouv.fr/facileco/milton-friedman>.

Ce chapitre illustre de manière significative l'évolution de la législation financière thaïlandaise, comprenant cinq articles allant de l'article 166 à l'article 170. L'étude sera divisée en cinq parties : Le principe du consentement lors du paiement de l'argent du gouvernement (i) ; Les documents nécessaires à l'élaboration de la loi de finances annuelle et l'établissement d'une loi sur la discipline budgétaire sous le titre « disciplines monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง) (ii) ; Les conditions de l'examen d'un projet de loi de finances par le Parlement (iii) ; Les conditions du versement des fonds publics (iv) ; et Les conditions du versement des dépenses hors budget (v).

i. Le principe du consentement lors du paiement de l'argent du gouvernement

L'article 166 dispose l'obligation que les dépenses budgétaires annuelles soient exclusivement autorisées par la loi¹²². Cette disposition s'inscrit dans le cadre du « principe du consentement », un principe fondamental dans une démocratie, intégré dans le bloc de Constitutionnalité. En théorie, le pouvoir financier des parlementaires trouve ses racines dans le Bill of Rights de 1689, qui réaffirme le principe du consentement à l'impôt et formalise l'autorisation budgétaire en matière de recettes et de dépenses dans un cadre annuel¹²³. En France, par exemple, l'article 34 de la Constitution prescrit 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 ». Par conséquent, chaque année, le pouvoir législatif doit donner son accord au budget proposé par le gouvernement. L'adoption d'une loi de finances, détaillant le budget pour l'année à venir, se déroule en plusieurs étapes : le vote du consentement à l'impôt par le Parlement est une condition primordiale, devant intervenir avant tout vote sur les dépenses de l'État¹²⁴.

Cependant, en Thaïlande, le « principe d'unité », qui exige que le budget d'une entité soit présenté dans un document unique pour des raisons de lisibilité et de transparence, n'est pas formellement adopté. Le principe d'unité budgétaire postule l'unité du document budgétaire dans son sens formel¹²⁵. En Thaïlande, lors de l'examen d'un projet de loi budgétaire annuel, seule la compétence d'autorisation des dépenses est considérée, le

¹²² Article 166 de la Constitution de 2007 : « Les estimations des dépenses de l'État seront établies sous la forme d'une loi. Si la loi de finances initiale annuelle pour l'exercice financier suivant n'est pas promulguée à temps, la loi de finances de l'année précédente s'appliquera temporairement ».

¹²³ DAMAREY S., *Finances publiques*, Gualino Éditeur, 2e éd., 2008, p. 285.

¹²⁴ GRANDE BIBLIOTHEQUE DU DROIT, « Consentement à l'impôt (fr), 4 mai 2014. », [https://www.lagbd.org/index.php/Consentement_%C3%A0_l%27imp%C3%B4t_\(fr\)](https://www.lagbd.org/index.php/Consentement_%C3%A0_l%27imp%C3%B4t_(fr)).

¹²⁵ ALBERT J., *Finances publiques*, Dalloz, 11e éd., 2019, p. 234.

parlement n'ayant pas le pouvoir d'examiner les revenus annuels. Ainsi, dans la loi de finances annuelle, seule une liste des dépenses de l'État est présente. Lorsqu'on fait référence au « principe du consentement », cela se réfère uniquement au « vote du budget » pour les dépenses, excluant le « principe du consentement à l'impôt », qui dispose que l'impôt ne peut être levé qu'avec le consentement des représentants des contribuables¹²⁶. Les pouvoirs de perception fiscale en Thaïlande sont donc éparpillés dans des lois spécifiques telles que le Code des impôts de 1938, la loi sur les droits d'accises de 2017, la loi sur les douanes de 2017, etc. De plus, l'article 166 certifie que le « principe d'annualité », selon lequel l'autorisation budgétaire accordée à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an¹²⁷, a une valeur constitutionnelle.

Le principe du consentement budgétaire revêt une importance substantielle au sein du processus budgétaire au sein des démocraties libérales. L'affectation des fonds provenant des impôts publics nécessite que la propriété en revienne au peuple, médiatisée par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, et requiert préalablement une autorisation formelle à travers un processus d'approbation consacré par la loi sur les dépenses budgétaires¹²⁸. Il confère au pouvoir législatif, en tant que représentant du peuple, l'autorité suprême d'approuver le budget. Que ce soit en ce qui concerne le calendrier, le contenu, ou la destination des dépenses budgétaires, l'administration est tenue de fournir des éclaircissements en vue d'obtenir l'approbation législative. Par conséquent, le législateur détient le pouvoir discrétionnaire de déterminer les budgets concrets, assurant ainsi une gestion financière nationale efficace, concise, précise et équitable¹²⁹.

Le principe du consentement au paiement constitue un cadre disciplinaire budgétaire élevé au statut de disposition constitutionnelle. Ces principes ont été consignés pour la première fois par écrit dans la Constitution de 1932, à l'article 37, énonçant que le budget annuel doit être ratifié sous forme de loi. En cas de non-promulgation en temps voulu de la loi sur le budget initial pour l'exercice financier suivant, la loi budgétaire de l'année précédente sera temporairement en vigueur. Ces principes ont perduré à travers toutes les Constitutions à ce jour. Il est à noter toutefois qu'une subtile nuance apparaît dans la Constitution de 1932, où le terme « budget annuel » (งบประมาณแผ่นดินประจำปี) est employé pour englober tant les recettes que

¹²⁶ HOUSER M., *Les finances publiques aux concours*, le document français, édition 2016, p. 8.

¹²⁷ WASERMAN F., *op. cit.*, p. 26.

¹²⁸ SUWANTHAT P., *Finances publiques*, Bangkok, Winyuchon, 5^e éd., 2016. p. 126.

¹²⁹ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit public financier*, Pathumthani, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, 3^e éd., 2014, p. 145.

les dépenses. Les constitutions ultérieures ont suivi la même logique que celle de 1932. Ce n'est qu'avec l'adoption de la Constitution de 1974 que le libellé a été modifié pour « les dépenses budgétaires » (งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน), une terminologie qui perdure jusqu'à ce jour.

La procédure d'élaboration des projets de loi de finances est régie par un ensemble de textes et de pratiques conçus pour permettre l'adoption du budget dans les délais requis, tout en le mettant à l'abri d'amendements qui, par l'augmentation des charges de l'État (appréciée au niveau de chaque mission) ou la minoration des recettes, risqueraient d'affecter trop substantiellement l'équilibre budgétaire tel qu'il est proposé par le Gouvernement sur la base des hypothèses économiques qu'il a retenues pour l'élaboration de son projet¹³⁰.

ii. Les documents nécessaires à l'élaboration de la loi de finances annuelle et l'établissement d'une loi sur la discipline budgétaire sous le titre « disciplines monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง)

L'article 167 alinéa 1er, constitue le dispositif réglementaire qui spécifie les documents requis pour la formulation de la loi de finances annuelle. Ces documents revêtent une importance cruciale dans le contexte financier et économique de la Thaïlande¹³¹. En possédant ces informations, le Parlement est habilité à prendre des décisions judicieuses lors de l'examen des projets de loi budgétaires. L'article 167 alinéa 1er préconise, dans le préambule du projet de loi de finances annuel, l'annexion de ce dernier à des documents détaillant les revenus estimés, les objectifs secondaires, les activités, les plans ou les projets de chaque catégorie de dépenses. Cette documentation englobe également l'évaluation de la situation monétaire et financière du pays à travers une vue d'ensemble de la situation économique découlant des dépenses et des recettes, des avantages et des déficits résultant de toute exemption fiscale spécifique. De plus, l'article requiert une justification détaillée de la consolidation des obligations au-delà de l'année, des dettes de l'État, de sa situation financière, ainsi que de la situation financière des entreprises d'État, tant pour l'année en cours que pour l'année précédente.

¹³⁰ SENAT, Les lois de finances, https://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html.

¹³¹ Article 167 alinéa 1 de la Constitution de 2007 : « Dans le cadre de l'introduction du projet de loi de finances initiale annuel, il est impératif que ledit projet soit assorti de documents exposant les revenus estimés, les objectifs obscurs, les activités, les plans ou les projets inhérents à chaque poste de dépenses. Cette documentation englobe, par ailleurs, une évaluation détaillée de la situation monétaire et financière du pays, offrant une perspective globale de la conjoncture économique découlant des dépenses et des recettes. Elle prend également en compte les avantages et les déficits résultant de toute exonération fiscale spécifique, ainsi que la justification de l'engagement d'obligations au-delà d'une année, des dettes de l'État et leur incidence, tout en scrutant la situation financière des entreprises d'État tant pour l'exercice courant que pour l'année précédente ».

Un tournant significatif dans le domaine du droit public financier thaïlandais se manifeste à l'article 167 alinéa 3 ¹³², qui impose l'adoption d'une loi sur les disciplines monétaires et financières, établissant ainsi le cadre pour superviser la collecte des revenus, les dépenses, la dette, etc. Dès son origine, ce cadre émerge dans la réglementation interne de l'administration, dépourvu d'une véritable condition opposable à l'orientation directive. L'article 167 alinéa 3, prévoit l'établissement d'une loi monétaire et de finances de l'État, énonçant les disciplines monétaires et financières ainsi que les normes relatives à une planification financière à moyen terme. Cette loi encadre la collecte des revenus, la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, la gestion financière et immobilière, la comptabilité, les fonds publics, l'encours de dettes, ou toute action entraînant le rattachement des biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Elle englobe également la règle de détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents permettant de percevoir des revenus et de contrôler les dépenses conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable, et d'équité sociale.

Concernant la législation sur les disciplines monétaires et financières, son existence était inenvisageable à l'époque de l'adoption de cette Constitution. Ce n'est qu'avec la promulgation de la Constitution de 2017 que la loi sur la discipline budgétaire a été instaurée en 2018, intitulée « La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 » (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561). Cependant, les termes énoncés à l'article 167, alinéa 3^e, ont été invoqués par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014, plus communément désigné sous l'appellation de l'affaire du *Train à grande vitesse*, en vue de déployer une interprétation relative à la notion de « disciplines monétaires et financières », en harmonie avec les dispositions de l'article 170 alinéa 2, un aspect qui sera examiné ultérieurement.

¹³² Article 167 alinéa 3^e de la Constitution de 2007 : « Il convient d'établir une loi sur la monnaie et les finances de l'État, détaillant les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles afférentes à une planification financière à moyen terme, à la mobilisation des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'incurrence de dettes, ou à tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Cette législation englobe également la règle pour la détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents qui définissent la portée de la collecte des revenus et la surveillance des dépenses, conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».

iii. Les conditions de l'examen d'un projet de loi de finances par le Parlement

Dans son essence, le Parlement est tenu d'examiner un projet de loi de finances dans les 125 jours suivant son introduction au sein de l'assemblée législative, conformément aux dispositions de l'article 168, alinéas 1 et 3¹³³. Il est impératif de noter que les législateurs se trouvent dans l'incapacité d'apporter des amendements au projet de loi qui impliqueraient une augmentation des budgets ou des postes budgétaires, cette restriction étant motivée par la nécessité de préserver l'intégrité financière de l'administration. Le Parlement, toutefois, conserve le pouvoir d'apporter des modifications sous forme de réductions ou de coupes, notamment lorsque les dépenses sont jugées superflues ou surestimées.

Il est cependant important de souligner que trois postes de dépenses revêtent une importance particulière, étant soustraits à la possibilité de réductions par le Parlement. Ces postes incluent les fonds destinés au remboursement du principal d'un prêt, les intérêts afférents à un prêt, ainsi que les montants exigibles conformément à la loi, comme disposé par l'article 168, alinéa 5¹³⁴.

iv. Les conditions du versement des fonds publics

L'article 169, au cœur même du chapitre 8, s'affirme comme l'élément central définissant les modalités du versement des fonds publics. Il énonce que, de manière générale, ce versement est effectué à travers l'une des quatre lois suivantes : la loi de finances, la loi de procédure budgétaire, la loi de virement de crédits, ou la loi sur le Trésor. Il convient de souligner, tel que mentionné précédemment, que le système juridique thaïlandais ne reconnaît pas le concept de consentement à l'impôt dans la Constitution. Par conséquent, l'article 169, qui établit les

¹³³ Article 168 de la Constitution de 2007 : « L'Assemblée nationale est contrainte d'achever l'examen d'un projet de loi de finances initiale annuel, d'un projet de loi de finances rectificative, et d'un projet de loi de transfert de crédits dans un délai de cent cinq jours à partir de la réception dudit projet de loi par l'Assemblée nationale. En l'absence de conclusion de l'examen par L'Assemblée nationale dans la période définie au l'alinéa 1, le projet de loi en question est réputé avoir reçu l'approbation de L'Assemblée nationale et est ensuite transmis au Sénat.

Lors de l'examen au Sénat, celui-ci est tenu d'approuver ou de désapprouver le projet de loi sans y apporter d'amendement, dans un délai de vingt jours à partir de la date de réception du projet de loi par le Sénat. À l'expiration de ce délai, le projet de loi est considéré comme ayant été approuvé ; dans cette éventualité, et également en cas d'approbation par le Sénat, les procédures subséquentes en vertu de l'article 150 seront enclenchées ... ».

¹³⁴ Article 168 alinéa 5 de la Constitution de 2007 : « Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale annuel, du projet de loi de finances rectificative et du projet de loi de transfert de crédits, un membre de l'Assemblée nationale est limité dans sa capacité à présenter une motion ayant pour objet l'ajout d'un poste ou d'un montant au projet de loi. Toutefois, il lui est permis de soumettre une motion visant à réduire ou à restreindre les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes :

- (1) les fonds alloués au remboursement du capital d'un prêt ;
- (2) les intérêts liés à un prêt ;
- (3) les fonds exigibles conformément à la loi ».

conditions de paiement, se positionne comme la pierre angulaire constitutionnelle en matière de finances publiques. Toutefois, des exceptions peuvent être envisagées, autorisant le versement des fonds publics en cas d'urgence, et ce, sous réserve des dispositions énoncées aux alinéas 1 et 2 de l'article 169¹³⁵.

La loi de finances, régie par l'article 166, bien que prééminente en tant que législation fondamentale sur le paiement, ne constitue qu'une des quatre lois habilitant le paiement des fonds publics en vertu de l'article 169 de la Constitution. Cette disposition démontre que le gouvernement peut recourir à trois autres lois pour effectuer des dépenses. À titre d'exemple, le gouvernement peut procéder à des paiements conformément à l'article 45 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018¹³⁶. L'article 169 revêt une importance capitale, comme en témoigne son utilisation notable dans l'affaire du *Train à grande vitesse*, évoquée dans l'arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014, lequel sera examiné ultérieurement.

v. Les conditions du versement des dépenses hors budget

Les dépenses hors budget englobent des déboursements qui ne sont pas intégrés dans le cadre budgétaire conventionnel. Généralement, cela survient lorsque qu'un organisme gouvernemental dispose de ses propres sources de revenus et n'a pas l'obligation de transférer ces fonds au Trésor pour une utilisation au sein de son entité ou pour des activités spécifiques conformément à la législation en vigueur. Actuellement, d'importantes sommes d'argent hors budget sont allouées à des programmes populistes du gouvernement, cette approche étant perçue comme une méthode de paiement aisée qui contourne le processus budgétaire régulier nécessitant

¹³⁵ Article 169 de la Constitution de 2007 : « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor, sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans de telles situations, les estimations de dépenses pour remboursement doivent être réservées dans la loi de finances portant transfert de crédits, la loi de finances rectificative, ou la loi de finances annuels pour l'exercice financier suivant. De plus, les sources de revenus permettant le remboursement des dépenses effectuées à partir du solde du Trésor doivent être spécifiées.

Durant une période d'état de guerre ou de conflit, le Conseil des ministres détient le pouvoir de transférer ou de réallouer le budget alloué à un organisme gouvernemental ou une entreprise d'État à d'autres fins, même si cela diverge des dispositions de la loi de finances annuelles. Une telle action doit être immédiatement signalée à l'Assemblée nationale.

En cas de transfert ou de réaffectation du budget alloué à un poste en vue de son utilisation à d'autres fins par un organisme gouvernemental ou une entreprise d'État, le gouvernement est tenu d'informer l'Assemblée nationale de ces changements tous les six mois ».

¹³⁶ Article 45 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Il sera établi un fonds, géré par le ministre du Trésor et dénommé « fonds de réserve », d'un montant de cinquante mille bahts. Ce fonds peut être mobilisé, dans l'intérêt de l'administration publique, en cas de nécessité et d'urgence, et en l'absence de crédits centraux suffisants dans la catégorie des fonds de réserve dédiés aux situations d'urgence ou de nécessité. Toutefois, cette mobilisation requiert l'approbation du Conseil des ministres. Lorsque le décaissement s'effectue, les crédits correspondants sont promptement inscrits dans la loi de finances annuelle afin de rembourser ce fonds, le préparant ainsi à de nouvelles mobilisations ».

l'approbation parlementaire. À titre d'exemple, le gouvernement a émis des directives aux banques revêtant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, les enjoignant à subventionner des projets agricoles, des initiatives immobilières abordables destinées aux personnes à faible revenu, entre autres.

Dans le passé, la Thaïlande n'avait pas de lois spécifiques concernant ces questions. La Constitution de 2007 fixe donc un cadre de contrôle de ces dépenses à l'article 170¹³⁷, mais sans le détailler. Il exige simplement que les paiements hors budget soient effectués conformément aux lois de discipline budgétaire de l'État en vertu de l'article 167 alinéa 3. À l'instar de l'article 169, l'article 170 revêt également une importance primordiale, comme en témoigne son utilisation notable dans l'affaire du *Train à grande vitesse*, abordée dans l'arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014, dont l'examen sera effectué ultérieurement.

2) Le projet de loi organique relative à la vérification des fonds publics prévu par la constitution de 2007

L'article 253 alinéa 1er de la Constitution dispose que la Commission de vérification des fonds publics est investie des pouvoirs et des responsabilités visant à élaborer les normes régissant la vérification des fonds publics ainsi que la discipline budgétaire et financière. De surcroît, elle est autorisée à désigner le Comité de discipline budgétaire et financière indépendante, ayant pour mission de prendre des décisions relatives aux mesures disciplinaires dans le domaine budgétaire et financier. En dernier lieu, les litiges afférents aux décisions du Comité de discipline budgétaire et financière relèvent de la compétence des Tribunaux Administratifs.

Il semble que les principes directeurs appliqués au contrôle de la discipline budgétaire et financière soient en conformité avec ceux énoncés dans la Constitution de 1997. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques disposent du pouvoir d'infliger des sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions financières ou des cadres juridiques, selon les cas prévus par les règlements édictés par la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière. Cependant, à cette époque, aucune nouvelle réglementation en matière de discipline budgétaire et financière n'était en

¹³⁷ Article 170 de la Constitution de 2007 : « Les administrations publiques bénéficiant de revenus exemptés de l'obligation d'être reversés en tant que recettes de l'État sont tenues de rendre compte de la réception et de l'utilisation de ces fonds au Conseil des ministres à la clôture de chaque exercice financier. Par la suite, le Conseil des ministres doit informer l'Assemblée nationale et le Sénat de ces transactions.

L'utilisation des revenus en vertu de l'alinéa 1 doit être en stricte conformité avec les disciplines monétaires et financières énoncées dans le présent chapitre ».

vigueur. Par conséquent, le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 ainsi que le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, conformes à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, étaient toujours en vigueur à ce moment-là.

Un changement important réside dans le fait que la Constitution prévoit que le Comité disciplinaire budgétaire et financier, qui à l'origine ne possédait pas le statut d'un organe administratif à caractère juridictionnel, est désormais une institution dotée du pouvoir d'imposer elle-même des sanctions administratives. Cette évolution découle des problèmes mentionnés ci-dessus, à savoir que la structure des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en Thaïlande présentait une faille quant au principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où la Commission de vérification des fonds publics disposait à la fois du pouvoir d'édicter des règles relatives à la discipline budgétaire et de prononcer des sanctions en vertu de ses propres règlements.

Afin que le principe de contrôle des finances publiques par l'institution de vérification des finances publiques, tel que prévu dans la Constitution, soit effectivement mis en œuvre, il est nécessaire d'adopter une législation dérivée, à savoir la loi organique relative à la vérification des fonds publics, afin de remédier aux problèmes apparus dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999.

Par la suite, un projet de loi organique, le numéro 828/2007 relatif à la vérification des fonds publics, a été élaboré par le Conseil d'État sur la base de la proposition formulée par la Commission de vérification des fonds publics. Toutefois, étant donné que ce projet de loi n'a pas été approuvé par le Parlement, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, et le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures disciplinaires budgétaires et financières de 2001 étaient donc toujours en vigueur jusqu'en 2018, année où la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a été promulguée, en conformité avec la Constitution de 2017¹³⁸. Ainsi, dans la réalité pratique, les attributions de contrôle et de surveillance de la discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics, pendant la période d'application de la Constitution de 2007, demeurent inchangées. Il s'agit actuellement d'un comité de discipline

¹³⁸ BOONCHOO P., *op. cit.*, p. 190.

budgétaire et financière qui exerce des fonctions de sélection préliminaire. Une commission de discipline budgétaire et financière à plein temps, dotée de pouvoirs décisionnels ultimes, n'a pas encore été pleinement concrétisée.

3) Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (การเงินการคลังของรัฐ) prévu par l'article 167 alinéa 3 de la constitution de 2007

Il convient tout d'abord de souligner que, bien que le présent projet de loi n'utilise pas explicitement le terme « discipline » dans son libellé, une analyse approfondie de son contenu et de ses objectifs révèle clairement qu'il s'agit d'une législation promulguée en vertu de l'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007. Par conséquent, il est compréhensible que l'objectif de ce projet de loi soit de détailler les aspects liés à la discipline budgétaire, en conformité avec les dispositions de la Constitution. La Constitution de 2007 envisage la réforme du cadre légal des finances. Plus spécifiquement, le pouvoir constitué cherche à intégrer le concept de discipline budgétaire en Thaïlande. L'examen approfondi du contenu de cette loi révèle qu'elle présente les caractéristiques des directives favorisant une gestion optimale des finances publiques. Ainsi, la discipline budgétaire, dans le contexte novateur défini par la Constitution, constitue effectivement un cadre propice à une saine gestion des finances publiques au nom de la discipline monétaire et financière (วินัยการเงินการคลัง).

Il convient d'initier une réflexion sur la nature de la discipline budgétaire que la loi thaïlandaise de l'époque cherchait à instaurer. Cette interrogation s'avérait singulière au sein de la société thaïlandaise à l'époque, nécessitant ainsi une exploration des informations émanant de doctrines étrangères. Historiquement, la discipline budgétaire se limitait à des considérations économiques, comme en témoigne l'analyse de Richard A. Musgrave et Peggy Boswell Musgrave, qui abordaient la discipline budgétaire en termes des actions que l'État devrait entreprendre. Selon cette perspective, l'État devrait générer des revenus suffisants pour couvrir ses dépenses, évitant ainsi de recourir à l'emprunt pour financer ses dépenses, ce qui aurait pour conséquence de créer un fardeau additionnel pour les contribuables futurs¹³⁹.

Par la suite, la discipline budgétaire a évolué pour être de plus en plus conceptualisée comme un cadre juridique. Selon John Mikesell, la discipline budgétaire consiste à restreindre les dépenses aux financements disponibles, à assurer l'exécution des budgets promulgués, à

¹³⁹ MUSGRAVE R., MUSGRAVE P., *Public Finance in Theory and Practice*, Limited Signed Edition McGraw Hill Higher Education, 5^e éd., 1989, p. 101.

garantir l'exactitude des rapports financiers, et à préserver la légalité des dépenses de l'agence. La fonction de contrôle s'assure que les dépenses sont conformes à l'intention légale de la législature, contribuant ainsi à la collecte d'informations pour les estimations de coûts utilisées dans la préparation des budgets futurs et préservant les pistes d'audit une fois les années budgétaires écoulées. Une grande partie du contrôle provient de l'unité des dépenses, visant à prévenir les abus plutôt que de chercher à punir après leur occurrence. Il est plus efficace d'avoir un cadre en place pour prévenir le vol que de se concentrer sur la sanction des contrevenants après coup. La budgétisation et l'allocation de montants définis en dollars pour l'achat de biens ou de services simplifient les questions fondamentales de l'audit externe, telles que la véracité des états financiers de l'agence, la protection adéquate des ressources publiques, et l'utilisation conforme des ressources, conformément aux prévisions. Par exemple, si un crédit était alloué pour l'achat de 10 tonnes de gravier, l'audit vérifierait si le gravier a effectivement été acheté et livré de manière responsable, si le gravier a été correctement protégé pendant sa détention par l'agence, et si les rapports financiers de l'agence reflètent précisément la transaction relative au gravier¹⁴⁰.

D'autre part, Yilin Hou a proposé la définition suivante de la discipline budgétaire : « La capacité d'un gouvernement à maintenir le bon fonctionnement de ses opérations financières quotidiennes et une santé budgétaire durable à long terme. » Ainsi définie, la discipline budgétaire se décline nécessairement en deux dimensions : (1) une perspective pluriannuelle de la budgétisation, et (2) des mécanismes destinés à préserver la santé et la stabilité budgétaires au fil des cycles économiques. La discipline budgétaire couvre un champ plus vaste que celui traditionnellement envisagé : en tant qu'indicateur de capacité, elle constitue une évaluation globale des domaines concernés, avec des niveaux d'appréciation allant de faible à élevé. Le document soutient que, lorsqu'elle est forte ou élevée, la discipline budgétaire renforce la capacité de gestion financière, contribuant ainsi à une bonne gouvernance aux niveaux infranationaux. À l'inverse, une discipline budgétaire modérée peut ne pas garantir une capacité de gestion élevée, tandis qu'une discipline faible traduit une capacité limitée. Par conséquent, pour améliorer sa capacité de gestion financière, un gouvernement doit d'abord consolider sa discipline budgétaire¹⁴¹. Ainsi, la discipline budgétaire se pose comme une question

¹⁴⁰ MIKESELL J., *Fiscal Administration : Analysis and applications for the public sector*, Boston, Cengage Learning, 10^e éd., 2017., p. 66.

¹⁴¹ HOU Y., « Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Governments », *L'Administration publique Face aux défis de l'Inégalité et de l'Exclusion Miami (Etats-Unis), 14-18 Septembre 2003*, Association internationale des écoles et instituts d'administration, p. 4.

fondamentale liée aux critères budgétaires pour assurer une capacité de gestion budgétaire efficace. Elle invite à s'interroger sur plusieurs aspects essentiels : quel est l'indicateur optimal d'une gestion adéquate des finances publiques ? Quelle composante du budget devrait être soumise à une règle contraignante, et laquelle devrait bénéficier d'une plus grande flexibilité pour évoluer librement ?¹⁴² La discipline budgétaire constitue un cadre essentiel dans le contexte de l'économie politique, et il est important de souligner qu'elle peut être soumise à l'influence de l'orientation politique du parti au pouvoir¹⁴³.

L'émergence de la discipline budgétaire en Thaïlande, dans ce nouveau contexte, peut être interprétée comme une tentative délibérée d'incorporer des concepts économiques au sein du cadre juridique. L'intention inhérente à la Constitution est de créer un cadre exhaustif permettant à la législation sur les finances de l'État de définir (1) les étapes nécessaires pour instaurer la transparence et la responsabilité fiscale, ainsi que (2) l'établissement de paramètres quantitatifs sous forme de règles numériques¹⁴⁴ afin d'appliquer en tant qu'une bonne gestion des finances publiques ou bonne pratique fiscale (BEST Practice)¹⁴⁵.

Les érudits thaïlandais décrivent ce processus comme une intégration méticuleuse du concept de « Fiscal Rule » ou « Fiscal Discipline », tel que préconisé par l'OCDE, et de « Fiscal Responsibility Law » et « The Debt Sustainability Framework », élaborés conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international¹⁴⁶, au sein du contexte de la discipline budgétaire inscrite dans la Constitution thaïlandaise. Cette conjonction peut être appréhendée comme une mise en œuvre scrupuleuse de principes normatifs. L'analyse des préceptes contenus dans le projet de loi révèle clairement que la proposition de discipline budgétaire avancée par le professeur Pisit Leeahtam en vue de son inclusion dans la Constitution de 2007, ainsi que son incorporation dans le projet de loi monétaire et financier de l'État prévu par l'article 167 de ladite Constitution, rédigé par le Conseil d'État sur la base des recommandations du ministère des Finances, représente un cadre d'économie politique influencé par le modèle de

¹⁴² BARBIER-GAUCHARD A., « La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques théoriques et appliquées de l'université de Strasbourg*, Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA), n° 39 Hiver 2018, p. 9.

¹⁴³ KASPERSKAYA Y., XIFRÉ R., « Fiscal discipline and budgetary analytical capacity : The case of the euro area », 1 July 2020, <https://voxeu.org/article/fiscal-discipline-and-budgetary-analytical-capacity-euro-area>.

¹⁴⁴ Bureau de la politique budgétaire, « *The Complete Report of Thailand's Fiscal Discipline Education Research Project (du passé au présent) et les moyens de renforcer la discipline budgétaire selon les principes internationaux* », Bureau de la politique budgétaire, p. 6.

¹⁴⁵ BOONCHOO P., *op. cit.*, p. 60.

¹⁴⁶ KAEWLA-IAD S., *op. cit.*, p. 555.

discipline budgétaire énoncé dans le Traité européen, notamment le traité de Maastricht¹⁴⁷, ainsi que par les meilleures pratiques (*le BEST PRACTICE*) de l'OCDE¹⁴⁸. La discipline budgétaire, dans cette acception, revêt une signification particulièrement étendue, englobant l'idée globale de « tous les moyens déployés pour garantir une gestion optimale des finances publiques »¹⁴⁹. Cette notion diffère substantiellement du cadre disciplinaire tel que défini dans la Constitution de 1997, lequel constitue un cadre juridique fortement marqué par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière abrogée en France.

L'article 167, alinéa 3°, de la Constitution prévoit l'instauration d'une loi de discipline budgétaire, laquelle englobe des principes fondamentaux tels que les règles relatives à la planification financière à moyen terme, la collecte des revenus, la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, ainsi que la règle de développement économique durable et d'équité sociale, entre autres. Bien que ce projet de loi n'ait pas été promulgué pendant la période constitutionnelle de 2007, des études approfondies sur ce texte demeurent nécessaires afin de saisir l'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande. Notons que ledit le projet de loi monétaire et financier de l'État n° 292/2014, a été élaboré par le Conseil d'État sur la base des propositions émises par le ministère des Finances.

Il ne serait pas outrecuidant d'affirmer que le changement le plus significatif intervenu dans la réforme du droit public financier en 2007 a résidé dans l'introduction du principe de discipline budgétaire, consigné à l'article 167, alinéa 3, sous le vocable de « discipline monétaire et financière ». Bien que la signification et l'applicabilité précises de la discipline budgétaire ne soient pas explicitement exposées, la Constitution dispose que le Parlement est chargé de promulguer la loi de manière détaillée. Cependant, l'essence de ce principe a été mise en œuvre par la Cour constitutionnelle, comme en atteste l'arrêt n° 3-4/2014 du 12 mars 2014 dans l'affaire relative au *Train à grande vitesse*, qui fera l'objet d'une discussion ultérieure.

Le contenu de cette loi est intrinsèquement lié au cadre de discipline budgétaire de l'État, préalablement défini dans des lois telles que la loi sur le Trésor, la loi de méthode budgétaire, ou encore la loi de gestion de la dette publique, entre autres. Il s'agit d'une synthèse minutieuse de divers principes juridiques fondamentaux. Élaborée comme un texte de loi

¹⁴⁷ FIPECO, Le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance, <https://fipco.fr/fiche/Le-traité-de-Maastricht-et-le-pacte-de-stabilité-et-de-croissance>. 2 Janvier 2017.

¹⁴⁸ TER-MINASSIAN T., « Fiscal Rules for Subnational Governments : Can They Promote Fiscal Discipline? », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, n° 3, OECD, p. 2.

¹⁴⁹ BARET K., Effectiveness of fiscal performance in the EU : Contributions of Propensity Score Matching, Working Paper, 2018, p. 2., <https://gdrbesancon2019.sciencesconf.org/253974/document>.

unique, cette législation vise à être systématique, claire et extrêmement concise. Elle s'aligne parfaitement sur l'intention du pouvoir constituant de mettre en place une loi centrale régissant la discipline budgétaire¹⁵⁰.

Ce projet de loi englobe dix sections de dispositions, étroitement liées au cadre disciplinaire budgétaire, à la planification financière à moyen terme, à l'acquisition des revenus, aux orientations pour la budgétisation des dépenses de l'État, à la gestion des finances et des actifs, à la comptabilité, aux fonds publics, à la création de dettes ou à toute action liant des biens ou des obligations financières de l'État, ainsi qu'à l'établissement d'une limite de réserve pour les paiements d'urgence ou essentiels, entre autres. Le projet de loi dispose la nécessité de six commissions, à savoir la Commission de politique budgétaire, la Commission de politique des revenus, la Commission des normes et politiques comptables du secteur public, la Commission de politique d'audit interne du secteur public, la Commission de politique du Fonds public, et la Commission de gestion des risques budgétaires. Ces commissions sont responsables de la détermination des politiques ou des directives dans leurs domaines respectifs de pouvoirs et de responsabilités.

Traditionnellement, dans le contexte législatif, les normes économiques ont pris la forme de décrets ou de règlements internes, dépourvus de fondement juridique. En 2001, pour la première fois, les indicateurs et les objectifs du cadre de viabilité budgétaire ont été formellement énoncés de la manière suivante : le ratio de la dette publique par rapport au produit intérieur brut (PIB) ne doit pas excéder 65%, le fardeau de la dette sur le budget ne doit pas dépasser 16%, et le budget doit pouvoir être équilibré au cours de l'exercice 2009¹⁵¹. Le projet de loi monétaire et financier de l'État renforce la légitimité juridique de l'ordre exécutif ou interne. Cependant, il ne comporte pas de critères ou d'indicateurs quantitatifs explicites. Par exemple, il n'interdit pas explicitement le dépassement du seuil de 65 % du PIB pour la dette publique. L'article 28 dispose simplement que la création ou la gestion de la dette publique doit être conforme à la loi et répondre aux besoins nationaux, en faisant preuve de diligence raisonnable. Cela signifie qu'il faut tenir compte de la capacité de remboursement, de la répartition des remboursements, de la stabilité et de la durabilité financière, ainsi que des considérations relatives au financement et à la solvabilité des emprunteurs et des nations. En

¹⁵⁰ BUNMA N., « Loi sur les disciplines monétaires et financières de l'État de 2018 : Nouvel espoir de la nation », *Documents académiques du Bureau de la politique budgétaire*, Bureau de la politique budgétaire, p. 2.

¹⁵¹ BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE, Élaboration d'un cadre de viabilité budgétaire, <http://www.fpo.go.th/main/News/Special-report/761.aspx>.

outre, l'article 29 alinéa 1er dispose que le ministre des Finances, avec l'approbation du Conseil des ministres, fixe le ratio de la dette publique par rapport au produit intérieur brut. Cette disposition instaure un cadre pour la gestion de la dette publique¹⁵².

En conséquence, le ministre des Finances et le Conseil des ministres partagent la compétence pour examiner le périmètre d'une telle discipline budgétaire. L'établissement d'un tel cadre disciplinaire revêt une justification juridique, car il exerce un pouvoir légalement établi, en l'occurrence en vertu de la loi sur la discipline budgétaire. Cette pratique diverge des précédentes, où l'administration dévoilait de manière informelle des cadres budgétaires, dépourvue du soutien d'une base légale spécifique.

Les nouveaux principes fondamentaux adoptés en tant que fondement pour la discipline budgétaire, notamment la prévention et la résolution des problèmes liés à la politique populiste, englobent l'impératif pour le Conseil des ministres de divulguer des informations budgétaires liées aux politiques, d'élaborer des plans de dépenses hors budget avant le début de l'exercice budgétaire, ainsi que la conduite d'audits budgétaires. Le corpus essentiel de ce projet de loi sera structuré en trois volets distincts : L'obligation pour le Conseil des ministres de fournir des informations fiscales sur la politique (a) ; L'élaboration d'un plan de dépenses hors budget (b) ; et Les audits budgétaires (c).

a. L'obligation pour le Conseil des ministres de fournir des informations fiscales sur la politique

Bien que la Constitution prescrive que le gouvernement expose ses politiques au Parlement avant d'entrer en fonction, dans la réalité, celui-ci ne détaille que les politiques, stratégies, plans et projets que l'administration envisage de mettre en œuvre dans la gestion des affaires de l'État, en mettant particulièrement l'accent sur les bénéfices que le pays et sa population retireront de la mise en œuvre de diverses politiques gouvernementales. La source de financement utilisée par le gouvernement et les risques ou les charges budgétaires qui pourraient découler de la mise

¹⁵² Article 28 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « La création ou la gestion de la dette de l'État doit s'aligner scrupuleusement sur la loi et répondre à la nécessité dans l'intérêt national. Cette opération doit être menée avec une diligence raisonnable, en tenant particulièrement compte de la capacité du pays à rembourser ses dettes, de la répartition optimale des remboursements de la dette, de la stabilité et de la durabilité des finances, ainsi que de la viabilité financière et de la solvabilité des emprunteurs nationaux et des entités gouvernementales ».

Article 29 alinéa 1 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Le ministre des Finances, avec l'approbation du Conseil des ministres, procède à la déclaration officielle du ratio de la dette publique par rapport au produit intérieur brut, établissant ainsi un cadre formel pour la gestion de la dette publique ».

en œuvre de ces politiques ne sont pas clairement identifiés. En conséquence, le Parlement est informé de manière générale sur les orientations des politiques gouvernementales, mais il lui est difficile d'exercer un contrôle et une surveillance effectifs sur ces politiques.

La Constitution de 2007 prescrit une évaluation de la charge fiscale et de l'impact sur le système socio-économique dans le cas de l'introduction de politiques populistes dans la gestion des affaires de l'État. Elle exige particulièrement la quantification et l'identification des sources de financement pour la mise en œuvre de tels projets. Cette disposition vise à responsabiliser l'administration en charge du programme populiste en présentant des informations détaillées concernant la politique populiste au Parlement et au public, servant ainsi de base à la prise de décision dans la formulation des politiques publiques du pays.

Ce projet de loi vise à mettre en place un dispositif de contrôle des dépenses publiques. Ce dispositif impose aux organismes publics et aux entreprises d'État d'évaluer la charge fiscale potentielle leurs activités, avant d'engager. Cette évaluation doit tenir compte de l'impact sur le fonctionnement de l'organisme ou de l'entreprise, et doit intégrer une stratégie de gestion de la charge fiscale. L'article 10 impose à l'État d'évaluer la charge fiscale potentielle de toute activité, mesure ou projet qu'il délègue à un organisme public ou une entreprise d'État. Cette évaluation doit tenir compte de l'impact sur le fonctionnement de l'organisme ou de l'entreprise, et doit intégrer une stratégie de gestion de la charge fiscale. En outre, les organismes publics et les entreprises d'État qui sont affectés à des activités spécifiques doivent tenir une comptabilité séparée pour ces activités. Cette comptabilité doit être soumise au ministre, qui en assurera la publication. Si ces activités entraînent des dépenses pour l'organisme public ou l'entreprise d'État, l'État doit prévoir un budget pour les couvrir¹⁵³.

¹⁵³ Article 10 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Lorsqu'il délègue à un organisme public ou à une entreprise d'État la réalisation d'activités, de mesures ou de projets conformément à des politiques gouvernementales spéciales, en sus des responsabilités normales de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État, l'État est tenu de prendre en considération la charge fiscale potentielle, tant dans le présent que dans le futur. Cela englobe l'impact sur le fonctionnement de l'agence d'État ou de l'entreprise d'État, ainsi que l'approche de gestion de la charge fiscale et son impact découlant de cette action.

Un organisme public ou une entreprise d'État ainsi affecté conformément à l'alinéa 1^{er} doit établir des états comptables distincts pour les activités, mesures ou projets spécialement attribués, lesquels doivent être distingués du compte général des opérations. De plus, il doit rédiger un rapport sur les résultats des opérations assignées et les réalisations, destiné au ministre en vue de sa soumission au Conseil des ministres et de sa divulgation au public. Dans le cas où de telles actions entraîneraient des charges financières pour l'organisme public ou l'entreprise d'État concerné, l'État doit élaborer un budget pour couvrir les dépenses de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État en fonction de la charge financière encourue ».

Le principe sous-jacent implique qu'un organisme public ou une entreprise d'État devrait communiquer des informations significatives au Cabinet, permettant ainsi aux dirigeants exécutifs d'être informés sur des initiatives cruciales, en particulier sur la mise en œuvre de politiques populistes promues pendant les campagnes électorales. Pour que le Parlement puisse utiliser ces informations dans la prise de décisions lors de l'examen des lois et pour exercer un contrôle effectif sur l'administration publique, en particulier dans le domaine du contrôle fiscal, le gouvernement doit formuler une déclaration de politique complète et explicite. Cette déclaration doit notamment contenir des informations détaillées sur la nature, la quantité et le coût de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le cas où la mise en œuvre d'une telle politique dépasse les revenus estimés, une proposition visant à identifier des sources de financement supplémentaires suffisantes doit être présentée. Si le recours à une dette publique est jugé nécessaire, le gouvernement doit justifier les raisons, la nécessité et les modalités de gestion de la dette contractée, entre autres aspects¹⁵⁴.

En plus de fournir au Parlement des informations adéquates pour lui permettre d'exercer un contrôle sur les dépenses gouvernementales, cette approche impose également une certaine retenue aux partis politiques dans le cadre de leurs politiques de campagne. Une fois qu'un parti politique a obtenu la majorité nécessaire pour former un gouvernement, il est tenu de divulguer l'ensemble des coûts opérationnels des projets pour lesquels il a mené campagne. Cette initiative dissuade les politiciens d'utiliser des politiques populistes de manière excessive comme instrument d'exploitation politique. Toute proposition politique doit être réaliste et réellement bénéfique pour la population. Cela instaure une contrainte permanente, soulignant l'importance du cadre de discipline budgétaire, car le Parlement et la population disposent d'informations cruciales pouvant être mobilisées à tout moment pour surveiller les activités de l'administration.

b. L'élaboration d'un plan de dépenses hors budget

Ce projet de loi impose à l'administration l'obligation d'élaborer un plan de dépenses pour les fonds en dehors du budget, similaire à celui utilisé pour les dépenses dans le cadre du système budgétaire conventionnel. Toutes les informations relatives aux fonds hors budget des différentes agences doivent être consignées dans un document unique. Il est impératif d'estimer les différentes sources de revenus qui les alimentent, ainsi que de définir de manière précise où

¹⁵⁴ SUWANMALA C., *Démocratie budgétaire en Thaïlande*, Faculté des sciences politiques, Université Chulalongkorn, (Coll. Thailand Democracy Watch), 2010, pp. 146-151.

et dans quelle mesure ces fonds doivent être dépensés. Ces plans de dépenses doivent être intégrés dans le projet de loi budgétaire annuel afin de garantir un accès effectif au Parlement aux informations concernant les fonds hors budget.

Actuellement, cette information sert uniquement de justification à l'approbation du projet de loi de finances annuelle. Elle ne fait pas partie intégrante du budget annuel présenté par le gouvernement au Parlement en raison de la complexité de ses propositions d'approbation, susceptibles d'engendrer une rigidité dans la gestion du secteur public, limitant ainsi l'autonomie administrative. Toutefois, l'absence de prise en compte de ces informations dans le cadre du budget annuel traditionnel rend l'utilisation de ces fonds juridiquement non fondée. Même dans ce projet de loi, seul le pouvoir d'examen et d'approbation du Conseil des ministres est mentionné à l'article 9, lequel dispose qu'un organisme public responsable est tenu d'élaborer un plan de gestion détaillé pour les activités, les mesures ou les projets, incluant une estimation des dépenses et l'identification des sources de financement sur la période concernée. Cette proposition doit être soumise au Conseil des ministres pour approbation, particulièrement lorsque la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets conformément aux politiques gouvernementales génère des charges fiscales futures ou dépend de la budgétisation des dépenses sur plusieurs exercices financiers. Le Conseil des ministres évaluera ces activités en fonction de l'urgence de la situation, des avantages obtenus et de la charge fiscale anticipée¹⁵⁵.

Cependant, le Parlement peut contrôler indirectement les fonds hors budget par le biais des approbations budgétaires annuelles car l'article 27 de ce projet de loi prévoit qu'en soumettant une requête budgétaire pour la réalisation d'activités, de mesures ou de projets en accord avec la politique gouvernementale prévue à l'article 9, l'organisme public en charge doit fournir un document attestant de l'approbation du Conseil des ministres, autorisant ainsi la continuation de la demande budgétaire¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Article 9 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Lorsque la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets conformément aux politiques gouvernementales engendre des charges fiscales futures ou est tributaire de la budgétisation des dépenses sur plus d'un exercice financier, l'organisme public responsable est tenu d'élaborer un plan de gestion détaillant les activités, les mesures ou le projet. Ce plan doit inclure une estimation des dépenses et préciser la source des fonds qui seront utilisés tout au long de la période. Ce document doit être soumis au Cabinet pour approbation.

Lors de l'examen et de l'approbation des activités, mesures ou projets mentionnés à l'alinéa 1er, le Conseil des ministres prendra en considération l'urgence, les avantages obtenus et la charge fiscale qui résultera de ces actions dans le futur ».

¹⁵⁶ Article 27 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Lors de la soumission d'une demande de budget pour la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets conformément à la politique gouvernementale selon l'article 9, l'organisme

La préparation d'un tel plan revêt une importance cruciale pour le contrôle administratif exercé par le Parlement et la population, étant donné que l'entité responsable doit inclure ce document dans sa demande de dépenses présentée au Parlement par l'intermédiaire du Bureau du budget. Cela permet au Parlement d'accéder à des informations essentielles sur les dépenses hors budget et d'en contrôler de manière effective. Si le Parlement est d'opinion que l'intégralité des activités administratives peut être financée au moyen de ressources extrabudgétaires, ou s'il considère que l'utilisation de ces fonds dans la mise en œuvre d'un programme populiste non durable relève d'une pratique dérogeant aux principes budgétaires, il se réserve la possibilité de réduire le montant global du budget annuel dévolu à ces activités.

Cette démarche vise à prévenir d'éventuels licenciements et à contenir les dépenses financées par les deniers publics. Elle représente une mesure de contrainte face à la volonté de l'administration de mobiliser des ressources extrabudgétaires à des fins de projets populistes, dans la mesure où le Parlement peut juger cette démarche superflue ou dépourvue de justification, et, par conséquent, exercer son pouvoir en faveur de réductions budgétaires gouvernementales.

c. Les audits budgétaires

Ce projet de loi, en particulier dans ses dispositions aux articles 45 alinéa 1^{er}, 46, 47, et 51¹⁵⁷, énonce les paramètres, le contenu, et les critères requis pour les rapports de gestion

public responsable est tenu de présenter un document certifiant l'approbation du Conseil des ministres, autorisant la poursuite de la demande budgétaire ».

¹⁵⁷ Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) :

Article 45 alinéa 1^{er} : « *Le ministère des Finances a la responsabilité de définir les normes comptables et les politiques comptables applicables au gouvernement* ».

Article 46 : « *Le ministère des Finances est chargé d'établir le compte des finances de l'État afin de consigner les aspects liés aux revenus, aux dépenses, aux engagements de dette, aux emprunts, à la gestion financière, aux actifs, ainsi qu'à d'autres questions associées aux finances de l'État, en conformité avec les normes comptables gouvernementales* ».

Article 47 : « *Dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant la clôture de l'année fiscale, le ministre des Finances est tenu de présenter un rapport détaillé sur les recettes et les dépenses du budget final au Conseil des ministres. Ce dernier est, à son tour, chargé de transmettre ce rapport au Parlement dans les cent vingt jours suivant la fin de l'exercice financier.* ».

Article 51 : « *Le ministère des Finances est tenu d'élaborer un rapport annuel sur les risques budgétaires, fournissant au minimum les résultats de l'évaluation des risques découlant des impacts des politiques macroéconomiques, du système financier, des politiques gouvernementales, des performances pouvant influencer la situation financière gouvernementale, ainsi que des pratiques de gestion des risques.*

Le ministère des Finances élabore un rapport annuel sur les risques budgétaires, soumis au Conseil des ministres pour réception dans les quatre-vingt-dix jours suivant la clôture de l'exercice fiscal. Ce rapport est examiné en vue de déterminer la limite budgétaire pour l'année fiscale suivante ».

budgétaire et de comptabilité financière. Il impose également l'obligation de présenter ces documents en conjonction avec le rapport annuel d'audit provenant de l'organisme d'audit externe, qu'il soit public ou privé, dans un délai défini avant la clôture de l'exercice fiscal. Ces rapports devraient englober des aspects tels que la stratégie fiscale à moyen terme, les objectifs de la politique fiscale, ainsi que le cadre d'action budgétaire, détaillant les projections de revenus, de dépenses, d'équilibre budgétaire, et de dette publique pour au moins deux ans après l'exercice fiscal suivant. Ils devraient également inclure une analyse comparative des données réelles sur les revenus et les dépenses, tout en classifiant et clarifiant les hypothèses économiques et les risques budgétaires. L'obligation légale de divulguer publiquement les informations budgétaires serait énoncée. De plus, la loi devrait définir un calendrier pour la préparation des rapports spéciaux, aligné sur celui établi pour le rapport budgétaire annuel.

B - L'ère après Thaksin Shinawatra

Après l'entrée en vigueur de la Constitution, même en présence d'élections générales, la rhétorique « populiste » a persisté, visant à séduire la population. À titre d'exemple, la politique de subventions initiée sous la direction de la Première ministre Mme. Yingluck Shinawatra a engendré des coûts gouvernementaux d'environ 260 milliards de bahts (8,4 milliards de dollars), avec l'approbation d'un budget supplémentaire de 400 milliards de bahts pour les douze prochains mois.

De manière similaire, en réponse aux manifestations contre la baisse des prix du caoutchouc, le gouvernement a engagé 15 milliards de bahts pour l'acquisition de caoutchouc à des tarifs supérieurs à ceux du marché¹⁵⁸. À cet égard, l'étude sera divisée en trois parties : Le gouvernement de Samak Sundaravej (สมัคร สุนทรเวช) et Somchai Wongsawat (สมชาย วงศ์สวัสดิ์) (1) ; Le gouvernement d'Abhisit Vejjajiva (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) (2) ; Le gouvernement de Yingluck Shinawatra (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) (3).

1) Le gouvernement de Samak Sundaravej (สมัคร สุนทรเวช) et Somchai Wongsawat (สมชาย วงศ์สวัสดิ์)

Le Parti du pouvoir populaire (พรรคพลังประชาชน), héritier du Thai Rak Thai, a maintenu la politique populiste de son prédécesseur lors des élections de 2007. Remportant les élections avec

¹⁵⁸ LANGUEPIN O., A qui profite le populisme en Thaïlande ?, 02 octobre 2012 (mise à jour au 25 septembre 2017) ,<https://www.thaïlande-fr.com/economie/21310-a-quoi-sert-le-populisme-en-thaïlande>.

quatorze millions de voix et deux-cent trente-trois sièges de députés, le parti a continué à exercer une influence significative. Cependant, la crise politique persistante et les manifestations anti-Thaksin Shinawatra ont entraîné la destitution de deux premiers ministres du Parti du pouvoir populaire, Samak Sundaravej et Somchai Wongsawat, et ont conduit à la dissolution du parti par décision judiciaire¹⁵⁹.

2) Le gouvernement d'Abhisit Vejjajiva (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

L'orientation politique a ensuite basculé en faveur du Parti démocrate (พรรคประชาธิปัตย์). Abhisit Vejjajiva, le leader démocrate, est devenu Premier ministre à la fin de 2008, mettant en œuvre des politiques populistes telles que l'éducation gratuite, une allocation mensuelle de 600 bahts pour les bénévoles de la santé du village, une allocation mensuelle de 500 bahts pour les personnes âgées et la distribution de titres de propriété foncière communautaires. Qu'on le veuille ou non, certaines de ces politiques étaient des révisions et des reformulations de celles des gouvernements précédents, accompagnées d'injections financières accrues. Par exemple, le fonds pour l'économie de suffisance était considéré comme la réincarnation des fonds et des politiques villageoises des administrations précédentes visant à soutenir les petites, moyennes et grandes entreprises, tout en fournissant des transports publics et des services gratuits.¹⁶⁰

3) Le gouvernement de Yingluck Shinawatra (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

Le camp Thaksin Shinawatra, représenté par le parti Pheu Thai (พรรคเพื่อไทย), a ensuite disputé les élections de 2011 en mettant en avant une série de politiques populistes de deuxième génération. Ces politiques comprenaient le programme controversé de mise en gage du riz, l'établissement d'un salaire minimum quotidien de 300 bahts, des allègements fiscaux pour les premiers acheteurs de maisons et de voitures, des réductions d'impôt sur les sociétés, la distribution gratuite de tablettes aux étudiants, et un salaire minimum de 15 000 bahts pour les nouveaux fonctionnaires, entre autres.

Ces politiques ont conduit à une victoire écrasante avec 15,7 millions de voix et une majorité absolue de 265 députés, permettant à Yingluck Shinawatra de devenir la première femme Premier ministre du pays. Entre 2011 et 2015, l'État a dépensé plus de 827 milliards de bahts pour ces initiatives, selon le Bureau de vérification des fonds publics. Contrairement

¹⁵⁹ BUNYAMANEE S., Populism casts shadow over Thai politics, BANGKOK POST, 19 décembre 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1596822/populism-casts-shadow-over-thai-politics>.

¹⁶⁰ *Ibid.*

à la première génération de populisme, plusieurs politiques du Pheu Thai ont faussé le marché et ont représenté un risque pour la discipline budgétaire de l'État. Les préjudices allégués causés par le programme de mise en gage du riz ont conduit Yingluck Shinawatra à fuir une décision de justice la concernant.

En 2014, l'ère du gouvernement de Yingluck Shinawatra a pris fin avec le coup d'État du général Prayut Chan-ocha du 22 mai 2014, qui s'est ensuite auto-désigné Premier ministre. Malgré les succès électoraux historiques des partis ayant adopté une approche populiste, il n'est pas étonnant que le général Prayut et son gouvernement aient activement lancé d'autres politiques de ce type quelques mois seulement avant les élections du 24 février 2019, même s'ils insistent fortement sur le fait que ces efforts visent uniquement à soutenir les populations défavorisées¹⁶¹.

C - Les jurisprudences de la cour constitutionnelle

Le cadre de discipline budgétaire, tel que défini dans la Constitution de 2007, en particulier dans son chapitre 8, représente une innovation majeure pour la société thaïlandaise. À l'époque, sa nature et son utilisation étaient encore mal comprises. Initialement, lors de la mise en œuvre des politiques populistes du gouvernement, les partis d'opposition ont eu recours à des tactiques politiques de contestation au sein du parlement. Bien que la question ait été soumise au Parlement, le chapitre 8 du droit des finances publiques n'a pas été remis en cause de manière significative. Ce n'est qu'à partir de 2014 que les dispositions de la discipline budgétaire ont pu être utilisées comme un instrument dans la lutte visant à renverser le programme populiste du gouvernement par le pouvoir judiciaire. Une compréhension approfondie de la discipline budgétaire nécessite l'étude des décisions de la Cour constitutionnelle.

Deux décisions importantes de la Cour constitutionnelle liées à la discipline budgétaire seront examinées dans l'ordre suivant : L'ordonnance n° 56/2012 du 10 octobre 2012 : L'affaire « Rice Pledge » (กรณีจำนำข้าว) (1)) ; et L'Arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014 : L'affaire « Train à grande vitesse » (กรณีรถไฟความเร็วสูง) (2)).

¹⁶¹ *Ibid.*

1) L'ordonnance n° 56/2012 du 10 octobre 2012 : L'affaire « Rice Pledge » (คดีจำนำข้าว)

Cette affaire est officiellement désignée sous l'appellation de l'Ordonnance n° 56/2012 du 10 octobre 2012, dans laquelle le Professeur agrégé Adis Isarangkun na Ayuthaya (รองศาสตราจารย์อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา) et d'autres individus déposent un recours en annulation contre le programme de subventionnement des produits agricoles, en vertu de l'article 84 (1) de la Constitution. Elle est également communément référencée sous l'abréviation de l'affaire « Rice Pledge ».

Les dispositions législatives pertinentes dans cette affaire sont extraites de la Constitution de 2007, plus précisément de l'article 84 (1) et de l'article 212. L'article 84 énonce les actions de l'État conformément à la politique économique, stipulant notamment qu'il est nécessaire d'encourager un système économique libre et équitable par le biais des mécanismes du marché. De plus, l'État doit assurer le développement économique de manière durable en abrogeant et en s'abstenant de promulguer des lois, règles et réglementations régissant les affaires qui ne correspondent pas à la nécessité économique. L'article 84 interdit également à l'État de s'engager dans des entreprises concurrentielles avec le secteur privé, sauf si cela est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs ou fournir des services publics¹⁶². Par ailleurs, l'article 212, alinéa 1^{er}, dispose qu'une personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Constitution sont enfreints a le droit de soumettre une requête à la Cour constitutionnelle en vue d'obtenir son avis sur la conformité ou l'incompatibilité des dispositions de la loi avec la Constitution¹⁶³.

En 2012, la Cour constitutionnelle a été sollicitée pour se prononcer sur l'annulation de l'action gouvernementale intitulée « Populisme ». Le Professeur agrégé Adis Isarangkun na Ayuthaya et d'autres parties ont porté l'affaire devant le tribunal en déposant un recours en annulation visant le programme de subvention des produits agricoles, particulièrement axé sur le riz, également désigné sous l'appellation de « programme de subvention des prix du riz

¹⁶² Article 84 de la Constitution de 2007 : « L'État agira conformément à la politique économique comme suit : (1) encourager un système économique libre et équitable à travers le mécanisme du marché, assurer le développement économique de manière durable en abrogeant et en s'abstenant de promulguer des lois, règles et réglementations contrôlant les entreprises qui ne correspondent pas à la nécessité économique, et s'abstenir de participer à une entreprise en concurrence avec le secteur privé, sauf si cela est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs ou fournir des services publics ; ... ».

¹⁶³ Article 212 alinéa 1er de la Constitution de 2007 : « Une personne dont les droits et libertés reconnus par cette Constitution sont violés a le droit de soumettre une motion à la Cour constitutionnelle pour qu'elle décide si les dispositions de la loi sont contraires ou incompatibles avec la Constitution. »

promis »¹⁶⁴, mis en œuvre par le gouvernement de Yingluck Shinawatra. Il convient de noter que ce programme est également connu sous le nom de « Rice Pledge (Rice Pledging Scheme) » (จำนำข้าว) (Programme de mise en gage du riz)¹⁶⁵ afin d'éviter d'être qualifié de « achat de riz », une qualification qui pourrait entraîner des implications en matière de distorsion de la concurrence conformément aux normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En réalité, le gouvernement a cherché à jouer sur les termes utilisés. En offrant un prix d'achat supérieur au prix du marché, le mécanisme de « mise en gage » n'a eu qu'une apparence formelle : dans la pratique, aucun producteur ne venait réellement récupérer son riz. Ainsi, le dispositif s'est transformé de facto en un achat massif de riz par l'État, plaçant le gouvernement dans la position d'un acteur commercial majeur du marché rizicole. Face à cette problématique, les universitaires ont suscité des interrogations quant à la pertinence d'engager une procédure judiciaire, nombre d'entre eux considérant cette question comme relevant exclusivement du domaine politique, auquel le pouvoir judiciaire ne devrait pas s'immiscer.

En envisageant le cas où une affaire serait portée devant la Cour constitutionnelle, se pose la question cruciale de la détermination du rôle que cette institution doit jouer. Tout d'abord, l'examen de La théorie des actes de gouvernement (a) ; suivi d'une investigation approfondie sur Le contrôle restreint exercé par la Cour constitutionnelle (b).

a. La théorie des actes de gouvernement

Le concept de « populisme » revêt des dimensions sociales, économiques, et politiques. Pour que cette notion se matérialise dans la pratique, les idées populistes doivent être intégrées en tant que forme de politique gouvernementale ayant été promue auprès du peuple au moyen d'une déclaration politique au Parlement, préalablement à l'entrée en fonction. L'article 176 et l'article 75 de la Constitution de 2007¹⁶⁶ disposent que le Conseil des ministres doit exposer sa

¹⁶⁴ LANGUEPIN O., Riz amer en Thaïlande, Thaïlande-Fr, 8 Janvier 2013 (mise à jour au 25 Septembre 2017), <https://www.thaïlande-fr.com/economie/21689-riz-amer-thaïlande>.

¹⁶⁵ JATUPORN C., et al, « The effect of rice price-pledging scheme on price transmission of rice markets in Thailand », *Asian Journal of Empirical Research*, November 2012, p. 141.

ARUNMAS P., CHANTANUSORN S., « How awful was rice pledging, really? », *Bangkok Post*, 25 août 2017, <https://www.bangkokpost.com/business/1312615/how-awful-was-rice-pledging-really->.

Olivier Languepin, « A qui profite le populisme en Thaïlande ? », 25 septembre 2017, *ThaïlandeFR*, <https://www.thaïlande-fr.com/economie/21310-a-quoi-sert-le-populisme-en-thaïlande>.

Rédaction Bangkok, « La Thaïlande abandonne les subventions du riz », 9 Septembre 2017, *ThaïlandeFR*, <https://www.thaïlande-fr.com/economie/30895-thaïlande-abandonne-les-subventions-au-cours-du-riz>.

¹⁶⁶ Chapitre 9 Le Conseil des ministres, Article 176 de Constitution de 2007 : « Le Conseil des ministres, qui assumera la charge de l'administration des affaires de l'État, est tenu, dans les quinze jours suivant son entrée en fonction, de présenter ses orientations politiques et de justifier la mise en œuvre des principes directeurs des politiques fondamentales de l'État conformément à l'article 75, à condition qu'aucun vote de confiance ne soit émis.

politique à l'Assemblée nationale, laquelle doit être en conformité avec les obligations de l'État, les principes directeurs de la politique de l'État, et la Stratégie nationale. L'adoption de telles politiques trouve principalement application dans la gestion des affaires de l'État. Tous les projets ayant fait l'objet de revendications populaires, y compris ceux ayant été critiqués en tant que politiques populistes, devront être soumis à cette occasion aux représentants du peuple. Il s'agira d'une opportunité propice aux députés pour engager un débat approfondi sur la viabilité, la valeur, la nécessité, et l'impact de ces projets. Dans cette perspective, les députés auront l'opportunité d'évaluer les bénéfices potentiels, y compris les risques budgétaires éventuels.

Il s'agit d'une décision politique prise par le parti politique afin de déterminer la conformité des programmes gouvernementaux avec les lignes directrices énoncées dans la Constitution. Les politiciens en désaccord avec une telle politique pourraient considérer, par exemple, que le projet n'est pas opportun ou que le pays n'est pas encore prêt pour son exécution. Dans de tels cas, leur seule option serait d'exprimer leur désaccord au sein de l'Assemblée nationale. Il serait inapproprié de porter de tels griefs devant les tribunaux, étant donné que la question demeure, à ce stade, exclusivement politique et n'a pas encore généré de conséquences concrètes. Aucun dommage n'a été occasionné, personne n'a été lésé, et aucun objet de litige n'a émergé. Par ailleurs, il convient d'affirmer que cette question ne relève certainement pas de la juridiction du tribunal, lequel demeure fondamentalement un organe exerçant des pouvoirs de contrôle a posteriori après examen des faits. Les politiques gouvernementales qualifiées de « politiques populistes », représentant des mesures politiques ou exécutives, sont catégorisées, en jurisprudence, en tant qu'« actes de gouvernement ». L'acte de gouvernement se définit comme une mesure promulguée par une administration, jouissant d'une immunité juridictionnelle totale, principalement motivée par des considérations d'opportunité politique ou diplomatique¹⁶⁷. Sont regroupés au sein de cette catégorie, d'une part, les actes relevant du

À la suite de cette déclaration, il est requis, conformément à l'article 76, d'élaborer un plan directeur pour l'administration des affaires de l'État, à réviser annuellement.

Avant de soumettre ces orientations politiques à l'Assemblée nationale conformément à l'alinéa 1^{er}, en cas de circonstances exceptionnelles et d'urgence impérieuse susceptibles, en cas de retard, d'impacter les intérêts matériels de l'État, le Conseil des ministres en exercice peut temporairement prendre des mesures nécessaires ».

Chapitre 5 Principes directeurs des politiques fondamentales de l'État, Section 1 Dispositions générales, Article 75 de Constitution de 2007 : « Les dispositions contenues dans ce chapitre ont pour finalité de servir de lignes directrices pour la législation et la détermination des politiques relatives à l'administration des affaires de l'État. Lors de la présentation de ses politiques à l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, en charge de l'administration des affaires de l'État, devra explicitement exposer à cette institution les activités envisagées ainsi que leur période de mise en œuvre pour l'administration des affaires de l'État, en conformité avec les principes directeurs des politiques fondamentales de l'État énoncés dans ce chapitre. De surcroît, il devra élaborer et présenter annuellement à l'Assemblée nationale un rapport détaillé sur les résultats de la mise en œuvre, englobant les problèmes et les obstacles rencontrés. ».

¹⁶⁷ DALLOZ, Acte de gouvernement, <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000021>.

domaine des relations internationales, tels que la conclusion et la signature des traités ou la gestion des relations diplomatiques, et d'autre part, les interactions du président de la République et du gouvernement avec le Parlement (telles que le dépôt ou le retrait d'un projet de loi, la dissolution de l'Assemblée nationale, etc.)¹⁶⁸.

En principe, la légitimité de la politique gouvernementale ne peut faire l'objet d'une vérification par l'organisation judiciaire : il s'agit d'une action qui, en raison de sa nature particulière, se trouve soustraite de tout recours juridictionnel, dérogeant ainsi au principe général de soumission des actes des autorités exécutives au contrôle du juge administratif¹⁶⁹. La mise en œuvre des politiques gouvernementales au sein d'un État commercial, incluant des interventions sur le marché, des subventions en faveur des personnes à faible revenu, des investissements dans des secteurs tels que l'énergie, les services publics, les transports, ou d'autres domaines, bien que fréquemment critiquée pour son impact économique négatif ou pour être perçue comme un projet superflu, demeure politiquement incontournable. Dans ce contexte, les règles juridiques ne peuvent être mobilisées comme un instrument décisionnel. Les acteurs du secteur privé ne disposent pas de la possibilité de porter plainte devant les tribunaux, même en cas de préjudice¹⁷⁰. C'est la responsabilité du gouvernement envers le peuple et le parlement, qui est représentatif du peuple, ou par un organe constitutionnel spécialement désigné comme la Cour constitutionnelle¹⁷¹.

Pour analyser cette action d'un point de vue juridique, il est impératif que la Constitution délègue expressément des pouvoirs à la Cour constitutionnelle. En l'absence de dispositions spécifiques, le contrôle des actions gouvernementales ne peut pas être réalisé par voie législative, mais demeure exclusivement du ressort du contrôle politique¹⁷².

¹⁶⁸ LEGRAND A., WIENER C., *Droit public : Droit constitutionnel et administratif, Finances publiques, Institutions européennes*, La Documentation française, 2017, p. 148.

¹⁶⁹ TROPER M., HAMON F., *Droit constitutionnel*, Paris, Lgdj Manuel, 35e éd., 2014, p. 711.

¹⁷⁰ UWANNO B., *Droit Public, Tome 3, Origines et Méthodologie juridique*, Bangkok, Imprimerie Nititham, 1995, pp. 177-188.

¹⁷¹ Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 431/2009 du 17 septembre 2009, n° 182/2010 du 3 juin 2010, n° 628/2010 du 24 décembre 2010, et n° 959/2012 du 4 octobre 2012.

¹⁷² PHAKERAT W. et al, « Déclaration de la Faculté de droit, Université de Thammasat, 1er juillet 2008, Commentaires sur l'ordonnance de la Cour administrative centrale n° 984/2551, acceptant une plainte contre une déclaration conjointe entre les gouvernements thaïlandais et cambodgien concernant la l'enregistrement du temple de Preah Vihear en tant qu'héritage du monde et établir des mesures ou des moyens de protection pour un soulagement temporaire avant le jugement », *Actions gouvernementales ou Actions gouvernementales : Controverses académiques dans le système juridique public thaïlandais*, 1ère édition (Bangkok : Thammasat University Press), p. 155.

b. Le contrôle restreint exercé par la Cour constitutionnelle

Le demandeur avance que ce programme contrevient au Chapitre 5 de la Constitution de 2007, relatif aux Directives de politique fondamentale de l'État, en particulier à l'article 84 (1) et (5)¹⁷³, en raison du monopole exercé par le gouvernement. Il soutient que cela entraîne la dégradation du système commercial du riz en Thaïlande, arguant que les avantages accordés aux agriculteurs ne justifient pas le gaspillage des ressources publiques nationales. La Cour constitutionnelle a statué, dans l'ordonnance 56/2012 du 10 octobre 2012, que le demandeur ne pouvait être considéré comme ayant subi un préjudice, et par conséquent, il ne détenait pas un intérêt légitime à agir¹⁷⁴. Ceci témoigne du caractère intrinsèquement politique de la mise en œuvre des politiques gouvernementales énoncées au sein du chapitre 5 de la Constitution, nécessitant ainsi un contrôle politique¹⁷⁵.

Ces politiques fondamentales de l'État ne confèrent pas à la Cour constitutionnelle la compétence d'exercer un contrôle juridique sur les actions du gouvernement. Elles constituent plutôt une déclaration de l'idéologie politique et économique de la Thaïlande. Il s'agit d'un principe fondamental que la Constitution reconnaît et qui peut être mobilisé dans le cadre du contrôle politique, mais qui ne relève en aucun cas de la compétence de la Cour. Il s'ensuit donc un contrôle restreint de la part de la Cour constitutionnelle.

Il convient de souligner que lors de l'analyse de l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans cette affaire, il est à noter qu'aucun recours explicite aux termes « acte gouvernemental » ou « politique populiste » n'a été identifié. Il est de pratique courante dans les jugements des tribunaux thaïlandais de ne pas recourir fréquemment à des terminologies académiques. Cette tendance peut être comprise, car même ces termes académiques ne sont pas strictement définis. Par exemple, le terme « populisme » ne trouve pas d'assise formelle dans la loi, comme

¹⁷³ Article 84 de la Constitution de 2007 : « L'État agira conformément à la politique économique comme suit : (1) encourager un système économique libre et équitable à travers le mécanisme du marché, assurer le développement économique de manière durable en abrogeant et en s'abstenant de promulguer des lois, règles et réglementations contrôlant les entreprises qui ne correspondent pas à la nécessité économique, et s'abstenir de participer à une entreprise en concurrence avec le secteur privé, sauf si cela est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs ou fournir des services publics ; ...

(5) réguler les activités commerciales pour une concurrence libre et équitable, lutter contre les monopoles directs ou indirects, et assurer la protection des consommateurs. ... ».

¹⁷⁴ THAIRATH, La Cour constitutionnelle ne connaît pas le recours à l'annulation du programme de garantie du prix du riz, 11 octobre 2012, www.thairath.co.th/content/newspaper/297691.

¹⁷⁵ Cette pratique est conforme aux précédents établis par la Cour constitutionnelle dans des affaires antérieures, où les orientations politiques fondamentales de l'État n'ont pas été utilisées comme fondement pour statuer sur la constitutionnalité, comme en témoignent les décisions de la Cour constitutionnelle n° 37/1999, n° 3 - 4/2002, 48/2002, n° 52 - 53/2004, et n° 3 - 4/2014.

mentionné précédemment. Néanmoins, à la lecture du contenu de cet arrêt, il est manifeste que la Cour a appliqué la théorie des actes gouvernementaux. Elle a expressément confirmé que la Cour ne peut pas extraire des dispositions constitutionnelles liées aux orientations politiques fondamentales pour étayer ses décisions juridiques. En d'autres termes, le simple fait qu'une disposition soit inscrite dans la Constitution, qu'il s'agisse de principes politiques ou économiques, ne confère pas à la Cour le pouvoir d'utiliser comme instruments juridiques pour rendre des décisions judiciaires.

Par ailleurs, la présence de la théorie des actes gouvernementaux dans cette décision est également manifeste du fait que le tribunal a conclu que le plaignant ne possédait pas le droit de porter plainte, en raison de l'absence de préjudice direct. L'arrêt révèle explicitement que la raison principale de cette conclusion réside dans le caractère embryonnaire des divers projets gouvernementaux, ces derniers demeurant à un stade de politiques dépourvues d'une mise en œuvre concrète. Cette circonstance relève de la sphère de responsabilité politique du gouvernement envers le Parlement, sans générer d'incidence immédiate sur la population. Il convient de souligner que le tribunal, en tant qu'entité de contrôle judiciaire, s'abstient judicieusement de s'immiscer dans les affaires politiques, en accord avec le principe fondamental de la séparation des pouvoirs.

2) L'Arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014 : L'affaire « Train à grande vitesse » (คดีรถไฟความเร็วสูง)

Il convient d'affirmer avec nuance que l'affaire à venir a opéré une transformation substantielle du paysage de la finance publique en Thaïlande. Cette affaire a soulevé des interrogations d'ordre politique, juridique et académique d'une envergure sans précédent. L'indéniable prééminence du droit public financier parmi les lois fondamentales thaïlandaises est une réalité incontestable. Toutefois, il est également manifeste que, même parmi la communauté juridique thaïlandaise, l'intérêt envers le droit public financier demeure relativement limité. Cette observation n'est guère surprenante, étant donné la moindre attention accordée à cet aspect par rapport aux lois régissant la vie quotidienne.

Dans le cadre de l'analyse portant sur la collecte des impôts et l'utilisation du budget gouvernemental, ces domaines semblent être restreints à des études spécialisées conduites par des politologues et des économistes. En particulier, les économistes qui se consacrent à l'examen de la justification de l'allocation des ressources publiques annuelles se font rares. À la suite de la

décision de la Cour constitutionnelle dans cette affaire, il apparaît que cet événement a revêtu une importance considérable. Un nombre appréciable d'avocats ont récemment pris conscience de l'existence du droit public financier et ont appréhendé la puissance juridique et politique jusqu'alors méconnue qui lui est intrinsèque.

L'événement qui a engendré une rupture de silence au sein du domaine juridique des finances publiques est formellement consigné sous l'appellation de l'Arrêt n° 3 - 4/2014, émis le 12 mars 2014, et plus communément désigné par le vocable de l'affaire du *Train à grande vitesse*. Dans ce contexte, le président du Parlement a acheminé les avis émis par les membres du Parlement, tandis que le président de l'Assemblée nationale a exposé les positions des membres de cette dernière. Cette affaire se caractérise par une requête en annulation soumise à la Cour constitutionnelle, s'opposant à un projet de loi octroyant au ministère des Finances la faculté de procéder à des emprunts en vue du développement des infrastructures de transport du pays. Ce projet est soumis à un examen rigoureux, étant évalué en regard de sa possible contradiction ou incompatibilité avec la Constitution en vigueur, ou encore en raison d'une adoption violant ses dispositions, selon les termes de l'article 154, premier alinéa (1).

Conformément aux dispositions de l'article 154 (1), si les membres de l'Assemblée nationale, les sénateurs ou les membres des deux Chambres, représentant au moins un dixième du nombre total des membres actuels des deux Chambres, jugent que les dispositions d'un projet de loi donné sont en contradiction ou en incompatibilité avec la présente Constitution, ou que ledit projet de loi a été promulgué en violation des prescriptions constitutionnelles, ils soumettent leur avis au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat, ou au Président de l'Assemblée nationale, selon le cas de figure. Le Président de la Chambre qui reçoit cet avis procède ensuite à le déférer à la Cour constitutionnelle pour prise de décision, tout en informant immédiatement le Premier ministre de cette démarche¹⁷⁶.

En réalité, une comparaison approfondie entre l'affaire actuelle et celle du « Rice Pledge » se révèle délicate, étant donné que l'objet de l'affaire *Rice Pledge* était de solliciter

¹⁷⁶ Article 154, 1^{er} alinéa (1) de la Constitution de 2007 : « À la suite de l'approbation d'un projet de loi par l'Assemblée nationale conformément à l'article 150, ou de sa réaffirmation par ladite Assemblée en vertu de l'article 151, préalablement à sa présentation au Roi pour signature par le Premier ministre :

(1) Si des membres de l'Assemblée Nationale, des sénateurs, ou des membres des deux Chambres, représentant au moins un dixième du nombre total des membres actuels des deux Chambres, estiment que les dispositions dudit projet de loi sont en contradiction avec la Constitution ou que son adoption transgresse les préceptes constitutionnels, ils sont tenus de soumettre leur avis au Président de l'Assemblée Nationale, au Président du Sénat, ou au Président de l'Assemblée nationale, selon le cas de figure. Le Président de la Chambre qui reçoit cet avis est ensuite tenu de le soumettre à la Cour constitutionnelle pour décision, tout en informant immédiatement le Premier ministre ».

de la Cour constitutionnelle l'annulation d'une politique gouvernementale, compétence qui ne relève pas explicitement de la juridiction constitutionnelle. Cette distinction est particulièrement remarquable, étant donné que l'affaire actuelle vise l'annulation d'un projet de loi émanant du Parlement. Toutefois, une analyse des normes financières appliquées par le tribunal demeure possible.

Fondamentalement, les deux affaires partagent une similitude cruciale, à savoir que les plaignants soutiennent que les actions du Parlement ou du gouvernement portent atteinte à la discipline budgétaire. Dans l'affaire *Rice Pledge*, la Cour constitutionnelle a rejeté l'application implicite de la discipline budgétaire présente dans la catégorie des politiques fondamentales de l'État, conformément à l'article 84 du chapitre 5 de la Constitution. En revanche, dans l'affaire du *train à grande vitesse*, la Cour a directement appliqué la discipline budgétaire énoncée dans le chapitre 8 sur la monnaie, la finance et le budget, aux articles 169 et 170 alinéa 2.

En choisissant une application directe de la discipline budgétaire du chapitre 8, il est ainsi possible d'affirmer que cela représente une refonte significative de l'histoire juridique des finances publiques en Thaïlande. Dans ce contexte, la nouvelle discipline budgétaire a officiellement pris forme et a trouvé application en Thaïlande. Cette discipline budgétaire repose fondamentalement sur une bonne gestion des finances publiques, englobant toutes les mesures déployées pour assurer une gestion judicieuse et optimale des ressources financières de l'État.

En Thaïlande, cette discipline budgétaire s'inscrit dans la lignée des principes énoncés par le traité de Maastricht, ainsi que du concept de « Fiscal Rule », de « Fiscal Discipline » ou de la « Fiscal Responsibility Law », conformément aux meilleures pratiques édictées par l'OCDE. Désormais, cette discipline budgétaire représente un instrument majeur entre les mains de la Cour constitutionnelle pour garantir la constitutionnalité. Bien que, à cette période, ni le « projet de loi monétaire et financier de l'État n° 292/2014, élaboré par le Conseil d'État » ni la « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 » n'eussent été promulgués, la Cour a néanmoins conféré une signification à la notion de discipline budgétaire par le biais de l'interprétation de diverses lois afférentes aux finances publiques.

La genèse de l'implémentation effective de la nouvelle discipline budgétaire en 2014 découle d'une tentative visant à élaborer une loi d'emprunt de 2000 milliards de bahts, dénommée « Train à grande vitesse », destinée à édifier l'infrastructure nationale. Cette initiative constituait l'une des politiques de la campagne électorale du gouvernement dirigé par

Yingluck Shinawatra. Le projet, déposé devant la Cour constitutionnelle, cherchait à obtenir et à dépenser des fonds tout en contournant les lois relatives aux finances publiques de l'époque, notamment la loi de finances, la loi sur le Trésor, la loi sur la procédure budgétaire et la loi sur la gestion de la dette publique. À cette époque, aucune loi sur la discipline monétaire et financière de l'État n'était en vigueur.

La Cour constitutionnelle a établi que le projet en question, en ce qui concerne les dépenses publiques, contrevient à l'article 169 de la Constitution de 2007, stipulant que les dépenses publiques doivent être régies exclusivement par quatre lois spécifiées dans la Constitution, à savoir la loi de finances annuelle, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits et la loi sur le Trésor. Ainsi, la promulgation d'une loi spécifique par le législateur conférant au pouvoir exécutif la compétence de financer le programme était jugée inconstitutionnelle. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a également interprété la portée de la « discipline monétaire et budgétaire » telle que définie à l'article 167, alinéa 3, indiquant que bien que la Constitution n'explicite pas clairement le sens du cadre de discipline monétaire et budgétaire, l'article 163, alinéa 3, en conjonction avec la Constitution, établit que le cadre de discipline budgétaire et budgétaire du chapitre 8 englobe les critères de planification financière, la génération de revenus, l'établissement de directives pour la budgétisation, les dépenses nationales, la gestion financière et immobilière, la formation de la dette, la charge financière de l'État, et d'autres questions connexes. Ce cadre doit être utilisé comme une référence pour la génération de revenus et la régulation des dépenses monétaires conformément aux principes de stabilisation, de développement économique durable et de justice sociale¹⁷⁷.

En conséquence, la décision de la Cour constitutionnelle, consignée dans l'arrêt n° 3-4 / 2014 du 12 mars 2014, a affirmé que « ... le projet de *Train à grande vitesse* ne se conformait pas au cadre disciplinaire monétaire et budgétaire énoncé dans la Constitution, chapitre 8, et que ce projet de loi était en opposition ou en incompatibilité avec l'article 170, alinéa 2, de la Constitution, qui constituait l'essence même du projet. Par conséquent, cette loi a été intégralement annulée en vertu de l'article 154, alinéa 3, de la Constitution. ».

Cette affaire a constitué un jalon décisif en démontrant que les dispositions du chapitre 8 de la Constitution n'étaient pas de nature purement cérémonielle. Bien que la Cour constitutionnelle puisse utiliser la discipline budgétaire contenue dans ce chapitre comme un moyen de résoudre

¹⁷⁷ Journal officiel, vol. 131, partie 53 A, 16 juillet 2014, p. 43.

des litiges, il est important de souligner que cela ne sous-entend pas nécessairement que les décisions de la Cour doivent être acquiescées de manière automatique. L'analyse ultérieure sera organisée de la manière suivante : Les motifs juridiques dans l'affaire *Train à grande vitesse* (a) ; La décision de la Cour constitutionnelle et ses conséquences (b) ; Une valeur constitutionnelle de la discipline budgétaire ? (c) ; et L'intensité du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle (d).

a. Les motifs juridiques dans l'affaire Train à grande vitesse

Dans le cadre du droit des finances publiques décrit au chapitre 8, plusieurs dispositions caractérisent l'approche fiscale et budgétaire d'un pays. Le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour développer les infrastructures pointues du pays a été contesté sur de nombreuses questions. L'étude se subdivisera de la manière suivante : La première application pratique des principes fondamentaux des dépenses publiques en Thaïlande par un tribunal (i) ; et L'extension de la discipline Budgétaire aux dépenses hors budget (ii).

i. La première application pratique des principes fondamentaux des dépenses publiques en Thaïlande par un tribunal

La première question soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle porte sur les dépenses inscrites au budget, définies comme les fonds publics engagés par le Trésor public et soumis à une autorisation législative. La Cour constitutionnelle se penche sur l'article 169, alinéa 1, de la Constitution de 2007¹⁷⁸, qui dispose que les dépenses publiques ne peuvent être réalisées qu'après avoir été autorisées par la loi de finances, la loi de procédure budgétaire, la loi sur les virements de crédits, ou la loi sur le Trésor. Cependant, des exceptions sont permises en cas d'urgence ou de nécessité, sous réserve des règles et procédures définies par la loi.

¹⁷⁸ Article 169 de la Constitution de 2007 : « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor, sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans de telles situations, les estimations de dépenses pour remboursement doivent être réservées dans la loi de finances portant transfert de crédits, la loi de finances rectificative, ou la loi de finances annuels pour l'exercice financier suivant. De plus, les sources de revenus permettant le remboursement des dépenses effectuées à partir du solde du Trésor doivent être spécifiées.

Durant une période d'état de guerre ou de conflit, le Conseil des ministres détient le pouvoir de transférer ou de réallouer le budget alloué à un organisme gouvernemental ou une entreprise d'État à d'autres fins, même si cela diverge des dispositions de la loi de finances annuelles. Une telle action doit être immédiatement signalée à l'Assemblée nationale.

En cas de transfert ou de réaffectation du budget alloué à un poste en vue de son utilisation à d'autres fins par un organisme gouvernemental ou une entreprise d'État, le gouvernement est tenu d'informer l'Assemblée nationale de ces changements tous les six mois ».

Suite à la préparation de la loi de finances annuelle pour l'exercice budgétaire en question, l'article 167, alinéa 1, de la Constitution¹⁷⁹ énonce les critères pour l'établissement des pièces justificatives. Cela englobe les projections de recettes et d'objectifs, les activités, les plans de travail, et les projets associés à chaque poste de dépenses budgétaires. De plus, cette démarche requiert une démonstration de la situation des finances publiques du pays, en relation avec la santé globale de l'économie, résultant des dépenses publiques et de la génération de revenus.

Le projet de loi confère au ministère des Finances le pouvoir de contracter des emprunts en vue du développement des infrastructures de transport nationales, conformément à la stratégie et aux plans définis, et dans les limites des fonds spécifiés à la clôture de cette loi.

L'article 5 énonce que le ministère des Finances, avec l'approbation du Cabinet, est habilité à contracter des emprunts en monnaie nationale ou étrangère au nom du gouvernement du Royaume de Thaïlande, dans le but de financer le développement des infrastructures de transport, en accord avec la stratégie et les plans, et dans les limites des fonds stipulés par cette loi.

L'article 6 dispose que les fonds empruntés en vertu de l'article 5 doivent être alloués à des fins spécifiques sans obligation de restitution au Trésor, conformément aux dispositions légales en matière de budget et de réserves financières.

L'article 14 prescrit que les entités responsables des projets doivent élaborer des détails sur la mise en œuvre des projets, conformément à la stratégie et aux plans spécifiés dans cette loi. Ces détails doivent être soumis au Cabinet pour approbation avant le début des projets, et une approbation supplémentaire doit être obtenue du ministère de tutelle. De plus, les projets doivent être présentés à l'Office du Comité de développement économique et social national, au Bureau du Budget et au ministère des Finances pour examen et commentaires. Ceci vise à permettre au Cabinet de prendre une décision éclairée sur la viabilité financière du projet et sur le plan opérationnel.

¹⁷⁹ Article 167 alinéa 3 de la Constitution de 2007 : « Il convient d'établir une loi sur la monnaie et les finances de l'État, détaillant les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles afférentes à une planification financière à moyen terme, à la mobilisation des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'incurrence de dettes, ou à tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Cette législation englobe également la règle pour la détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents qui définissent la portée de la collecte des revenus et la surveillance des dépenses, conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».

L'article 15 précise que lorsqu'une approbation est accordée par le Conseil des ministres pour le projet et l'allocation des fonds empruntés en vue de sa mise en œuvre, la gestion du projet et la répartition des fonds empruntés doivent être effectuées en conformité avec les montants approuvés, selon les critères et les méthodes établis par le Conseil des ministres.

Lors de l'analyse du projet de loi susmentionné, il est observable que cette législation confère deux pouvoirs au gouvernement, à savoir (1) le pouvoir d'emprunter des fonds et (2) le pouvoir de dépenser les fonds ainsi empruntés. Cependant, la Constitution de la République de Thaïlande de 1997 ne spécifie pas de manière exhaustive les conditions d'endettement public. Par conséquent, la question de l'autorité exécutive en matière d'endettement public n'est pas au cœur de cette affaire. Ainsi, le litige concerne les dépenses publiques ou les paiements du gouvernement terrestre, tels que stipulés à l'article 179, alinéa 1er, de la Constitution, qui exige que les paiements gouvernementaux soient conformes à l'une des quatre lois spécifiques que la Constitution prévoit, à savoir la loi sur le budget, la loi sur la procédure budgétaire, la loi sur le transfert budgétaire ou la loi sur l'argent du Trésor.

Dans ce contexte, la disposition pertinente du projet de loi, à savoir l'article 6, dispose que l'autorité exécutive est habilitée à utiliser les fonds provenant des emprunts conformément aux objectifs de l'emprunt, sans obligation de verser au Trésor, en vertu de la loi sur la procédure budgétaire et de la loi sur l'argent du Trésor. Cette disposition a été critiquée car elle permettrait au gouvernement de dépenser ces fonds de manière autonome, sans avoir besoin de l'approbation du Parlement, contournant ainsi la discipline budgétaire établie par l'article 179 de la Constitution. Cependant, le gouvernement soutient que les paiements conformes à la loi spécifique ne sont pas considérés comme des « paiements gouvernementaux » tels que définis à l'article 179, alinéa 1er, car l'argent provenant d'emprunts n'est généralement pas soumis à la restitution au Trésor selon les règles budgétaires normales. Ainsi, ces paiements ne relèveraient pas de l'obligation de l'article 179, alinéa 1er. De plus, ce projet de loi, dans la forme actuelle, n'est pas nouvellement promulgué, mais a déjà fait l'objet de lois et de décrets d'application lors de l'application de la Constitution actuelle, notamment par la loi établissant l'autorité du ministère des Finances pour emprunter de l'argent en vue de la relance et du renforcement de la stabilité économique, de l'année 2009 (connue sous le nom de « Projet Thaïlande Forte »)¹⁸⁰, qui a financé des projets d'infrastructure similaires tels que le projet de routes sans poussière.

¹⁸⁰ Bureau du Conseil d'Etat, Enregistrement du Bureau du Conseil d'Etat relatif à l'allocation des fonds publics en conformité avec le Plan d'action « Thaïlande Forte » de l'année 2012, référence n° 888/2012, en

La Cour constitutionnelle a procédé à l'examen et au jugement selon lequel, bien que la disposition autorise le gouvernement à utiliser les fonds provenant de l'emprunt pour les dépenses conformes aux objectifs du projet en question, cela confère à l'exécutif la faculté de dépenser ces fonds sans recourir au processus de contrôle parlementaire, compromettant ainsi l'efficacité de la gestion des affaires publiques. Cependant, l'interprétation selon laquelle ces fonds ne constituent pas des fonds publics pourrait permettre au gouvernement d'utiliser sans se soumettre au processus de contrôle parlementaire, compromettant ainsi la transparence, un cadre disciplinaire essentiel pour superviser les dépenses gouvernementales et prévenir tout usage préjudiciable, risque de corruption, ou instauration d'un fardeau financier à long terme pour le pays. Cette situation pourrait engendrer une instabilité financière et économique durable. En conséquence, les emprunts, conformément au projet de loi conférant au ministère des Finances le pouvoir d'emprunter des fonds pour le développement des infrastructures de transport du pays, sont considérés comme des fonds publics au sens de la Constitution, relevant de l'article 169 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2007.¹⁸¹

L'écart d'interprétations relatif à cette problématique est ostensible, gravitant autour de la disposition de l'article 169, alinéa 1. Cet article comporte deux volets distincts : le premier dispose que les paiements gouvernementaux doivent s'effectuer par le truchement de l'une des lois spécifiquement désignées par la Constitution, tandis que le second énumère des exceptions autorisant des paiements par d'autres moyens en cas d'urgence ou de nécessité pressante. En conséquence, l'examen de cette section sera articulé autour de deux axes d'analyse distincts : premièrement, Il s'agira de déterminer si les paiements envisagés par ce projet de loi adoptent ou non la forme de l'une des quatre lois spécifiées par la Constitution (i.i) ; deuxièmement, Dans l'éventualité où le projet de loi en question ne se conforme pas à la configuration requise par la Constitution, il sera question de déterminer s'il peut être considéré comme relevant d'une situation d'urgence ou de nécessité pressante (i.ii).

vertu d'une décision octroyant l'autorité au ministère des Finances d'emprunter des fonds pour la revitalisation et le renforcement de la stabilité économique en 2012.

¹⁸¹ Conformément à l'Arrêt n° 3-4/2014 du 12 mars 2014 de la Cour constitutionnelle, il est envisageable de caractériser le terme « fonds publics » (เงินแผ่นดิน) de manière similaire, englobant la totalité des avoirs financiers de l'État. Bien que certaines législations utilisent les expressions « argent public », « deniers publics » ou d'autres termes distincts, en résumé, il s'agit de l'ensemble des sommes d'argent relevant de la propriété de l'organisme public.

ii Il s'agira de déterminer si les paiements envisagés par ce projet de loi adoptent ou non la forme de l'une des quatre lois spécifiées par la Constitution

Il est nécessaire d'analyser les avantages et les lacunes des revenus provenant de diverses exonérations fiscales, tout en justifiant la nécessité d'établir un budget pluriannuel, prolongeant la période d'application pour le prochain exercice budgétaire. Cela implique également d'examiner la dette et l'endettement de l'État, ainsi que la situation financière des entreprises publiques. Ces éléments doivent être présentés dans le cadre de l'année où le budget est approuvé, avec une référence à l'année fiscale précédente, servant de base d'examen par le Parlement.

La Cour constitutionnelle envisage que les critères définis dans la loi de procédure budgétaire fournissent des détails exhaustifs sur la documentation budgétaire annuelle soumise au Parlement, en stricte conformité avec les dispositions constitutionnelles. Cette loi énonce les méthodes de budgétisation, établit les critères de transfert des dépenses, ainsi que les règles régissant la régulation et le contrôle des dépenses budgétaires, en accord avec la loi de finances annuelle adoptée par le Parlement.

En ce qui concerne la loi sur le Trésor, également désignée comme la loi sur le Trésor de l'État, qui prescrit que les revenus publics doivent être consignés dans le compte du Trésor, et que le décaissement doit être inscrit dans l'inventaire du Trésor, les dépenses publiques ne peuvent être entreprises qu'en stricte conformité avec la loi de finances annuelle, la loi sur le budget supplémentaire, la loi de finances autorisant le transfert de crédits, ou par décret d'urgence promulgué en accord avec les dispositions constitutionnelles. Il en découle que les dépenses publiques ne peuvent être effectuées que conformément aux dispositions de ladite loi, laquelle doit être adoptée par le Parlement, incarnant ainsi le principe démocratique selon lequel la loi est conçue et adoptée par le peuple, pour le peuple, afin de surveiller l'exercice des pouvoirs de l'exécutif.

Les dépenses publiques se conforment également au principe de la séparation des pouvoirs, et aux mécanismes de contrôle inhérents à la division des responsabilités entre l'Assemblée nationale et le Sénat, qui sont mandatés pour superviser l'administration des affaires de l'État. Un système d'audit transparent est en place, accompagné de documents rigoureusement examinés par le Parlement, notamment un système de suivi des dépenses

postérieurement à l'approbation du budget annuel par la loi sur les dépenses fiscales, établissant ainsi la conformité des dépenses aux plans et projets minutieusement inspectés.

La Cour constitutionnelle souligne que l'article 6 du projet de loi, autorisant le ministère des finances publiques à contracter des emprunts en vue du développement des infrastructures de transport, dispose que « tout prêt accordé dans le cadre de ce projet de loi peut être utilisé à des fins spécifiques sans obligation de transfert au Trésor, en vertu des dispositions de la loi sur les méthodes budgétaires et de la loi sur le Trésor ». Par ailleurs, le deuxième alinéa précise que « préalablement à sa présentation au Conseil des ministres, conformément au premier alinéa, le maître d'ouvrage, sous l'approbation du ministère de tutelle, doit soumettre le projet au Bureau du Conseil national du développement économique et social, au Bureau du budget, ainsi qu'au Ministère des finances, en vue d'un examen approfondi et de la formulation d'avis destinés au Cabinet concernant l'état de préparation du projet, les limites d'exploitation, et les plans opérationnels ».

Enfin, l'article 15 dispose que « lors de l'approbation par le Conseil des ministres de la mise en œuvre du projet et des attributions de prêt qui y sont associées, la gestion du projet ainsi que l'utilisation du prêt, conformément au montant approuvé, sont conduites en accord avec les règles et procédures édictées par le Conseil des ministres ».

En conformité avec les préceptes du droit constitutionnel, la Cour constitutionnelle conclut que les dépenses résultant de l'emprunt autorisé par ce projet de loi s'écartent des modalités prescrites par la loi de finances annuelle, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances permettant le transfert de crédits, ainsi que la loi sur le Trésor. En effet, ce projet de loi impose au maître d'ouvrage l'obligation de détailler les paramètres de la mise en œuvre du projet, soumettant ainsi ces détails à l'examen et à l'approbation du Cabinet, tant pour la mise en œuvre du projet que pour l'attribution des prêts y afférents. Cette procédure entraîne l'absence d'une auditabilité parlementaire des dépenses engagées dans le cadre de la réalisation des projets. De surcroît, il est important de noter l'absence de mécanismes de contrôle explicite sur ces dépenses, tels que le préconise la loi sur la procédure budgétaire, contrairement aux dispositions requises pour les dépenses budgétaires annuelles.

À la lumière des constatations émanant de l'enquête, il apparaît que les initiatives de développement des infrastructures de transport dans le pays pourraient être envisagées à travers des mécanismes alternatifs, tels que ceux énoncés dans la loi de procédure budgétaire de 1959, la loi sur la gestion de la dette publique de 2005, ou encore la loi sur l'investissement privé dans

les affaires de l'État de 2013. Ces approches présentent une incidence et un risque potentiels moindres que ceux découlant des critères instaurés par le projet de loi autorisant le ministère des finances publiques à contracter des emprunts en vue du développement des infrastructures de transport. En effet, traditionnellement, le Parlement peut exercer un contrôle étroit sur la mise en œuvre des programmes de gestion ou d'investissements privés, offrant ainsi une possibilité de prévenir ou d'atténuer les incidences qu'ils pourraient avoir sur la stabilité budgétaire du pays au fil du temps.

Dans le cas où le projet de loi, autorisant le ministère des finances publiques à contracter des emprunts pour le développement des infrastructures de transport, facilite l'engagement de dépenses publiques en dérogeant aux préceptes de la loi de finances annuelle, de la loi de procédure budgétaire, de la loi autorisant le transfert de crédits, ou encore de la loi sur le Trésor, et dans l'absence de circonstances impérieuses justifiant une telle démarche, il convient de noter que ce projet de loi s'avère non conforme aux dispositions énoncées à l'article 169, alinéa 1er, de la Constitution.

La Cour constitutionnelle a conclu que le susmentionné projet de loi, en ce qui concerne les dépenses publiques (en excluant toute problématique constitutionnelle relative à la dette publique), ne se conforme pas à l'article 169 de la Constitution de 2007. Celui-ci dispose que les dépenses publiques doivent exclusivement être autorisées par le biais de quatre lois spécifiquement prévues par la Constitution, à savoir la loi de finances annuelle, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances régissant le transfert de crédits, et la loi sur le Trésor¹⁸².

En conséquence, le projet de loi se révèle en inadéquation avec les prescriptions de l'article 169 de la Constitution, lequel énonce que les déboursments gouvernementaux doivent être opérés conformément à l'une des quatre lois spécifiées par la Constitution. *La promulgation d'une loi distincte par le législateur, octroyant à l'exécutif le pouvoir de financer le programme en question, est donc jugée inconstitutionnelle¹⁸³.*

La pleine compréhension de la décision rendue par la Cour dans cette affaire requiert une analyse approfondie des termes contenus dans la loi objet de litige. Il est fréquemment observé que les législateurs utilisent des expressions équivoques pour légitimer la gestion des fonds empruntés par le pouvoir exécutif. En ce qui concerne le projet de loi autorisant le ministère des finances publiques à contracter des emprunts pour le développement des

¹⁸² Journal officiel, Volume 131, Chapitre 53, émis le 16 juillet 2014, pp. 36 - 40.

¹⁸³ *Ibid*, p. 42.

infrastructures de transport, l'article 6 énonce que tout prêt accordé dans le cadre de ce projet de loi *peut être utilisé aux fins du prêt*, sans obligation du restituer au Trésor public conformément aux dispositions des lois sur les méthodes budgétaires et sur le Trésor. L'expression « *peut être utilisé aux fins du prêt* » suggère que le maître d'ouvrage bénéficie d'une certaine discrétion dans l'utilisation des fonds issus du prêt, soumise exclusivement aux directives émises par l'exécutif. Par ailleurs, le projet de loi requiert expressément une consultation, selon l'article 14, du Bureau du Conseil national de développement économique et social, du Bureau du budget et du Ministère des finances, tous relevant de la hiérarchie ou de la tutelle gouvernementale.

Il appert manifestement que la Cour constitutionnelle procède à l'interprétation de la Constitution en recourant au principe du consentement lors de l'examen des litiges, préconisant ainsi que le versement des impôts par le public doit, en principe, obtenir l'aval du Parlement en sa qualité de représentant de la volonté populaire. Cette décision s'aligne de manière concordante avec les préceptes énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC), qui érige un corpus normatif dédié aux droits fondamentaux des individus et des citoyens. Concernant la Déclaration de 1789, il convient de porter une attention particulière à l'article 14, lequel énonce le principe du contrôle démocratique sur les finances publiques. Cette disposition dispose que les « représentants » et les citoyens par leur intermédiaire ne se bornent pas uniquement à « constater [...] la nécessité de la contribution publique », mais sont en mesure d'« en suivre l'emploi », impliquant ainsi le contrôle tant des recettes que des dépenses. Cette disposition témoigne de manière explicite, corroborée par l'évolution historique des institutions, que le droit budgétaire, dont l'objet prépondérant est le contrôle des dépenses publiques, découle de la notion de consentement à l'impôt¹⁸⁴.

Le projet de loi octroyant au ministère des Finances publiques le pouvoir d'emprunter des fonds en vue du développement des infrastructures de transport soulève ainsi la question des dépenses, s'apparentant, dans cette optique, à l'émission d'une « carte blanche » permettant à l'administration de déployer les fonds du prêt de manière discrétionnaire, sans être assujettie à un contrôle parlementaire. Cette démarche, en contradiction avec le principe de contrôle démocratique des finances publiques, soulève des préoccupations quant à la transparence et à la responsabilité dans l'utilisation des ressources financières allouées.

¹⁸⁴ RABAULT H., *La Constitution financière de la France : Sources fondamentales du droit des finances publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 29.

i.ii. Dans l'éventualité où le projet de loi en question ne se conforme pas à la configuration requise par la Constitution, il sera question de déterminer s'il peut être considéré comme relevant d'une situation d'urgence ou de nécessité pressante

Suite à la décision de la Cour constitutionnelle concernant la première question, qui a énoncé que le projet de loi octroyant des pouvoirs au ministère des Finances pour emprunter et dépenser en faveur du projet de *Train à grande vitesse* ne peut être assimilé à l'une des quatre lois stipulées par l'article 169 de la Constitution, la problématique suivante à considérer porte sur l'exceptionnalité du projet. En d'autres termes, il convient de déterminer si le projet revêt un caractère d'urgence ou une nécessité pressante justifiant une action gouvernementale immédiate. Dans ce contexte, la Cour est tenue d'examiner en détail le projet afin d'établir s'il revêt une importance telle que le Parlement ne puisse pas recourir à la procédure régulière prévue par l'une des quatre lois spécifiées. Le gouvernement a alors l'obligation d'expliquer à la Cour les raisons pour lesquelles l'usage d'une loi spéciale, distincte du processus budgétaire habituel, est requis.

Lors de l'analyse des déclarations des témoins relatives à la présente proposition de loi octroyant au ministère des Finances le pouvoir d'emprunter et de dépenser pour le développement des infrastructures de transport nationales, ces derniers mettent en avant de manière similaire l'objectif de ce texte. Celui-ci vise à habiliter le ministère des Finances à contracter des emprunts en vue du développement des infrastructures de transport, dans le dessein de stimuler la croissance économique et sociale du pays, tout en favorisant l'intégration de la Thaïlande au sein de la communauté économique de l'ASEAN en 2015. Cette intégration est perçue comme renforçant la confiance des investisseurs privés quant à la concrétisation des projets d'infrastructures de transport en Thaïlande. En effet, l'utilisation des fonds dans le cadre du budget ordinaire est entravée par diverses limitations, compromettant ainsi la continuité des projets et risquant d'entraîner l'échec des infrastructures de transport, en accord avec la stratégie envisagée par cette proposition de loi.

Cependant, lors de l'examen des faits découlant de l'enquête, il apparaît que le développement des infrastructures de transport envisagé par cette proposition de loi pourrait être accompli par d'autres moyens. Ces alternatives incluent l'utilisation du budget ordinaire par le biais du mécanisme d'emprunt prévu par la Loi sur le Budget de 1959, le recours à la Loi sur la Gestion de la Dette Publique de 2005, ou encore la participation du secteur privé

conformément à la Loi sur la Participation du Secteur Privé dans les Entreprises Publiques de 2013. Ces approches alternatives présentent des risques moindres de corruption directe et offrent des mécanismes de contrôle et de surveillance parlementaires plus rigoureux sur la gestion des projets par l'exécutif. Bien que ces méthodes ne représentent pas une limitation complète, elles réduisent le risque d'abus potentiel lié à l'utilisation des fonds, contrairement à l'exception introduite par cette proposition de loi.

En conclusion, bien que certains témoins aient plaidé en faveur de la nécessité de cette proposition de loi pour le développement des infrastructures de transport, l'analyse des faits révèle la disponibilité d'autres méthodes de financement, assorties de garanties de contrôle et de responsabilité plus robustes. Par conséquent, l'exception accordée par cette proposition de loi, permettant de contourner le processus budgétaire ordinaire, expose à des risques de corruption et d'utilisation inappropriée des fonds. Ainsi, cette proposition de loi entre en contradiction avec la Constitution, notamment avec l'article 169, alinéa 1^{er}¹⁸⁵.

ii. L'extension de la discipline Budgétaire aux dépenses hors budget

Conformément aux fondements essentiels régissant les dépenses publiques tels que prévus par l'article 169 alinéa 1er, les dépenses publiques doivent être inscrites dans un budget approuvé par le Parlement. Cependant, ce principe n'est pas strictement appliqué strictement. La Constitution autorise l'utilisation de fonds hors budget en tant que de besoin et dans les conditions strictes prévues par « *une loi monétaire et financière de l'État* » en vertu de l'article 167 alinéa 3 et l'article 170 alinéa 2. Toutefois, à cette époque, cette loi n'était pas encore promulguée, il est donc du rôle de la Cour constitutionnelle d'interpréter les règles relatives aux dépenses publiques hors budget, telles qu'elles figurent dans la Constitution.

La Cour constitutionnelle a considéré que la Constitution de l'article 170, alinéa 1er, dispose qu'« un organisme d'État dont les revenus ne sont pas tenus d'être versés au Trésor public, doit déclarer la réception et les dépenses de cet argent au Conseil des ministres à la fin de chaque exercice budgétaire et le Conseil des ministres en fait rapport à l'Assemblée nationale et du Sénat. ». Et l'alinéa 2 dispose qu'« une dépense en vertu de l'alinéa 1er doit être conforme aux disciplines monétaires et financières du présent chapitre. ».

¹⁸⁵ Journal officiel, Volume 131, Chapitre 53, émis le 16 juillet 2014, pp. 40-42.

La Cour constitutionnelle a interprété le cadre de la discipline budgétaire au sens de l'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007 en un sens large. Bien que la Constitution ne donne pas le sens du cadre de discipline budgétaire, de toute évidence, considérant que l'article 163, alinéa 3, de la Constitution dispose qu'« il y aura une loi monétaire et financière de l'État pour établir un cadre de discipline monétaire et financière qui comprend des critères sur la planification financière à moyen terme, la passation des revenus, l'établissement de lignes directrices dans la budgétisation, l'administration des finances et de la propriété de l'État, la comptabilité des fonds publics, la dette ou les obligations d'exploitation sur la propriété ou les obligations financières de l'État, les critères de fixation des provisions en cas d'urgence ou de nécessité, et ceci sera utilisé comme un cadre pour fournir des revenus, réglementer les dépenses publiques, conformément aux principes de stabilisation, de développement économique durable et de justice sociale »¹⁸⁶.

Lorsqu'on analyse cette question à la lumière d'autres lois relatives aux finances publiques, notamment au sein d'autres législations formelles, la Cour constitutionnelle a défini la portée de la discipline budgétaire conformément au chapitre 8. Cette définition englobe « *les critères liés à la planification financière, à la gestion des revenus, à l'orientation de l'élaboration du budget de l'État, à la gestion financière et patrimoniale, à l'endettement, au fardeau financier de l'État, ainsi que d'autres sujets connexes qui doivent servir de cadre à la gestion des revenus, orienter les dépenses selon les principes de la stabilité financière, du développement économique durable et de l'équité sociale* »¹⁸⁷.

Dans ce cas, après que le tribunal a posé le principe de discipline budgétaire, ici appelée « discipline monétaire et financière », le tribunal a alors considéré que l'article 6 du projet de loi autorisant le ministère des finances publiques à emprunter de l'argent pour le développement des infrastructures de transport dispose qu'« *un prêt au titre de ce projet de loi peut être utilisé aux fins du prêt. Ce prêt n'a pas besoin d'être remis au Trésor public en vertu de la loi sur les méthodes budgétaires et de la loi sur le Trésor.* ». Et l'article 18 oblige simplement le Conseil des ministres à rendre compte du prêt, du rapport sur le rendement et de l'évaluation du rendement de chaque stratégie à l'Assemblée nationale et au Sénat à titre d'information seulement. Cela est différent de la loi sur les procédures budgétaires, qui est la loi sur les dépenses publiques. Il donne un contrôle constitutionnel sur les dépenses publiques et les lois connexes. Lorsque la dépense du prêt en vertu du projet de loi autorisant

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 42-43.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 43.

le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le développement des infrastructures de transport du pays ne respectait pas le cadre disciplinaire monétaire et fiscal en vertu de la Constitution, chapitre 8, alors ce projet de loi était contraire ou incompatible avec l'article 170 alinéa 2 de la Constitution.

On peut dire que la Cour constitutionnelle a créé sa propre définition de la discipline budgétaire à travers l'interprétation des lois pertinentes. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a exercé son pouvoir d'interprétation de la Constitution pour créer de nouvelles normes juridiques à fin d'examen des projets de loi parlementaires.

Néanmoins, en dépit de la définition par la Cour constitutionnelle de la portée de la discipline budgétaire en vertu de l'article 170, alinéa 2^e de la Constitution, une analyse approfondie révèle que ladite Cour a incorporé le libellé de l'article 197, alinéa 3^e, énonçant que la loi sur la discipline budgétaire revêt une importance fondamentale dans le domaine budgétaire en Thaïlande, dans sa définition quasi exhaustive. Par conséquent, la conceptualisation de la discipline budgétaire, selon l'orientation jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle, ne représente pas une avancée novatrice, mais plutôt une confirmation. Cependant, l'importance de la décision n° 3-4/2014 réside dans la reconnaissance par la Cour constitutionnelle que le cadre de la discipline budgétaire possède un statut légal au niveau constitutionnel et peut être utilisé comme un instrument de contrôle juridique direct dans le domaine budgétaire. En effet, avant cette décision, les dispositions de la Section 8 relatives aux finances, au trésor et au budget étaient généralement considérées comme des principes fondamentaux ne spécifiant pas explicitement la possibilité d'application directe des critères dans le domaine juridique budgétaire¹⁸⁸.

Il est à noter qu'avant cette décision, la rédaction de l'article 6 en Thaïlande avait souvent été formulée de manière similaire, motivée par la nécessité de garantir la flexibilité de la gestion organisationnelle. En particulier, les entités administratives générant leurs propres revenus expriment le désir de conserver la possibilité de ne pas reverser ces fonds au Trésor et d'utiliser de manière autonome. La Thaïlande compte un nombre substantiel de fonds de cette nature, connus sous le terme de dépenses hors budget, qui se situent en dehors du cadre budgétaire et échappent au contrôle parlementaire.

¹⁸⁸ KRABUANSRI A., « Regard en arrière, regard en avant, 2 décennies de “discipline budgétaire” en Thaïlande : Développement de la pensée à partir de “Discipline budgétaire et financière” à “Discipline monétaire et financière de l'État” (Partie 1) », *Revue de droit administratif*. (Volume 34, n° 1, 2022), p.173.

La détermination selon laquelle les fonds extrabudgétaires, en particulier les emprunts, exemptés de l'obligation de remise au Trésor en vertu de l'article 169, doit être soumise à l'examen parlementaire pour assurer la nécessité, la justification et l'adéquation des dépenses projetées, repose sur des justifications substantielles. Bien que ces fonds ne proviennent pas directement des impôts des citoyens, nécessitant le consentement direct des représentants du peuple (le consentement à l'impôt), les emprunts ne constituent pas véritablement un « revenu » pour l'État. Ils représentent plutôt des « recettes » publiques devant être remboursées au créancier conformément aux termes convenus dans le contrat. Les fonds que l'État doit restituer au créancier, tant le capital que les intérêts, découlent effectivement des revenus de l'État collectés par le biais des impôts des citoyens. Par conséquent, l'utilisation des fonds provenant d'emprunts devrait faire l'objet d'un examen parlementaire en tant que représentant du peuple, visant à contrôler et à assurer que ces dépenses visent le bénéfice maximal de la population.

Cependant, la décision de la Cour constitutionnelle, indiquant que le versement de fonds extrabudgétaires conformément à l'article 169, alinéa 1^{er}, y compris les emprunts, est considéré comme des revenus publics dans le cadre du système budgétaire ordinaire, suscite des critiques. On avance que cela entre en contradiction avec les dispositions de l'article 170, qui spécifient clairement la nature particulière des fonds extrabudgétaires. Si les dépenses des différentes entités recevant des fonds en vertu de lois spécifiques sont soumises à l'article 169, alinéa 1^{er}, comme indiqué dans le raisonnement du jugement, cela pourrait conduire à ce que les fonds extrabudgétaires n'aient pas de statut différencié par rapport aux fonds du budget. Une interprétation coordonnée des articles 169, alinéa 1^{er}, et 170 pourrait suggérer que l'utilisation des fonds extrabudgétaires en vertu de l'article 170 est une exception à l'article 169, alinéa 1^{er}, qui n'exige pas d'examen parlementaire, mais qui doit néanmoins se conformer aux critères établis par les lois financières et budgétaires, conformément à l'article 170, alinéa 2^e, combiné à l'article 167, alinéa 3^e, pour garantir la régularité, la rigueur et le maintien de la discipline budgétaire.

b. La décision de la Cour constitutionnelle et ses conséquences

La Cour constitutionnelle a émis un jugement stipulant que, « sur la base des motifs susmentionnés (les deux éléments justificatifs), le tribunal a conclu que le projet de loi autorisant le ministère des Finances à contracter un emprunt pour le développement des infrastructures de transport du pays est en contradiction ou incompatible avec la Constitution, notamment avec l'article 169, alinéa 1^{er}, et l'article 170, alinéa 2, qui revêtent

une importance cruciale, entraînant ainsi la nullité de ce projet de loi en vertu de l'article 154, alinéa 3^e de la Constitution¹⁸⁹»¹⁹⁰.

À la suite de la décision susmentionnée, les entités administratives publiques, investies du pouvoir discrétionnaire de gestion autonome des fonds budgétaires, ont procédé à une révision approfondie leur corpus normatif interne, s'alignant rigoureusement sur les directives émanant de la Cour constitutionnelle. Avec l'avènement de la Constitution de 2017 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, le principe des « dépenses hors budget » a été explicitement intégré dans ce cadre législatif.

La précision conceptuelle relative aux « dépenses hors budget » est consignée de manière spécifique à l'article 4¹⁹¹ de la législation en question. Ce dernier dispose que l'expression « dépenses hors budget » englobe l'intégralité des fonds collectés ou reçus par un organisme d'État en stricte conformité avec la loi, une règle, ou une réglementation, ou encore à la suite d'un acte juridique ou légal. D'une importance particulière, cet article englobe également les fonds qui, dans d'autres circonstances, devraient être remis au Trésor, mais qui, en vertu de la loi, bénéficient d'une autorisation légale de conservation en vue de dépenses spécifiques, sans obligation de restitution au Trésor.

On peut voir que sur la question de l'article 170, bien que la Cour constitutionnelle ne donne pas beaucoup d'explications, elle a un impact énorme. Elle affirme que « fonds non budgétaire » est régi par « les Disciplines des Finances Publiques » définies à l'article 8 de la Constitution de 2007 (Monnaie, Finance et Budget) et doit se conformer aux réglementations énoncées dans la « loi sur la monnaie et les finances de l'État » énoncée à l'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007 et dans d'autres lois pertinentes. À défaut, la loi régissant les organes chargés d'administrer ces fonds peut être révoquée par la Cour constitutionnelle.

Suite à la décision de la Cour constitutionnelle sur cette question, les entités gouvernementales disposant de fonds extrabudgétaires ont entrepris des efforts pour réviser leur

¹⁸⁹ Article 154, alinéa 3^e de la Constitution de 2007 : « En cas de décision par la Cour constitutionnelle stipulant que les dispositions d'un projet de loi donné sont contraires ou incompatibles avec la Constitution en vigueur, ou qu'elles ont été adoptées en violation des dispositions de ladite Constitution, et que ces dispositions spécifiques du projet de loi en constituent l'élément essentiel, le projet de loi en question sera déclaré caduc ».

¹⁹⁰ Journal officiel, vol. 131, partie 53 A, *op. cit.*, p. 44-45.

¹⁹¹ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans le présent texte législatif : ... « Fonds non budgétaire » désigne l'ensemble des fonds collectés ou reçus par un organisme d'État en vertu de la loi, d'une règle ou d'une réglementation, ou à la suite d'un acte juridique ou légal, ou qui, dans tout autre cas, doit être remis au Trésor mais est autorisé par la loi à être conservé pour des dépenses sans être remis au Trésor ».

propre législation afin de se conformer aux orientations émises par la Cour constitutionnelle. Suite à la proclamation de la Constitution de 2017, la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été promulguée. Cette loi a clairement défini la notion de fonds extrabudgétaires dans l'article 4 et a établi des critères de gestion pour les fonds extrabudgétaires dans la Section 3 sur la discipline budgétaire et la gestion des finances publiques, Section 5 sur les fonds hors budget et les fonds renouvelables¹⁹², notamment à l'article 4 et l'article 61.

L'article 4 énonce que la notion de « fonds hors budget » englobe l'ensemble des fonds recueillis ou détenus par les organismes gouvernementaux en vertu de la loi, des règlements, des décrets, ou d'actes juridiques, ainsi que dans d'autres situations où la loi autorise leur conservation sans obligation de versement au Trésor¹⁹³. Dans cette perspective, il convient de souligner que les dispositions normatives régissant les dépenses extrabudgétaires sont minutieusement examinées dans la section 5 consacrée aux « Fonds non budgétaires et aux Fonds renouvelables », faisant partie intégrante du Chapitre 3 intitulé « Disciplines Monétaires et Financières ». Cette matérialisation se concrétise particulièrement à travers l'article 61¹⁹⁴, lequel revêt une importance centrale au sein du dispositif régissant l'utilisation des fonds extrabudgétaires, conférant ainsi une assise juridique et normative à la gestion de ces ressources financières spécifiques. Conformément à l'article 61 alinéa 1, l'utilisation des fonds extrabudgétaires doit être restreinte à ce qui est strictement nécessaire pour l'accomplissement des missions ou la réalisation des objectifs pour lesquels ces fonds ont été établis. Par ailleurs,

¹⁹² Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans le présent texte législatif : ... « Fonds renouvelables » désigne un fonds, un fonds de rotation, des fonds propres, des fonds propres tournants, un capital ou un capital tournant, établi dans le cadre d'une entreprise dont les revenus sont autorisés à être dépensés sans qu'une obligation de remise au Trésor ne soit exigée ».

¹⁹³ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans le présent texte législatif : ... « Fonds non budgétaire » désigne l'ensemble des fonds collectés ou reçus par un organisme d'État en vertu de la loi, d'une règle ou d'une réglementation, ou à la suite d'un acte juridique ou légal, ou qui, dans tout autre cas, doit être remis au Trésor mais est autorisé par la loi à être conservé pour des dépenses sans être remis au Trésor ».

¹⁹⁴ Article 61 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Il se peut que des fonds non budgétaires soient constitués dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions ou à la réalisation des travaux, en stricte conformité avec les objectifs leur mise à disposition. À cet égard, les dispositions de l'article 37, alinéa 2°, trouveront application mutatis mutandis en ce qui concerne l'utilisation des fonds non budgétaires.

Les fonds non budgétaires relevant des organismes d'État seront consignés au sein du Ministère des Finances, à moins que la loi n'en dispose autrement ou qu'un accord différent ne soit conclu avec le Ministère des Finances.

En l'absence de disposition contraire de la loi, lorsque des fonds non budgétaires ont été engagés pour l'accomplissement des missions ou la réalisation des travaux conformément à leurs objectifs, et ce, jusqu'à l'atteinte de ces objectifs, tout solde subsistant doit être restitué au Trésor sans délai. À cet égard, la restitution au Trésor doit être conforme à la règle édictée par le Ministre, avec l'approbation du Conseil des ministres ».

les dispositions de l'article 37, alinéa 2^e¹⁹⁵, encadrent l'utilisation des fonds extrabudgétaires par les organismes gouvernementaux, exigeant que ces fonds soient déposés au ministère des Finances, sauf disposition contraire de la loi ou accord conclu avec ledit ministère.

À l'heure actuelle, la procédure de décaissement des fonds extrabudgétaires n'est pas nécessairement assujettie à l'examen du Parlement, en vertu de l'interprétation de l'article 169 de la Constitution de 2017, telle qu'énoncée dans la décision 3-4/2014 de la Cour constitutionnelle. Cette situation découle du fait que l'article 140¹⁹⁶ de la Constitution actuelle a ajouté une disposition spécifique conférant une compétence légale pour les dépenses publiques, englobant la discipline budgétaire et la gestion des finances publiques, conformément aux dispositions constitutionnelles¹⁹⁷. Ainsi, les organismes gouvernementaux détenant des fonds extrabudgétaires, se conformant aux critères définis par la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, sont réputés effectuer des paiements de fonds publics en accord avec la Constitution, en vertu de l'article 140 de ladite Constitution¹⁹⁸.

c. Une valeur constitutionnelle de la discipline budgétaire ?

La décision émanant de la Cour constitutionnelle dans cette affaire revêt une portée inédite en incorporant les principes de la « discipline budgétaire » en tant que fondement juridique essentiel pour l'analyse du litige. Par conséquent, cette résolution exerce des répercussions significatives sur le cadre juridique thaïlandais, notamment en ce qui concerne le droit des finances publiques, le droit constitutionnel, le droit du contentieux des finances publiques, ainsi que le droit du contentieux constitutionnel.

Dans le cadre de cette problématique, une analyse approfondie met en lumière deux questions académiques fondamentales. Premièrement, se pose la question de savoir Si l'organisme de

¹⁹⁵ Article 37 alinéa 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La création d'obligations ayant des effets contraignants et la dépense de fonds par un organisme gouvernemental en vue de l'accomplissement de ses missions ou de la réalisation de travaux doivent s'inscrire dans le cadre de la transparence, du rapport qualité-prix et de la rentabilité. Cette démarche doit prendre en considération les objectifs, les avantages escomptés, les réalisations et l'efficacité de l'organisme gouvernemental. De plus, elle doit être conforme aux détails et aux montants prévus dans le budget de dépenses de cet organisme gouvernemental. ».

¹⁹⁶ Article 140 de la Constitution de 2017 : « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor ou la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans de telles situations, les estimations de dépenses pour remboursement doivent être réservées dans la loi de finances portant transfert de crédits, la loi de finances rectificative, ou la loi de finances annuels pour l'exercice financier suivant ».

¹⁹⁷ KRABUANSRI A, *op. cit.*, p. 175.

¹⁹⁸ Cette question fera l'objet d'une analyse approfondie dans le second chapitre.

contrôle des finances publiques, en l'occurrence la Cour constitutionnelle dans cette instance, est habilitée à appliquer directement les principes de la discipline budgétaire tels qu'énoncés dans la Constitution, en l'absence d'une loi au niveau de la législation formelle détaillant les aspects de la discipline budgétaire (i) ; Deuxièmement, En cas d'autorisation pour l'organisme de contrôle des finances publiques d'utiliser les principes de la discipline budgétaire, il convient de déterminer si cette discipline doit être expressément définie en tant que disposition écrite ou si elle peut être présente sous forme de principes généraux du droit (ii).

i. Si l'organisme de contrôle des finances publiques, en l'occurrence la Cour constitutionnelle dans cette instance, est habilitée à appliquer directement les principes de la discipline budgétaire tels qu'énoncés dans la Constitution, en l'absence d'une loi au niveau de la législation formelle détaillant les aspects de la discipline budgétaire

L'article 170, alinéa 2, dispose qu'une dépense effectuée en vertu de l'alinéa 1er doit être conforme aux disciplines monétaires et financières énoncées dans le présent chapitre. La question fondamentale qui se pose consiste à déterminer la signification précise de l'expression « doit être conforme aux disciplines monétaires et financières du présent chapitre », étant donné que la Constitution elle-même ne définit pas clairement les termes « disciplines monétaires et financières ». La Cour constitutionnelle a procédé à l'examen de l'article 167, alinéa 3, ainsi que d'autres lois qui étayaient l'interprétation de l'article 170, alinéa 2, afin d'apporter une interprétation à la notion de discipline budgétaire, ici désignée sous l'appellation « disciplines monétaires et financières », en concordance avec le titre du chapitre 8 portant sur la « Monnaie, Finance et Budget ».

Les conclusions résultant de ces interprétations revêtent une nature « abstraite », dans la mesure où elles ne correspondent pas de manière précise à la définition initiale. Par conséquent, se pose la question de la possibilité d'appliquer directement la discipline budgétaire découlant de l'article en question aux actions du Parlement. En l'absence d'une législation spécifique sur la discipline budgétaire à cette époque, il est pertinent de s'interroger sur la raison pour laquelle la Cour constitutionnelle a opté pour l'adoption directe de l'article 170, alinéa 2.

Dans le cadre de la problématique constitutionnelle, l'application directe de la Constitution sans attendre l'élaboration d'une loi par le Parlement suscite une controverse marquée. Actuellement, de nombreuses organisations expriment une réticence à utiliser la

Constitution de manière directe. Cette réticence découle en partie de la nature relativement abstraite de la Constitution, la rendant ainsi difficile à utiliser en tant qu'instrument de prise de décision juridique. Bien que cela ne constitue pas un contrôle direct et un examen de l'exercice du pouvoir de l'État, la Thaïlande a rencontré des difficultés liées à l'application directe de la Constitution, particulièrement illustrées par l'article 27 sur les droits et libertés de la Constitution. Cet article dispose que les droits et libertés consacrés par cette Constitution, qu'ils soient explicitement énoncés, implicites ou découlant de décisions de la Cour constitutionnelle, bénéficient d'une protection inviolable et exercent une autorité contraignante immédiate sur l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, les tribunaux, les institutions constitutionnelles, ainsi que sur tous les organes de l'État lors des processus d'élaboration, d'application et d'interprétation des lois¹⁹⁹. L'essence de cet article dans l'application de la loi constitutionnelle réside dans le fait que, selon la Constitution de 1997, l'exercice du droit à la liberté en vertu de la Constitution « doit être prévu dans les textes de loi », signifiant qu'il faut « attendre » qu'une loi soit promulguée avant qu'une revendication constitutionnelle puisse être exercée. La Constitution de 2007 a abrogé cette idée, et divers articles ont été modifiés en supprimant la mention « doit être prévu dans les textes de loi », permettant ainsi à la Constitution d'entrer directement en vigueur. Par conséquent, depuis la promulgation de la Constitution de 2007 en Thaïlande, si une législation détaillée est adoptée, elle doit être conforme aux dispositions de la Constitution. En l'absence de loi promulguée, les dispositions constitutionnelles peuvent être appliquées directement pour combler les lacunes juridiques²⁰⁰. Ceci est un exemple clé qui reflète la reconnaissance, par la Constitution thaïlandaise, de la possibilité pour les organes de l'État d'utiliser directement la Constitution. La question cruciale est de savoir quelle est l'importance de la discipline budgétaire. Est-elle aussi cruciale que les droits de l'homme, par exemple, pour permettre l'application directe de la Constitution sans attendre l'élaboration d'une loi par le législateur ?

Il convient d'examiner également le principe juridique international énoncé dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques de 1977, à laquelle la Thaïlande est partie, établissant les principes généraux relatifs au contrôle des finances publiques. Les dispositions des articles 5 et 18 énoncent le principe selon lequel les

¹⁹⁹ Article 27 de la Constitution de 2007 : « Les droits et libertés reconnus par la présente Constitution, que ce soit explicitement, implicitement ou par décisions de la Cour constitutionnelle, sont protégés et ont une force obligatoire directe sur l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, les tribunaux, les organisations constitutionnelles et l'ensemble des organes de l'État lors de l'élaboration, de l'application et de l'interprétation des lois. ».

²⁰⁰ BUREAU DU SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, Comparaison du projet de Constitution du Royaume de Thaïlande (Version référendaire) [de 2007] avec la Constitution du Royaume de Thaïlande 1997, p. 7.

pouvoirs et les devoirs en matière de contrôle des finances publiques ainsi que l'indépendance de l'organisme d'audit « doivent être consacrés dans la Constitution, au moins dans leurs lignes directrices, les modalités pouvant être détaillées dans les textes de loi » et « doivent être spécifiés dans la Constitution, les modalités pouvant être détaillées dans les textes de loi »²⁰¹.

Il est possible d'observer que les entités responsables du contrôle et de la vérification des finances publiques, qu'elles se manifestent sous la forme d'organismes regroupés, d'entités individuelles ou d'organisations judiciaires, sont intrinsèquement liées à la structure des lois nationales et au contexte législatif propre à chaque nation. Il est impératif que ces entités bénéficient d'une indépendance institutionnelle, et que leurs compétences de contrôle et de vérification soient consacrées soit directement dans la Constitution, soit, à tout le moins, dans les principes fondamentaux, avec les détails opérationnels pouvant être précisés dans des textes législatifs.

Concernant l'exercice concret de ces pouvoirs, il est envisageable de définir plus explicitement au moyen de lois nationales, assurant ainsi l'efficacité du contrôle financier. Par conséquent, même en l'absence de dispositions législatives spécifiques à un niveau réglementaire plus détaillé, cela ne compromet pas la légitimité des organismes de contrôle des finances publiques qui ont été formellement reconnus dans la Constitution. La décision

²⁰¹ La Déclaration de Lima 1977

II. Indépendance, Section 5 : « Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1) Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures.

2) Bien que les institutions de l'Etat ne peuvent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

3) L'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ».

VII. Compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Section 18 : « Source constitutionnelle des compétences de contrôle ; contrôle de la gestion des finances publiques

1) Les compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être inscrites dans la Constitution, au moins dans leurs lignes fondamentales ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi.

2) La formulation concrète des compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sera fonction des conditions et nécessités de chaque pays.

3) Toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumises au contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'Etat ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'Etat ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

4) Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent profiter des contrôles qu'elles effectuent pour encourager une classification clairement définie des éléments du budget et des systèmes comptables aussi simples et claires que possible ».

d'encadrer ces pouvoirs au niveau législatif ne représente qu'une délégation de compétence au Parlement, lui permettant de détailler ces prérogatives en fonction des spécificités propres à chaque nation.

Par conséquent, l'utilisation directe des compétences découlant des dispositions constitutionnelles par la Cour constitutionnelle s'inscrit dans la continuité des principes fondamentaux du contrôle financier, tels que mentionnés précédemment. Cette démarche garantit la préservation des principes constitutionnels, tout en accordant la flexibilité nécessaire pour adapter les mécanismes de contrôle financier à l'évolution des contextes nationaux.

Dans l'éventualité où les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, telles que la Cour constitutionnelle, se trouveraient contraintes de s'abstenir d'invoquer directement la discipline budgétaire consacrée par la Constitution en raison de la nécessité d'attendre l'adoption d'une loi par le corps législatif, la viabilité de la discipline budgétaire pourrait être mise en péril, notamment lorsque la composition prédominante de la législature est constituée par les partis politiques formant le gouvernement. Il est à noter que les acteurs politiques peuvent manifester une réticence à l'égard d'une discipline budgétaire qui constituerait un cadre limitant leur pouvoir discrétionnaire d'allocation des ressources publiques. En effet, la mise en œuvre de la « discipline budgétaire », impliquant une restriction directe du pouvoir financier du gouvernement, pourrait susciter des résistances au sein du Parlement, entraînant ainsi un retard dans l'adoption de la loi. Il a été observé qu'une des raisons sous-tendant l'insuccès de l'application de la loi sur la monnaie et les finances de l'État durant l'ère constitutionnelle de 2007 réside dans le manque d'engagement des législateurs à respecter la discipline budgétaire.

La décision rendue par la Cour constitutionnelle dans cette affaire permet de conclure que l'absence de dispositions législatives au niveau de la loi nationale ne restreint pas le pouvoir de l'organisme de contrôle des finances publiques tel que reconnu dans la Constitution. La volonté du droit constitutionnel en matière de finances publiques, influencée par la Déclaration de Lima de 1977, se présente comme une délégation de pouvoir au Parlement pour détailler selon la pertinence de chaque pays. Ainsi, l'utilisation directe du pouvoir découlant des dispositions constitutionnelles par la Cour constitutionnelle est conforme aux principes fondamentaux du contrôle financier, comme énoncé précédemment. Effectivement, une interprétation contraire risquerait de compromettre l'efficacité de la discipline budgétaire telle qu'énoncée dans la Constitution, notamment si le Parlement ne manifeste pas sa volonté

de légiférer pour restreindre son propre pouvoir discrétionnaire en matière d'allocation des ressources publiques²⁰².

- ii. En cas d'autorisation pour l'organisme de contrôle des finances publiques d'utiliser les principes de la discipline budgétaire, il convient de déterminer si cette discipline doit être expressément définie en tant que disposition écrite ou si elle peut être présente sous forme de principes généraux du droit

La question suivante est de savoir si la loi sur laquelle la cour se basera pour exercer le contrôle financier doit être une loi écrite formellement inscrite dans la Constitution, ou si elle peut également inclure des principes fondamentaux que la Cour constitutionnelle estime avoir une force équivalente à la Constitution écrite. En ce qui concerne le système constitutionnel en France, les normes de référence, utilisées par le Conseil Constitutionnel pour évaluer la conformité à la Constitution des dispositions d'une loi et de sa procédure d'adoption, sont communément désignées sous l'appellation de « bloc de Constitutionnalité ». Cette dénomination découle de la diversité des éléments qu'elle englobe. Elle ne se limite pas seulement aux textes constitutionnels proprement dits, dont les articles ont généralement un contenu précis. Elle inclut également la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé en 1958 et dont les droits sont consacrés comme « principes particulièrement nécessaires à notre temps », les « droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 », et enfin les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »²⁰³. Il existe également certains principes budgétaires consacrés par la LOLF, par exemple le principe de sincérité budgétaire. Ce dernier, d'origine jurisprudentielle pour l'État selon la décision du Conseil Constitutionnel, a été officialisé par la LOLF qui dispose que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État ». La sincérité budgétaire est évaluée « compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »²⁰⁴.

Les juristes du droit public thaïlandais ont constamment œuvré à la résolution de cette problématique en ayant recours à l'interprétation du droit constitutionnel. En ce qui concerne

²⁰² KRABUANSRI A., *op. cit.*, p. 178.

²⁰³ LEGRAND A., WIENER C., *op. cit.*, p. 54.

²⁰⁴ MORDACQ F., *Les finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France/ Humensis, 5^e éd., 2018, p. 56.

l'interprétation de la Loi constitutionnelle de 2007, l'article 7 dispose que chaque fois qu'aucune disposition de la présente Constitution n'est applicable à un cas, la décision sera prise conformément à la convention constitutionnelle dans le cadre du régime démocratique de gouvernement, avec le roi en tant que chef de l'État²⁰⁵. De surcroît, l'utilisation des « principes généraux du droit » peut être envisagée pour combler toute lacune juridique, qu'il s'agisse du droit commun ou du droit constitutionnel²⁰⁶.

On peut désormais dire que les « blocs de Constitutionnalité » en Thaïlande comprennent également plusieurs éléments, à savoir non seulement les textes Constitutionnels mais également *la convention Constitutionnelle dans le régime démocratique de gouvernement avec le roi comme chef de l'Etat* et les principes généraux du droit comme les « Disciplines des Finances Publiques » reconnus par la Cour constitutionnelle. Le tribunal a reconnu que le statut de discipline budgétaire a une valeur Constitutionnelle que les législateurs et l'administration doivent respecter.

Afin de préciser de manière explicite la signification de la discipline budgétaire selon la Constitution, la Cour constitutionnelle a fourni une définition claire dans son arrêt, décrivant la discipline budgétaire comme « *les critères liés à la planification financière, à la gestion des revenus, à l'orientation de l'élaboration du budget de l'État, à la gestion financière et patrimoniale, à l'endettement, au fardeau financier de l'État, ainsi que d'autres sujets connexes qui doivent servir de cadre à la gestion des revenus, orienter les dépenses selon les principes de la stabilité financière, du développement économique durable et de l'équité sociale* »²⁰⁷.

Les efforts visant à rechercher la signification de la discipline budgétaire par la Cour constitutionnelle dans d'autres lois des finances publiques se manifestent dans l'arrêt qui déclare : « *Bien qu'actuellement, il n'y ait pas de loi financière de l'État imposant le cadre de la discipline budgétaire, conformément à la loi budgétaire de 1959, à la loi sur les finances publiques de 1948 et à la loi sur la gestion de la dette publique de 2005 actuellement en vigueur, qui prescrivent des dispositions sur l'élaboration du budget, l'utilisation des fonds, le contrôle*

²⁰⁵ Article 7 de la Constitution de 2007 : « En l'absence d'une disposition de la présente Constitution applicable à une situation donnée, la décision sera prise en conformité avec la convention constitutionnelle du régime démocratique de gouvernement, avec le Roi en tant que Chef de l'État ».

²⁰⁶ PAKEERUT W, « Recours à l'interprétation du droit public », communication présentée à l'occasion du centenaire de la naissance du professeur Chitti Tingsapat en 2008, p. 31.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 43.

budgétaire et la gestion de la dette publique, couvrant ainsi les aspects des dépenses publiques et de l'utilisation des fonds budgétaires »²⁰⁸.

L'intention clairement exprimée par la Cour constitutionnelle renforce la précision de la discipline budgétaire, confirmant que les principes en question peuvent servir d'instrument de contrôle pour évaluer les projets de loi en cours d'examen par le Parlement. Ainsi, la « discipline budgétaire » est formellement reconnue comme une norme constitutionnelle, à la fois dans la partie explicite de la Constitution de 2007 et dans la partie implicite de celle-ci qui sous-tend la jurisprudence constitutionnelle²⁰⁹.

d. L'intensité du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle

En ce qui concerne l'article 169, la Cour constitutionnelle effectue une vérification uniquement axée sur le respect par les législateurs des quatre lois prévues, à savoir la loi de finances annuelle, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits et la loi sur le Trésor exigée par la Constitution. Lorsque les législateurs ne se conforment pas à la Constitution, la Cour constitutionnelle envisage l'éventualité d'annuler une telle action. Il s'agit d'un contrôle restreint, car le tribunal ne procède pas à un examen approfondi de la proportionnalité des actions du Parlement. En revanche, la Cour a approfondi son examen dans le cadre de l'article 170, alinéa 2^e. En plus de fournir une définition du sens de la « discipline monétaire et financière », le tribunal a également investigué la question de savoir si le projet inapproprié présentait un risque budgétaire à long terme. L'analyse présentée se structure en deux composantes distinctes : Le contrôle restreint opéré par la cour en vertu de l'article 169, alinéa 1, (i) ; et Le contrôle normal (la proportionnalité) exercé par la cour en vertu de l'article 170, alinéa 2 ? (ii).

i. Le contrôle restreint opéré par la cour en vertu de l'article 169, alinéa 1

L'exercice du pouvoir par la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 169, alinéa 1, s'inscrit dans un cadre de contrôle restreint, étant explicitement établi comme un cas d'« erreur manifeste d'appréciation ». En d'autres termes, la Constitution précise de manière explicite que les paiements publics doivent se conformer à une loi spécifique définie dans l'article 169, alinéa 1. Cependant, le gouvernement n'a pas respecté le cadre disciplinaire budgétaire énoncé

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ KRABUANSRI A., *op. cit.*, pp. 180-181.

par la Constitution. Le contrôle opéré en vertu de l'article 169, alinéa 1, se limite à vérifier si le gouvernement ou le Parlement a suivi les « procédures » ou les directives spécifiées par la loi. La Cour constitutionnelle n'a pas examiné en détail le contenu spécifique du projet de loi du ministère des Transports, notamment s'il était conforme aux principes de discipline budgétaire visant à garantir la stabilité financière du pays et un développement économique durable. Cette situation peut être mise en parallèle avec une décision de la Cour constitutionnelle française dans l'arrêt 92-309 du 9 juin 1992, qui a statué que le Parlement n'avait pas suivi les procédures énoncées aux articles 1, 2 et 40 de la Constitution, relatifs à la législation budgétaire de 1959, exigeant que le Parlement examine en premier lieu les dépenses publiques avant les recettes publiques²¹⁰.

ii. Le contrôle normal (la proportionnalité) exercé par la cour en vertu de l'article 170, alinéa 2 ?

En comparaison avec l'article 169, alinéa 1, l'exercice du pouvoir par la Cour constitutionnelle relatif à l'article 170, alinéa 2, se caractérise par une application générale du pouvoir visant à contrôler l'appréciation constitutionnelle de la loi, conformément au principe de contrôle normal. Cette démarche s'explique par le fait qu'il ne s'agit pas d'un cas clairement circonscrit en tant qu'« erreur manifeste d'appréciation », mais plutôt d'une situation exigeant une interprétation du contenu de la discipline budgétaire, ainsi que l'évaluation de la conformité de la loi en question avec ladite discipline budgétaire. Dans ce cadre, le tribunal est appelé à exercer son pouvoir de révision légale en examinant les faits pertinents (la qualification des faits) afin de déterminer la rationalité suffisante de la proposition de loi. Cette approche se distingue du scénario envisagé à l'article 169, alinéa 1, qui porte sur la conformité du gouvernement aux « procédures » édictées par la constitution, plutôt que sur l'analyse de la « substance » du cas. Cette situation peut être assimilée à la décision émanant de la Cour constitutionnelle française dans l'arrêt numéro 79-110 du 24 décembre 1979, portant sur l'examen de la conformité constitutionnelle du projet de loi de finances pour l'exercice budgétaire de l'année 1980. Dans cette instance, la Cour a procédé à l'interprétation du concept d'« équilibre économique et financier » en vue de corroborer son statut en tant que principe équivalent à la constitution. Lorsque le projet de loi de finances pour l'exercice 1980 a contrevenu à ce principe, la loi en question a été déclarée non conforme à la constitution²¹¹.

²¹⁰ Décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992.

²¹¹ Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

Un tel audit était conçu en vue d'effectuer un examen de « proportionnalité », s'inscrivant ainsi dans un contrôle normal, voire maximum, considérant que la viabilité des projets de développement d'infrastructures en faveur de la stimulation de l'économie nationale relève du domaine économique. À priori, l'implémentation des politiques gouvernementales dans le contexte économique est fondamentalement de nature politique : les acteurs politiques sont tenus responsables devant la citoyenneté. Il est à souligner que le tribunal ne devrait pas revêtir le rôle duader politique dans la prise de décisions relatives à l'opportunité d'un projet, cette responsabilité incombant plutôt aux partis politiques d'opposition, aux entités indépendantes chargées de l'évaluation des projets et de la production de rapports et bilans indépendants, ainsi qu'aux médias en tant qu'entités de contrôle politique.

Il est légitime de questionner la nature de l'intervention de la Cour constitutionnelle dans le traitement de ces questions et d'examiner si la décision en question relève d'une ingérence politique. La problématique de la concentration excessive de pouvoir au sein de la Cour constitutionnelle peut être soulevée. Le tribunal, en tant qu'entité non élue, assume-t-il le rôle d'organe supérieur capable de restreindre la mise en œuvre des politiques des acteurs politiques en période électorale, dans le but d'apaiser la population conformément aux principes démocratiques ? Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il incombe aux juges de se prononcer sur des questions de droit plutôt que de s'immiscer dans des considérations d'« opportunité ». En ce qui concerne l'article 170, alinéa 2^e, il s'agit de l'application d'une discipline budgétaire inscrite dans le cadre économique politique du droit, se distinguant ainsi de l'article 169 qui est considéré comme acceptable. Pour l'article 169, le tribunal mobilise la discipline budgétaire en tant que cadre juridique, énonçant que toutes les dépenses publiques doivent se conformer aux lois édictées par la Constitution, obligeant ainsi à débattre de toute dépense monétaire à la Chambre en tant que représentation du peuple. Il est donc pertinent d'explorer la possibilité que le tribunal ait agi dans l'optique de résoudre le litige de manière opportune, en exerçant un contrôle d'« opportunité ».

Bien que la branche législative s'efforce actuellement de résoudre cette problématique en réglemant les paiements hors budget au moyen de l'article 140 de la Constitution de 2017 et de la loi sur la discipline budgétaire de 2018, la question de la légitimité de l'intervention de la Cour constitutionnelle dans ce domaine demeure en suspens, notamment en termes d'équité. Il convient d'examiner dans quelle mesure la Cour constitutionnelle doit intervenir pour superviser de manière approfondie l'élaboration des lois en ce qui concerne la pertinence ou

l'adéquation de l'allocation des ressources publiques. La question centrale réside dans la détermination du rôle optimal de la Cour constitutionnelle en matière de finances publiques.

L'analyse historique révèle que l'utilisation du pouvoir de la Cour constitutionnelle pour contrôler les actions législatives découle initialement de la volonté de protéger les droits de l'homme, reconnus comme des droits fondamentaux dans la Constitution, contre toute violation, conformément au principe du constitutionnalisme. Ultérieurement, la Cour constitutionnelle a élargi son champ d'intervention pour englober des questions autres que les droits de l'homme directement, telles que les principes fondamentaux liés aux finances publiques. Cette expansion s'est matérialisée par l'interprétation des dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) à l'article 14, qui énonce le droit des citoyens à examiner eux-mêmes ou par l'intermédiaire de représentants certaines décisions, notamment celles relatives à l'acceptation ou au rejet des charges publiques, ainsi qu'à l'examen des dépenses publiques.

En France, cette évolution a conduit à la reconnaissance par le Conseil constitutionnel de principes fondamentaux en matière budgétaire comme ayant une valeur constitutionnelle, parmi lesquels figurent l'équilibre économique et financier (arrêt du 24 décembre 1979) ainsi que le principe de sincérité du budget (arrêts du 29 décembre 1994 et du 27 décembre 2001). Lors de l'examen de la justification du contrôle constitutionnel des dépenses publiques, le Conseil constitutionnel français a jugé nécessaire de garantir l'équilibre économique et financier (arrêt du 24 décembre 1979) ainsi que la sincérité du budget (arrêts du 29 décembre 1994 et du 27 décembre 2001) en tant que principes constitutionnels. Par ailleurs, l'analyse des termes utilisés par le juge pour évaluer la constitutionnalité des lois révèle une extension de son pouvoir de contrôle, passant d'un contrôle restreint à un contrôle normal. Ce changement s'est reflété dans l'utilisation de termes tels que « disproportionnées », « excessives » ou « manifestement inappropriées » par le Conseil constitutionnel français²¹².

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle cherche à exercer son pouvoir en interprétant la loi dans les limites du contrôle de proportionnalité²¹³, afin d'éviter que ce pouvoir ne soit utilisé de manière excessive et ne devienne un contrôle d'opportunité, une approche juridique généralement inacceptable car considérée comme une ingérence judiciaire dans les affaires

²¹² Décision n° 96 - 377 DC du 16 juill. 1996; Décision n° 99 - 424 DC du 29 déc 1999, cons. 4 ; Décision n° 2000 - 441 DC du 28 déc. 2000, cons. 2 et 3. in Ferdinand M. et al., *Droit constitutionnel*, (SIREY, 40^e éd., 2021), p. 575.

²¹³ FERDINAND M. et al., *op.cit.*, p. 575.

politiques, également appelée le « gouvernement des juges »²¹⁴. L'extension du pouvoir de la Cour constitutionnelle par le biais de l'interprétation des dispositions constitutionnelles a été critiquée en tant qu'acte contraire au principe de la séparation des pouvoirs et comme une utilisation excessive du pouvoir conféré par la Constitution pour réviser la Constitution elle-même. Cependant, depuis les années 1960, la Cour a de plus en plus fait usage de son pouvoir de contrôle constitutionnel sur divers sujets, rendant difficile la distinction entre le contrôle de la constitutionnalité et le contrôle de l'opportunité²¹⁵.

Dans cette affaire, l'avantage apparent est que la Cour explique le cadre qu'elle utilise sur le fond, à savoir la discipline budgétaire qu'elle interprète. Cependant, l'utilisation de la discipline budgétaire pour déclarer que cette loi ne correspond pas à la discipline budgétaire pose encore problème. La Cour se contente de dire que « *ce projet de loi accorde au ministère des Finances un pouvoir d'emprunt considérable, jusqu'à deux billions de bahts, sans clarté sur les détails du plan ou du programme pour utiliser ces fonds liés à la planification financière, à la génération de revenus pour rembourser la dette, ou à la gestion de l'utilisation des fonds, le tout sur une période prolongée, sans garantie adéquate contre les risques financiers pour le pays et le système économique* »²¹⁶.

Ainsi, l'utilisation du pouvoir dans ce cas consiste à examiner le contenu, considéré comme profond. La frontière entre les affaires politiques et juridiques devient floue, et la Cour doit exercer son pouvoir avec prudence. Si la Cour doit examiner et exercer un pouvoir aussi élevé que l'annulation d'un projet de loi, que nous considérons comme la volonté du peuple, elle doit clairement indiquer que cette loi présente des défauts constitutionnels sans aucun doute. Le fait que la Cour n'explique pas suffisamment pourquoi le contenu de la loi contestée contredit la constitution soulève la question de savoir si la Cour constitutionnelle utilise un pouvoir excessif, une action incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et les principes démocratiques qui confèrent au Parlement et au gouvernement la responsabilité politique envers le public.

²¹⁴ CELINE W. et ANDRE L., *op. cit.*, p. 21.

²¹⁵ PIERRE – LAURENT F. et al., *Droit administratif*, (LGDJ Précis Domat, Droit Public, 2018), p. 675.

²¹⁶ Journal officiel, vol. 131, partie 53 A, *op. cit.*, p. 44.

D - Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007

Comme il a été dit plus haut qu'afin de comprendre comment la discipline budgétaire fonctionne, il est nécessaire de comprendre comment ces mesures sont appliquées. Si des mesures qui sont violées ou non respectées mais ne peuvent pas être poursuivies devant le tribunal pour exécution, ces mesures sont obligatoires mais uniquement en tant que cadre politique. C'est en définitive au peuple de décider s'il fait confiance à un gouvernement ou une administration qui ne respecte pas la discipline budgétaire.

À cette époque, l'expression « discipline budgétaire (วินัยทางการคลัง) » suscitait des complexités. Avant d'aborder la question du statut juridique de la discipline budgétaire et de son caractère obligatoire, il est nécessaire de clarifier à quelle discipline budgétaire il est fait référence. À ce moment-là, deux disciplines budgétaires étaient en vigueur : 1) la « discipline budgétaire et financière (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) » qui était en place depuis la Constitution de 1997 et 2) la « discipline monétaire et financière (วินัยการเงินการคลัง) » qui a été récemment établie au chapitre 8 de la Constitution. Deux analyses seront désormais entreprises : Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007 (1)) ; Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007 (2)) ; et Les aspects de la délimitation entre le cadre politique et économique d'une part, et le cadre juridique d'autre part, à travers les décisions de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du *Train à grande vitesse* en matière de discipline budgétaire selon l'article 170 alinéa 2 (3)).

1) Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007

Suite au coup d'État de 2006, les constitutionnalistes nouvellement en charge se sont confrontés à l'impératif de remédier au phénomène du « populisme », en particulier au sein du « système Thaksin » instauré par le Premier ministre thaïlandais de l'époque, M. Thaksin Shinawatra, dont le leadership populiste était notoire. Afin de répondre à cette préoccupation, la Constitution a été élaborée de manière à instaurer une discipline budgétaire, laquelle est codifiée dans le cinquième chapitre intitulé « Les Principes directeurs des politiques fondamentales de l'État », au sein de la Partie 7 dédiée à la « Politique économique ». L'article 84 de cette section dispose que « l'État agit conformément à la politique économique comme suit : ... (3) en préservant les

disciplines monétaires et financières afin de renforcer l'équilibre et la sécurité économique et sociale de la nation, en améliorant le système fiscal pour qu'il soit juste et compatible avec les changements des conditions économiques et sociales ; ... ». Cette disposition constitutionnelle démontre clairement la volonté des rédacteurs de la Constitution de promouvoir une gouvernance économique responsable et de s'opposer aux tendances populistes, en mettant l'accent sur la stabilité économique et sociale ainsi que sur l'équité fiscale, adaptée aux évolutions du contexte économique et social.

Il est évident que la discipline budgétaire, en tant que cadre politique, constitue une nouvelle entité distincte de l'ancienne discipline budgétaire, qui se limitait étroitement au pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics chargée de superviser le comportement des agents publics. La nouvelle discipline budgétaire vise à surveiller les politiques ou programmes gouvernementaux en vue d'établir des pratiques financières efficaces, autrement dit, d'assurer une gestion judicieuse des finances publiques, tout en prévenant les risques ou les préjudices financiers à long terme. La Constitution de 2007 représente la première constitution à reconnaître cette nouvelle discipline budgétaire sous le vocable de « discipline monétaire et financière ». En examinant le contenu de cette discipline budgétaire, il est possible de constater qu'elle repose sur des concepts économiques et subit l'influence de la discipline budgétaire du traité de Maastricht ainsi que des bonnes pratiques financières de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La discipline budgétaire dans ce contexte est identifiée dans la Constitution au Chapitre, Politiques Fondamentales de l'État, Partie 7, Politiques Économiques, Article 84 (3), ainsi que dans la Section 8, Finances, Trésorerie et Budget, en particulier à l'Article 167, alinéa 3, qui prévoit un cadre pour la discipline budgétaire. On observe clairement dans l'article 84 (3) que cela vise à « *renforcer l'équilibre et la sécurité économique et sociale de la nation, en améliorant le système fiscal pour qu'il soit juste et compatible avec les changements des conditions économiques et sociales* ». De même, l'article 167, alinéa 3, mentionne la « *planification financière à moyen terme, la mobilisation des revenus, la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, la gestion financière et immobilière, la comptabilité, les fonds publics, l'incurrence de dettes, ou tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État* », ainsi que la « *détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité* » et la « *portée de la collecte des revenus et la surveillance des* »

dépenses », toutes devant être conformes aux « principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».

La discipline budgétaire évoquée peut être appréhendée comme un cadre impératif auquel l'État doit se conformer pour assurer une saine gestion budgétaire au sein du pays. Cette conformité peut prendre diverses formes, telles que le cadre de viabilité établi par le Bureau de l'Économie et des Finances relevant du Ministère des Finances, ou se concrétiser à travers des directives pratiques émanant du gouvernement. Ces cadres fonctionnent comme des critères dotés d'indicateurs numériques précis, bien que leur caractère contraignant sur le plan juridique ne soit pas nécessairement affirmé. Dans le contexte économique, le parti politique en place, que ce soit au sein du parlement ou du gouvernement, détient le pouvoir discrétionnaire d'amender et d'ajuster le cadre, le cas échéant, afin de répondre aux exigences d'une situation économique souvent changeante au sein du pays²¹⁷. L'inobservation, par l'État ou les organes publics, des cadres de discipline susmentionnés entraîne une responsabilité politique générale dans le contexte de la gouvernance démocratique. Fondamentalement, le cadre disciplinaire budgétaire repose sur des normes économiques et politiques cruciales visant à réguler et à évaluer la gestion publique. Ces normes comprennent, entre autres, des seuils tels que la proportion de la dette publique par rapport au produit intérieur brut (PIB) ne devant pas excéder 60 %, la limite de la charge budgétaire ne devant pas dépasser 15 %, ou encore la proportion des dépenses d'investissement par rapport au budget devant être maintenue à un niveau d'au moins 25 %, par exemple. Ces critères agissent en tant que lignes directrices stratégiques orientant la politique budgétaire en fonction de la conjoncture économique et financière du pays.

L'article 84 (3) et l'article 167, alinéa 3, de la Constitution se concentrent de manière manifeste sur la délimitation du cadre normatif relatif à la discipline budgétaire. Toutefois, il est important de noter que la Constitution ne constitue qu'un cadre général et approximatif, laissant ainsi les modalités de cette discipline à une analyse approfondie au sein du corpus législatif régissant les questions financières de l'État. Dans le dessein d'assurer le respect et la mise en œuvre rigoureuse de la discipline budgétaire, le ministère des Finances a élaboré la loi

²¹⁷ BUREAU DE LA POLIQUE BUDGETAIRE, « The Complete Report of Thailand's Fiscal Discipline Education Research Project (du passé au présent) et les moyens de renforcer la discipline budgétaire selon les principes internationaux », op. cit., p.1., et KAEWLA-IAD S., *Lois budgétaires de la Thaïlande*, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, Pathumthani, 2017, pp. 169-172.

sur la discipline budgétaire, soumise à l'examen du Parlement par le biais du projet de loi numéro 292/2014.

Malgré l'échec de cette initiative, il est essentiel de souligner que, près d'une décennie plus tard, ladite proposition de loi demeure d'une pertinence notable. Cette pertinence transparaît à travers les principes fondamentaux sous-tendant la proposition, lesquels ont été intégrés dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, promulguée et entrée en vigueur. Cette évolution législative démontre la persévérance des idéaux initiaux et la reconnaissance de l'importance de la discipline budgétaire dans la gestion financière de l'État.

2) Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007

La Constitution de 2007 a introduit une nouvelle discipline budgétaire, dont l'origine semble principalement découler de principes économiques. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a émis un arrêt dans l'affaire 3-4/2014 du 12 mars 2014, concernant le projet de *Train à grande vitesse*, déclarant que ladite discipline budgétaire revêt une force contraignante sur le plan légal en tant que loi constitutionnelle. Cette disposition constitue une norme impérative à laquelle les entités et les agents publics sont tenus de se conformer²¹⁸. Dans cette affaire, lorsque l'objet du litige est un projet de loi du Parlement, la question relève de la compétence de la Cour constitutionnelle pour examiner et déterminer si ledit projet de loi est en conformité avec la discipline budgétaire énoncée par la Constitution. Ceci s'inscrit dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. Depuis lors, la discipline budgétaire en Thaïlande a acquis un statut juridique en tant que cadre légal²¹⁹. Toutefois, il est impératif de ne pas omettre que la Constitution de 2007 perpétue la reconnaissance de la discipline budgétaire dans sa signification originelle, tirée des principes élaborés par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, octroyant ainsi des prérogatives à la Commission de vérification des fonds publics. Par conséquent, lors de l'analyse de la discipline budgétaire en tant que cadre juridique, une distinction s'impose entre deux aspects : d'une part, La discipline budgétaire

²¹⁸ Indépendamment du cadre juridique constitutionnel, à la suite de la proclamation de la Constitution de 2017 et de l'adoption de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, la discipline budgétaire est formellement établie et consacrée au niveau législatif. Toute défaillance de l'Administration vis-à-vis de cette norme entraîne une procédure d'examen judiciaire, conforme aux principes fondamentaux régissant la légalité des actes administratifs, lesquels seront minutieusement exposés dans la seconde partie.

²¹⁹ KRABUANSRI A., *op. cit.*, p.185.

ancienne héritée de la Constitution de 1997 (a), et d'autre part, La discipline budgétaire nouvelle accréditée par la décision de la Cour constitutionnelle (b).

a. La discipline budgétaire ancienne héritée de la Constitution de 1997

En ce qui concerne la discipline budgétaire dans son acception originelle, sa conceptualisation demeure généralement conforme à celle énoncée dans la Constitution de 1997, spécifiée à l'article 253, alinéa 1. Grâce à cet article, la Commission de vérification des fonds publics conserve toujours le pouvoir et les attributions en matière de discipline budgétaire et financière. Cependant, dans ce contexte, la distinction réside dans le renforcement du rôle du Comité de discipline budgétaire et financière, concomitant à la réduction de celui de la Commission de vérification des fonds publics par la Constitution²²⁰.

Cette Constitution a pour objectif de distinguer les compétences de la Commission de vérification des fonds publics de celles du Comité de discipline budgétaire et financière. En d'autres termes, le Comité de discipline budgétaire et financière est investie du pouvoir de prendre des décisions de manière indépendante sur les questions liées à la discipline budgétaire. Cette disposition diffère de la Constitution de 1997, où cette attribution relevait de la compétence de la Commission de vérification des fonds publics en tant qu'instance supérieure. La répartition des compétences entre la Commission de vérification des fonds publics et le Comité de discipline budgétaire et financière est en conformité avec le principe de séparation des pouvoirs, selon lequel aucune entité ne devrait simultanément détenir à la fois le pouvoir normatif et le pouvoir de résoudre les litiges.

Cependant, en raison de l'absence d'annonce de la nouvelle loi organique relative à la vérification des fonds publics, la loi organique de 1999 demeure nécessaire. Ainsi, en contradiction avec la volonté constitutionnelle, le Comité de discipline budgétaire et financière n'a pas acquis le statut véritable d'entité indépendante dotée du pouvoir de contrôler les violations de la discipline budgétaire. Par conséquent, dans la pratique, la supervision de la

²²⁰ Article 253 de la Constitution de 2007 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie du pouvoir et de l'obligation de définir les normes régissant la vérification des fonds publics, de formuler des avis, des suggestions et des recommandations visant à corriger les anomalies relevées dans le cadre de la vérification des fonds publics. Elle est également habilitée à nommer le Comité de discipline budgétaire et financière indépendant, chargé de rendre des décisions sur les questions liées à la discipline budgétaire et financière. Les litiges découlant des décisions du Comité de discipline budgétaire et financière seront soumis à la compétence des juridictions administratives.

Quant au Vérificateur Général, ses attributions et responsabilités dans le domaine de la vérification des fonds publics sont définies par des pouvoirs et des devoirs précis. Il se doit d'agir de manière indépendante et impartiale dans l'exercice de ses fonctions. »

discipline budgétaire et financière demeure sous la compétence de la Commission de vérification des fonds publics. Cette commission est habilitée à sanctionner les agents publics qui contreviennent aux principes de la discipline budgétaire et financière, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 et aux deux règlements de la Commission de vérification des fonds publics : le règlement de 2001 sur les disciplines budgétaires et financières et le règlement de 2001 sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001. Dans ce cadre, les tribunaux administratifs détiennent le pouvoir de vérifier la conformité des ordres de la Commission de vérification des fonds publics avec la loi, selon les principes de la légalité des actes administratifs.

b. La discipline budgétaire nouvelle accréditée par la décision de la Cour constitutionnelle

Pour la discipline budgétaire de cette nouvelle ère, en conformité avec la jurisprudence émanant de l'affaire *Train à grande vitesse* de la Cour constitutionnelle en date du 12 mars 2014, cette dernière est investie du pouvoir d'examiner les projets de loi soumis au Parlement en s'appuyant sur le cadre de discipline budgétaire comme outil de contrôle. Le tribunal peut exercer ses compétences soit en appliquant directement les dispositions constitutionnelles, tel que stipulé à l'article 169, alinéa 1^{er}, soit en interprétant la portée de la discipline budgétaire au troisième alinéa de l'article 167 alinéa 3^e, en vue d'appliquer l'article 170, alinéa 2^e.

La discipline budgétaire au sein de cette version constitutionnelle se manifeste simultanément dans sa composante « formelle », symbolisée par la formalisation des lois relatives aux dépenses publiques énoncée à l'article 169, alinéa 1^{er}, et dans sa dimension « substantielle », définie par le cadre de la discipline budgétaire qui requiert la conformité au contenu des diverses lois, tel que stipulé à l'article 170, alinéa 2^e. La reconnaissance par la Cour de cette nouvelle discipline budgétaire en tant que norme constitutionnelle, malgré son absence d'explication explicite dans le texte constitutionnel, implique que les projets de loi doivent scrupuleusement s'y conformer. C'est précisément à ce stade que se pose la problématique de l'équité, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire dans sa dimension « substantielle », en raison de la formulation généreuse de la Constitution et de la rigueur du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle, une question qui sera approfondie dans la section suivante.

3) Les aspects de la délimitation entre le cadre politique et économique d'une part, et le cadre juridique d'autre part, à travers les décisions de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du *Train à grande vitesse* en matière de discipline budgétaire selon l'article 170 alinéa 2

Il ressort manifestement que la « législation relative à la discipline budgétaire » en Thaïlande cherche à intégrer des concepts économiques dans le corps juridique. Se pose ainsi la question cruciale de savoir si cette législation constitue véritablement un cadre juridique contraignant, c'est-à-dire si elle détient une force normative effective. Pour évaluer cette puissance normative réelle, il est nécessaire d'examiner les situations de non-conformité, puis de déterminer si les tribunaux disposent effectivement de la capacité de l'utiliser comme un instrument de contrôle. En l'absence d'une possibilité pour les tribunaux d'exercer un contrôle effectif et de mobiliser le pouvoir judiciaire pour faire respecter la loi, il devient ardu de considérer que cette législation possède une force normative réelle. En cas d'impossibilité pour le tribunal d'invoquer les normes énoncées dans la loi, ces dernières se transforment en de simples recommandations que l'administration est tenue de prendre en considération préalablement à la prise de décisions administratives. Les dispositions légales en question se limitent alors à une énonciation d'intentions ou à une manifestation d'orientations économiques ou politiques.

Dans ce contexte, une analyse approfondie s'avère indispensable quant à la manière dont un principe, lorsqu'il est consigné dans la loi, peut être mobilisé par les tribunaux, dans quelle mesure, et selon quelles modalités. Il serait trop réducteur de considérer que l'inclusion purement formelle d'un principe dans le texte législatif confère automatiquement aux tribunaux le pouvoir de l'utiliser de manière inconditionnelle. Par conséquent, il est primordial d'examiner attentivement la « nature de la chose » telle que prescrite par la loi. À titre d'exemple, dans l'affaire *Rice Pledge* de 2012, la cour a mis en lumière que les dispositions législatives alignées sur les politiques fondamentales de l'État relèvent effectivement de questions politiques et économiques. Il s'agit d'une législation constitutionnelle portant sur le principe de bonne gouvernance authentique, une question dont l'organisation judiciaire ne devrait pas altérer l'influence. Dans le cas contraire, cela équivaldrait à accorder aux tribunaux la possibilité d'intervenir dans des questions économiques ou politiques en lieu et place du gouvernement résultant du processus démocratique électoral.

Dans le cadre de cette même série de réflexions, il est impératif d'analyser dans quelle mesure les dispositions du chapitre 8 de la Constitution de 2007 ont une force contraignante, une évaluation qui doit être effectuée au cas par cas. À titre illustratif, en ce qui concerne l'article 169, alinéa 1, il est manifeste qu'il possède une force contraignante en vertu de son importance cruciale, énonçant des étapes essentielles devant être suivies par le Parlement. La Constitution consacre les principes fondamentaux de l'approbation parlementaire, qui ont été respectés tout au long de l'histoire. La Cour constitutionnelle, dans l'affaire du *Train à grande vitesse* de 2014, a également affirmé ces principes.

Cependant, dans le cas de la controverse relative à l'article 170, alinéa 2, dans la même affaire, une analyse du contenu révèle qu'il s'apparente davantage à un cadre économique. En effet, il s'agit d'une question nécessitant une évaluation de la valeur dans l'allocation des ressources publiques. La décision de déterminer si une activité économique de l'État est rentable ou non relève clairement du domaine économique et ne devrait pas être juridiquement contraignante, sauf si le tribunal constate un problème grave et évident affectant la stabilité financière du pays.

Dans une telle conjoncture, cependant, même la Cour constitutionnelle n'a pas été en mesure de fournir de manière convaincante des preuves de l'existence d'un problème grave et manifeste ayant des répercussions sur la stabilité financière du pays. Il reviendrait donc au législateur et à l'exécutif de prendre leurs responsabilités. Une intervention approfondie du tribunal dans le cadre de l'article 170, alinéa 2, pourrait conduire à une utilisation excessive du pouvoir par la Cour constitutionnelle, s'apparentant à une intrusion dans le processus législatif en avançant que le projet n'est pas rentable et comporte des risques. Ce comportement ne serait guère différent de celui d'un gouvernement non élu par voie démocratique.

La Constitution de 2007 visait à remédier aux lacunes inhérentes à la discipline budgétaire préexistante, axée principalement sur l'imposition de mesures disciplinaires spécifiques aux agents publics. Ce faisant, elle instaurait un nouveau cadre de discipline budgétaire, plus efficient, visant à prévenir et atténuer les politiques teintées de « populisme ». L'observation de la discipline budgétaire au sein du système juridique thaïlandais, lors de l'application de la Constitution de 2007, peut être discernée sous deux acceptions distinctes. En synthèse, celles-ci se manifestent comme suit :

(1) La discipline budgétaire dans son acception originelle, dénommée « la discipline budgétaire et financière », instaurée par la Constitution de 1997, et imprégnée des préceptes de la Cour de discipline budgétaire et financière française ;

(2) La discipline budgétaire dans son acception nouvelle, dénommée « la discipline monétaire et financière », introduite par la Constitution de 2007, et imprégnée des principes inhérents à la discipline budgétaire du Traité de Maastricht ainsi que des canons de bonne gestion budgétaire édictés par l'OCDE.

Dans le domaine de la discipline budgétaire, la Constitution de 2007 a cherché à remédier aux problématiques associées à la Commission de vérification des finances publiques, conformément aux dispositions de la Constitution de 1997, laquelle octroyait des pouvoirs excessifs en consolidant le rôle du Comité de discipline budgétaire et financière. La Constitution vise à établir le Comité de discipline budgétaire et financière en tant qu'entité à temps plein, indépendante et impartiale. Afin de préserver le principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution confère au Comité de discipline budgétaire et financière le pouvoir d'émettre des ordonnances disciplinaires de sa propre initiative en matière budgétaire et financière. Par ailleurs, la Constitution dispose que l'exercice de ce pouvoir est soumis à un contrôle judiciaire par les tribunaux administratifs.

Par conséquent, la Commission de vérification des fonds publics se voit attribuer uniquement le pouvoir de définir des critères de discipline en matière budgétaire et financière, et n'est plus en mesure de prononcer des sanctions de sa propre initiative. Cependant, cette tentative n'a pas abouti en raison du rejet du projet de loi organique relatif à la vérification des fonds publics par le Parlement. Par conséquent, durant cette période, le pouvoir de sanction disciplinaire en matière budgétaire et financière demeure entre les mains de la Commission de vérification des fonds publics, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 et aux deux règlements de la Commission de vérification des fonds publics : le règlement de 2001 sur les disciplines budgétaires et financières et le règlement de 2001 sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001.

Dans le domaine de la nouvelle discipline budgétaire, la Constitution de 2007 a érigé un cadre régissant la gestion des finances publiques en Thaïlande. Les préceptes de ce cadre définissent les lignes directrices de bon fonctionnement du gouvernement, incluant l'élaboration d'un plan financier à moyen terme, l'établissement d'un cadre pour la dette

publique, ainsi que l'institution d'un cadre régissant les dépenses budgétaires, qu'elles soient inscrites au budget ou hors budget.

Ces dispositions sont explicitement exposées dans le Chapitre 5 , Politiques Fondamentales de l'État, Partie 7, Politiques Économiques, à l'article 84 (3), et dans le Chapitre 8 Monnaie, Finance et Budget, notamment à l'article 167, alinéa 3°. En outre, conformément à l'interprétation de la Cour constitutionnelle dans l'affaire relative au *Train à grande vitesse* de 2014, il est affirmé que ladite Cour a reconnu la validité juridique de cette nouvelle discipline budgétaire au niveau constitutionnel, bien que nulle définition explicite de ladite discipline budgétaire ne soit fournie. Ainsi, la discipline budgétaire constitue un cadre auquel le Parlement et le gouvernement se doivent de se conformer, sous peine de sanctions infligées par la Cour constitutionnelle.

Néanmoins, dans le contexte de la nouvelle discipline budgétaire, la délimitation entre le cadre économique politique et le cadre juridique semble présenter des contours indistincts. L'invocation du pouvoir de la Cour constitutionnelle dans cette affaire particulière, notamment en ce qui concerne l'article 170, alinéa 2°, soulève d'importantes interrogations d'ordre académique quant à la question de savoir si la Cour constitutionnelle a transgressé le principe de la séparation des pouvoirs en assumant un rôle politique. Historiquement, le pouvoir judiciaire n'intervenait pas dans la régulation des politiques gouvernementales relevant du statut d'« actes de gouvernement », comme en témoigne l'orientation jurisprudentielle énoncée dans l'arrêt de la Cour Constitutionnelle relatif à l'affaire *Rice Pledge* de 2012, où l'action gouvernementale n'était pas considérée comme sujette à un contrôle ou à un examen par l'organe de contrôle, mais plutôt comme une responsabilité politique.

Cependant, par la suite, la Cour a opéré un contrôle plus rigoureux sur la « politique » gouvernementale à travers divers « projets » gouvernementaux conformes aux engagements électoraux. Si chaque action visant à mettre en œuvre une politique gouvernementale détient une validité juridique susceptible d'être examinée par l'organe de contrôle, cela pourrait être interprété comme un exercice du pouvoir législatif. Ce pouvoir pourrait alors être soumis à un examen de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle.

En outre, dans l'affaire relative au *Train à grande vitesse* de 2014, la Cour n'a pas restreint son propre pouvoir, mais a exercé un contrôle restreint conformément à l'article 169, alinéa 1^{er}, de la Constitution, déterminant les critères formels ou les procédures que la Constitution exige de respecter lors du déboursement des fonds publics. La Cour a également

étendu son pouvoir de contrôle pour examiner la proportionnalité de la loi (contrôle de proportionnalité), évaluant si la loi octroyant au ministère des Finances le pouvoir d'emprunter pour le développement des infrastructures de transport du pays comportait des mesures adéquates pour contrôler et prévenir les risques ou pertes pouvant survenir dans la gestion financière ou l'économie nationale. Il apparaît clairement que la Cour a délibéré et conclu que les avantages découlant de cette loi ne justifiaient pas les pertes considérables que l'État pourrait subir en raison des investissements dans les infrastructures nationales. En outre, l'utilisation du pouvoir de la Cour constitutionnelle dans cette perspective semble revêtir la forme d'un contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant le décaissement des fonds et avant tout préjudice. Ceci contraste avec les organes de contrôle financier généralement présents dans les États membres des institutions supérieures de contrôle des finances publiques internationales, qui ont tendance à exercer leur pouvoir de contrôle *a posteriori*, après le décaissement des fonds. L'exercice de ce pouvoir prend généralement la forme d'un contrôle normal, traduisant l'orientation de la Cour constitutionnelle à accroître son pouvoir pour superviser les actions du Parlement.

Les implications du jugement prononcé dans l'affaire du *Train à grande vitesse* de 2014 suscitent des considérations cruciales pour le gouvernement souhaitant mettre en œuvre des projets économiques conformes aux engagements électoraux envers le public. Cette conjoncture soulève une question juridique particulièrement pertinente : si le plaignant dans l'affaire *Rice Pledge* de 2012 a déposé une nouvelle plainte auprès de la Cour constitutionnelle, mais cette fois-ci sans invoquer le principe du libre marché en vertu de l'article 84(1). Cette fois, le plaignant se référera plutôt aux principes de discipline budgétaire énoncés dans le Chapitre 5, Politiques Fondamentales de l'État, l'article 84 (3), et le Chapitre 8, Monnaie, Finance et Budget. Si, cette fois-ci, le plaignant ne conteste pas « le projet » de *Rice Pledge* lui-même, mais intente un procès pour « le projet de loi de finances annuelle » qui autorise le pouvoir exécutif à financer le projet gouvernemental, en expliquant à la Cour Constitutionnelle que ce projet viole la discipline budgétaire. La Cour Constitutionnelle modifiera-t-elle sa décision et comment ?

Il est évident que l'affaire du *Train à grande vitesse* de 2014 revêt une importance capitale. En permettant à l'organe judiciaire d'évaluer si les projets gouvernementaux enfreignent le cadre de discipline budgétaire, en utilisant le pouvoir de contrôle de la constitutionnalité de la loi (la loi servant de fondement à la mise en œuvre des politiques gouvernementales) conformément à la Constitution (la discipline budgétaire ayant une valeur constitutionnelle), cela expose le risque d'une ingérence de l'organe judiciaire dans le

processus décisionnel politique d'un régime démocratique, au nom de la préservation de la discipline budgétaire.

La Cour Constitutionnelle pourrait utiliser le « cadre de discipline budgétaire » comme fondement pour évaluer la justification de la politique en question, déterminant si les avantages pour la nation et la population sont équilibrés avec les mesures de contrôle et de surveillance énoncées par l'exécutif, au niveau international, de manière adéquate dans la loi. Cette situation révèle qu'il s'agit d'une question d'économie politique concrète, difficile à prévoir clairement à l'avance. L'utilisation du pouvoir de contrôle « avant » l'utilisation des fonds publics (avant que les dommages ne surviennent) pourrait être perçue comme un exercice du pouvoir dépassant le cadre de la « proportionnalité » (Le contrôle de proportionnalité) pour devenir une question de contrôle de « l'opportunité » (Le contrôle d'opportunité) de la loi, ce qui pourrait aller à l'encontre des principes fondamentaux du droit public.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les perturbations politiques au sein d'un régime qualifié de « démocrature » ont été à l'origine de réformes politiques significatives dans les années 90 en Thaïlande. En ce contexte, les experts juridiques spécialisés en droit public ont assumé un rôle prééminent dans l'élaboration et la conception de la Constitution de 1997. Parmi ces juristes, nombreux sont ceux ayant bénéficié d'une formation en France, ce qui justifie la présence d'influences juridiques françaises au sein de cette constitution. Bien que les initiatives visant à instaurer une Cour des comptes et une Cour disciplinaire du budget et des finances n'aient pas abouti, la Thaïlande a institué une Cour Administrative et a érigé l'organisme de contrôle des finances, à savoir la Commission de vérification des fonds publics, au rang d'organe indépendant en vertu de la Constitution. Bien que non considérée comme une entité judiciaire, la Commission de vérification des fonds publics n'en assume pas moins un rôle principal similaire à celui de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière en France. Les fondements de cette conception se trouvent dans l'article 333 de la Constitution, qui a introduit pour la première fois le concept de discipline budgétaire en Thaïlande. La Constitution confère à la Commission de vérification des fonds publics le rôle de promulguer des règles relatives à la discipline budgétaire et financière, ainsi que le pouvoir de sanctionner la discipline budgétaire et financière des agents publics ne se conformant pas aux dispositions légales en matière de discipline budgétaire et financière. Il s'agit donc d'une discipline budgétaire au sens traditionnel en Thaïlande.

Cependant, la Constitution de 1997, élaborée dans le dessein de résoudre les problématiques politiques inhérentes à un régime semi-démocratique, a introduit un nouveau paradigme en favorisant l'émergence au pouvoir de politiciens populistes, en particulier avec l'avènement du « Régime Thaksin ». Dans le contexte politique préalable à la réforme législative, les partis politiques n'étaient pas tenus d'orienter leurs politiques vers la satisfaction populaire, la consolidation du pouvoir militaire demeurant une préoccupation primordiale. L'avènement du nouveau régime politique a accentué le rôle du peuple au point où les acteurs politiques ont dû accorder une attention accrue à ses aspirations. Les politiciens se sont engagés à offrir divers avantages au peuple pour remporter les élections, indépendamment leur impact budgétaire. Une fois au pouvoir, ils ont continué à orienter leurs actions en vue de gagner les élections suivantes. Malheureusement, les mécanismes de contrôle des dépenses publiques à cette époque souffraient d'un manque de rigueur.

Suite au coup d'État de 2006, les rédacteurs de la constitution ont instauré un nouveau cadre juridique désigné sous le terme de « discipline monétaire et financière ». Il s'agit d'une discipline budgétaire revisitée dans un nouveau contexte, délibérément renforcée par rapport à la précédente. La discipline budgétaire dans la Constitution de 2007 revêt ainsi deux acceptions : (1) la discipline budgétaire dans son sens traditionnel, désignée sous le nom de « discipline budgétaire et financière », influencée par la Cour de discipline budgétaire et financière française, mentionnée dans le Chapitre 10 de la Constitution traitant des organismes indépendants au niveau constitutionnel ; et (2) la discipline budgétaire dans un nouveau contexte, appelée « discipline monétaire et financière », influencée par la discipline budgétaire du Traité de Maastricht et les bonnes pratiques de gestion budgétaire de l'OCDE, évoquée tant dans le Chapitre 5 de la Constitution, dédié aux Politiques Fondamentales de l'État, que dans le Chapitre 8 portant sur Monnaie, Finance et Budget.

Contrairement à la discipline budgétaire antérieure, qui se caractérisait par un cadre strictement juridique, cette nouvelle approche de la discipline budgétaire constitue à la fois un cadre économique politique et un cadre juridique. Le cadre économique politique s'exprime à travers des concepts économiques tels que la conception de plans budgétaires à moyen terme, l'allocation de la dette publique en proportion du produit intérieur brut (PIB), et la gestion prudente des budgets, qu'ils relèvent du budget ordinaire ou hors budget, entre autres. Le cadre juridique est minutieusement défini dans le processus d'élaboration des lois relatives aux dépenses publiques. En cas de non-conformité d'une entité légale à ce cadre, la Cour constitutionnelle est habilitée à statuer que la proposition de loi viole la Constitution.

La récente discipline budgétaire a été formellement entérinée en tant que disposition constitutionnelle par l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du *Train à grande vitesse* de 2014. La Cour a émis un jugement sur deux points cruciaux : (1) La procédure de décaissement des fonds publics doit s'effectuer en stricte conformité avec l'une des quatre lois spécifiées à l'article 169 de la Constitution, à savoir la loi de finances, la loi relative à la procédure budgétaire, la loi de transfert budgétaire ou la loi sur le Trésor, à moins d'une situation d'urgence justifiant une avance ; (2) Même en ce qui concerne les dépenses extrabudgétaires, il est impératif de respecter la discipline budgétaire définie dans le Chapitre 8 de la présente Constitution.

La problématique juridique à l'origine d'un débat approfondi concerne le deuxième aspect lié aux dépenses hors budget dans l'affaire du *Train à grande vitesse* de 2014. La Cour

a explicité que le cadre mobilisé dans ce contexte était celui de la discipline budgétaire, définie par la Cour comme englobant « *les critères liés à la planification financière, à la gestion des revenus, à l'orientation de l'élaboration du budget de l'État, à la gestion financière et patrimoniale, à l'endettement, au fardeau financier de l'État, ainsi que d'autres sujets connexes qui doivent servir de cadre à la gestion des revenus, orienter les dépenses selon les principes de la stabilité financière, du développement économique durable et de l'équité sociale* ». Cependant, l'utilisation de la discipline budgétaire pour argumenter que cette proposition de loi ne s'alignait pas sur cette discipline soulève encore certaines problématiques.

La Cour a simplement énoncé que « *ce projet de loi accorde au ministère des Finances un pouvoir d'emprunt considérable, jusqu'à deux billions de bahts, sans clarté sur les détails du plan ou du programme pour utiliser ces fonds liés à la planification financière, à la génération de revenus pour rembourser la dette, ou à la gestion de l'utilisation des fonds, le tout sur une période prolongée, sans garantie adéquate contre les risques financiers pour le pays et le système économique* ». L'exercice du pouvoir dans ce cas nécessite donc un examen approfondi du contenu de la loi, représentant une intrusion significative de la part de la Cour dans son rôle de contrôle. Lorsque le contenu de cette loi relève effectivement de la politique économique nationale, la frontière entre les aspects politiques et légaux s'estompe. La Cour doit exercer son pouvoir avec précaution. Si la Cour examine et utilise son pouvoir pour retirer la proposition de loi, que nous considérons comme l'expression de la volonté populaire, elle doit clairement disposer que cette proposition de loi est constitutionnellement défailante de manière catégorique. Le fait que la Cour n'ait pas fourni une explication suffisante sur la raison pour laquelle le contenu de la proposition de loi contestée contrevient à la Constitution soulève des questions quant à la possible utilisation excessive du pouvoir par la Cour constitutionnelle, ce qui contrevient aux principes de la séparation des pouvoirs et de la démocratie, permettant au Parlement et au gouvernement d'assumer leurs responsabilités politiques envers le public.

En méditant sur l'élaboration de la Constitution de 1997, il est frappant de constater que la discipline budgétaire, initialement perçue comme une question mineure visant à combler les lacunes juridiques, notamment l'incapacité de la Commission de vérification des fonds publics à sanctionner efficacement les agents publics enfreignant les normes budgétaires, a connu une évolution significative au cours de la dernière décennie. Cela s'est surtout concrétisé grâce à l'intervention de la Cour constitutionnelle thaïlandaise, faisant de la discipline budgétaire un élément essentiel de la stabilité financière nationale. Bien que ce concept ait été largement accepté et intégré dans la législation en tant que concept économique, il est impératif de

reconnaître que cela engendre, en retour, des problèmes juridiques susceptibles d'entraîner une intervention substantielle des organes judiciaires dans les affaires politiques.

Malgré une certaine incertitude, au cours des deux dernières décennies, il a été possible de distinguer entre la discipline budgétaire traditionnelle et la nouvelle discipline budgétaire, ces deux notions étant différemment désignées et résidant dans des sections législatives distinctes. Cependant, dans la Constitution de 2017, la complexité de cette dynamique s'est accrue de manière significative. Les rédacteurs constitutionnels ont eu l'intention louable d'associer ces deux disciplines pour créer un système organisé, sous le nouvel intitulé de « discipline monétaire et financière de l'État » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ). La fusion de ces deux éléments divergents ne manquera pas de soulever des problématiques, qui seront examinées dans le Titre 2 à venir.

CHAPITRE II : L'EMERGENCE DE « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE DE L'ÉTAT » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) DANS LA CONSTITUTION DE 2017

Après une période s'étendant sur deux décennies, caractérisée par une série d'expérimentations et de tâtonnements, le concept de « discipline budgétaire » a émergé comme une proposition salubre susceptible d'apporter des solutions aux enjeux économiques et financiers de la Thaïlande. Toutefois, l'acceptation de cette idée en tant que « bonne » ne garantit pas sa stabilité conceptuelle. La compréhension véritable de la discipline budgétaire demeure évasive pour la population thaïlandaise, y compris pour les spécialistes du droit public, qui peinent à assimiler que la discipline budgétaire sous la Constitution de 1997 revêt la même signification que sous la Constitution promulguée une décennie plus tard.

Il convient de noter que la Thaïlande, surtout au cours de la période du règne de la famille Shinawatra, se trouvait dans la nécessité de développer des mécanismes capables de traiter la problématique du « populisme », particulièrement en raison de l'influence persistante des élites anciennes maintenant au pouvoir après les deux coups d'État successifs. Dans ce contexte, la Constitution actuelle de 2017 a réintroduit la notion de « discipline monétaire et financière de l'État », la considérant comme un outil essentiel pour relever ces défis. Le second chapitre est subdivisé en deux sections distinctes : d'une part, Les exigences peu à peu imposées aux gouvernements pour qu'ils respectent la politique budgétaire (SECTION I) ; et d'autre part, La constitution de 2017 : la discipline budgétaire « thaïlandaise » (SECTION II).

SECTION I : LES EXIGENCES PEU A PEU IMPOSEES AUX GOUVERNEMENTS POUR QU'ILS RESPECTENT LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Avant d'explorer l'émergence de la discipline budgétaire inscrite dans la Constitution actuelle, il est impératif de contextualiser la période antérieure. L'examen du contexte socio-économique, en mettant particulièrement l'accent sur les enjeux politiques de l'époque, permettra d'appréhender les conflits entre les partisans de politiques populistes et ceux favorables à des approches non populistes. Ces derniers ont alors utilisé la discipline budgétaire comme instrument visant à restreindre l'influence politique de la famille Shinawatra. En référence au cas du « Train à grande vitesse », précédemment abordé, cette application particulière de la discipline budgétaire visait à stabiliser l'économie nationale, comme l'a souligné explicitement la Cour constitutionnelle. Cependant, au-delà des implications juridiques en matière de finances publiques, cette décision s'inscrivait également dans une stratégie visant à affaiblir la légitimité politique du gouvernement Mme. Yingluck Shinawatra.

En raison de la contribution soutenue de la discipline budgétaire à l'édifice économique, il n'est guère étonnant qu'après le coup d'État de 2014, cette dernière ait été valorisée et intégrée dans la future Constitution. À cette époque, en plus de jouir d'une popularité significative, la discipline budgétaire bénéficiait du soutien du pouvoir judiciaire, qui en faisait usage pour surveiller les programmes gouvernementaux, suscitant ainsi des louanges accrues. L'apogée de la discipline budgétaire s'est manifestée dans le projet de Constitution de 2015, où elle était confiée à la Section de Discipline Budgétaire et Budgétaire au sein de la Cour Administrative (ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ).

Selon ce projet de Constitution, les juges des tribunaux administratifs ont été investis de niveaux de pouvoir juridique et de confiance politique sans précédent. Ce document a également autorisé la Cour Administrative à examiner les politiques ou programmes gouvernementaux susceptibles de causer des dommages économiques ou financiers au pays. Le premier chapitre se divise en deux parties distinctes : Le contexte avant le coup d'État de 2014 (§ 1) ; et Le projet de constitution (version présentée au conseil national de la réforme pour approbation) (§ 2).

§ 1. Le contexte avant le coup d'État de 2014

Le professeur Wissanu Krea-ngam (ศาสตราจารย์วิชญ์ เครืองาม), éminent juriste communément surnommé « serviteur de la justice » (เนติบริกร) en raison de ses décennies de service auprès des représentants de l'État, qu'il s'agisse de gouvernements issus de coups d'État ou d'élections populaires, a exprimé que sa mission au sein de la junte militaire²²¹, notamment en tant que rédacteur de la Constitution provisoire de 2014, était de concevoir une nouvelle Constitution qui soit dépourvue de tout aspect superflu, qualifié de « non-gaspillage » (ไม่เสียของ). Cette déclaration, émise au cours d'une entrevue de renom, témoigne du fait que la junte militaire, exerçant un pouvoir saisissant, cherchait à ériger une nouvelle Constitution en tant qu'instrument stratégique visant à contrecarrer les tentatives de la famille Shinawatra de revenir au pouvoir politique. La première section de cette étude se penchera sur cette problématique, en subdivisant son contenu en deux parties distinctes : L'opposition au gouvernement Yingluck Shinawatra (A) ; et La chute du gouvernement Yingluck Shinawatra (B).

A - L'opposition au gouvernement Yingluck Shinawatra

La Constitution de 2007, résultat d'un coup d'État survenu il y a près d'une décennie, s'est révélée incapable de répondre aux préoccupations politiques des officiers militaires, et n'a pas réussi à ébranler la popularité persistante de la famille Shinawatra. L'essor des politiques populistes a permis à Yingluck Shinawatra de remporter les élections et de devenir la première femme Premier ministre du pays. Le retour au pouvoir de la famille Shinawatra a engendré un nouveau conflit politique, culminant par la survenue d'un coup d'État ultérieur.

Le commencement d'un nouveau différend politique, qui a ultérieurement conduit à la mise en œuvre juridique du principe de discipline budgétaire par le biais de la Cour constitutionnelle, a pris place à la suite de l'accession au pouvoir de la famille Shinawatra à la suite des élections de 2011. Le gouvernement dirigé par Mme. Yingluck Shinawatra, soeur de Thaksin Shinawatra, a été l'objet de critiques acerbes en raison de sa politique qualifiée de «

²²¹ THAI PBS WORLD, « From Wissanu to Pichit: The legal eagles keeping prime ministers out of jail, » Thai PBS World, 20 octobre 2023, <https://www.thaipbsworld.com/from-wissanu-to-pichit-the-legal-eagles-keeping-prime-ministers-out-of-jail/> et Bangkok Post, « Wissanu washing his hands of politics, » Bangkok Post, 25 août 2023, <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/2635935/wissanu-washing-his-hands-of-politics>.

populiste »²²², émanant notamment d'universitaires et d'organisations indépendantes, parmi lesquelles un rassemblement de « le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État » (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข), qui revendiquait la démission et la dissolution du Parlement. La controverse politique majeure associée à la Constitution de 2007 s'est intensifiée tant avant qu'après l'élection de Yingluck Shinawatra. Les universitaires, notamment les économistes spécialisés dans les finances, ont émis des critiques virulentes à l'égard des politiques du gouvernement Yingluck Shinawatra. Ce dernier a été accusé de mettre en œuvre des politiques populistes dans le dessein de remporter les élections, Ces politiques transgressent les principes de discipline budgétaire, imposant un fardeau financier considérable à la nation et générant une charge fiscale perçue comme excessivement lourde pour les générations à venir²²³.

Cette étude se subdivisera de la manière suivante : Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : De manière cyclique, à l'instar de la situation qui prévalait il y a une décennie (1)) ; et La crise politique : Un rassemblement de « le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État » (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) (2)).

1) Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : De manière cyclique, à l'instar de la situation qui prévalait il y a une décennie

Le camp Shinawatra, affilié au parti Pheu Thai (พรรคเพื่อไทย), a remporté de manière écrasante les élections de 2011 en mettant en œuvre une série de politiques populistes. Ces initiatives comprenaient le programme controversé de mise en gage du riz, l'introduction d'un salaire minimum quotidien de 300 bahts, des allègements fiscaux pour les premiers acheteurs de maisons et de voitures, des réductions d'impôt sur les sociétés, la distribution gratuite de tablettes aux étudiants, et l'établissement d'un salaire mensuel de départ minimum de 15 000

²²² AREFI A., « Thaïlande : le riz thaï va-t-il faire tomber le pouvoir ? », *Le point international*, 27 février 2014, https://www.lepoint.fr/monde/thaïlande-le-riz-thai-va-t-il-faire-tomber-le-pouvoir-27-02-2014-1796216_24.php#.

²²³ YUDA M., PHOONPHONGPHIPHAT A., « La malédiction populiste plane sur l'économie thaïlandaise alors que le public attend les élections », *Nikkei*, 15 Janvier 2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Populist-curse-hangs-over-Thai-economy-as-public-awaits-election>.

bahts dans la fonction publique pour les diplômés universitaires. Ces politiques ont conduit à une victoire écrasante lors des élections législatives, récoltant 15,7 millions de voix et une majorité absolue de 265 députés. Ces résultats ont ouvert la voie à l'accession de Mme. Yingluck Shinawatra à la fonction de Première ministre, marquant ainsi un jalon significatif en tant que première femme à occuper ce poste dans le pays²²⁴.

Cependant, les critiques ne se limitent pas exclusivement aux politiques populistes ; la controverse principale découle des initiatives visant à amender la Constitution et la législation. En sus des efforts déployés pour modifier la Constitution de 2007 afin de permettre l'élection du Sénat selon le même mode que sous le régime de la Constitution de 1997, des démarches ont été entreprises en vue d'accorder des amnisties aux délinquants politiques, y compris M. Thaksin Shinawatra. Le projet de loi, soumis par le parti au pouvoir, Pheu Thai, proposait d'étendre l'amnistie aux infractions commises lors des troubles survenus après la destitution de Thaksin Shinawatra. Le gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra avançait que cette législation constituait une étape nécessaire vers la réconciliation après une période marquée par d'importants troubles politiques. En revanche, le principal parti d'opposition démocrate considérait qu'il s'agissait d'une tentative de permettre le retour de Thaksin Shinawatra en Thaïlande sans purger la peine de prison qui lui avait été infligée pour des faits de corruption liés à une transaction immobilière, le dirigeant étant actuellement en exil volontaire. Malgré le boycott de l'opposition, la chambre basse a approuvé le projet de loi. Toutefois, face à l'intensification des protestations, le parti au pouvoir a rétracté son soutien au projet de loi, aboutissant à un vote défavorable de la part des 141 sénateurs présents²²⁵.

2) La crise politique : Un rassemblement de « le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État » (คณะกรรมการ

ประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข)

Bien que Yingluck Shinawatra ait remporté les élections, le scrutin n'a pas été aussi écrasant que celui qui a porté Thaksin Shinawatra au pouvoir. Le Parti démocrate (พรรคประชาธิปัตย์) s'est classé en deuxième position et continue de jouer un rôle prépondérant en tant que parti d'opposition au sein du parlement. Suite à leurs efforts pour promouvoir une loi d'amnistie

²²⁴ BUNYAMANEE S., *op. cit.*

²²⁵ BBC, « Thailand Senate rejects controversial amnesty bill », 12 novembre 2013, <https://www.bbc.com/news/world-asia-24903958>.

visant à permettre le retour de Thaksin Shinawatra, qui se trouvait précédemment en exil politique, plusieurs membres du Parti démocrate ont démissionné leur formation politique, optant pour l'activisme politique dans les environs du Parlement. Ce collectif de manifestants se fait connaître sous le nom de Commission populaire pour la réforme de la Thaïlande, préconisant une démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État.

En marge des débats parlementaires, un groupe de manifestants a exprimé son opposition au projet de loi d'amnistie, appelant le gouvernement à l'abandonner et à démissionner. Ce rassemblement est principalement composé de personnalités politiques issues du Parti démocrate, ayant préalablement démissionné leurs affiliations partisans. Il est dirigé par M. Suthep Thaugsuban (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ), un acteur politique très engagé contre le gouvernement en place. Malgré l'annonce du gouvernement de dissoudre l'Assemblée nationale et d'organiser de nouvelles élections le 2 avril 2014, la Cour constitutionnelle a invalidé le processus électoral, arguant que les élections n'avaient pas eu lieu simultanément dans l'ensemble du pays. Il convient de souligner qu'une obstruction électorale orchestrée par des manifestants a empêché la Commission électorale de tenir un scrutin simultané à l'échelle nationale. Néanmoins, la décision de la Cour constitutionnelle n'a pas réussi à mettre un terme au conflit. Les manifestants ont persisté dans leurs rassemblements, refusant d'autoriser le gouvernement à organiser de nouvelles élections. Cette impasse a finalement conduit au coup d'État du 22 mai 2014, l'armée arguant qu'une prise de pouvoir était nécessaire pour résoudre le conflit politique en cours²²⁶.

B - La chute du gouvernement Yingluck Shinawatra

Le retour de la famille Shinawatra a laissé une cicatrice significative et une leçon instructive aux autorités militaires qui avaient pris le pouvoir en 2006. En renversant la famille Shinawatra à cette occasion, les acteurs ont démontré une vigilance accrue en formulant une nouvelle constitution visant à entraver l'ascension au pouvoir de politiciens populistes, concrétisant cette intention au moyen d'un mécanisme essentiel dénommé discipline budgétaire. Avant de recourir à l'usage de la force militaire, l'autorité judiciaire de la Cour constitutionnelle a été mobilisée pour révoquer le projet de loi du gouvernement Mme. Yingluck Shinawatra dans l'affaire du train à grande vitesse, sapant ainsi efficacement la légitimité politique de l'exécutif.

²²⁶ BARON L., « Thaïlande : pourquoi un nouveau coup d'Etat ? », 22 mai 2014, <https://information.tv5monde.com/info/thaïlande-pourquoi-un-nouveau-coup-d-etat-1843>.

Les contestataires politiques ont avancé l'argument selon lequel le gouvernement faisait preuve d'une irresponsabilité financière, justifiant ainsi le coup d'État de 2014. Il est manifeste que la discipline budgétaire transcende dorénavant sa simple dimension juridique pour devenir un instrument de critique politique envers les politiques gouvernementales. Cette approche s'est avérée fructueuse en générant ultimement une situation échappant au contrôle du système juridique, conduisant ainsi à un coup d'État et à l'établissement subséquent d'un nouveau cadre juridique qui perdure jusqu'à ce jour.

L'expérience préalable a instruit la junte, lors du coup d'État de 2014, que le simple recours à la force militaire ne suffisait pas à évincer la famille Shinawatra du pouvoir. Il devenait impératif d'utiliser la puissance légale afin d'entraver la capacité de cette famille à remporter de nouveau les élections. Cette analyse se subdivisera comme suit : Le Coup d'État de 2014 : Utilisation de la puissance militaire pour renverser un gouvernement populiste (1)) ; et La Constitution (provisoire) de 2014 : Utilisation du pouvoir juridique pour contrecarrer les gouvernements populistes (2)).

1) Le Coup d'État de 2014 : Utilisation de la puissance militaire pour renverser un gouvernement populiste

Peu de temps après la décision de la Cour constitutionnelle, qui a invalidé l'élection et accentué l'injustice politique entourant la famille Shinawatra, un nouveau coup d'État a été déclenché. La Constitution provisoire de 2014 a été rédigée, et en introduction, on trouve la justification suivante : « ... Cette situation chaotique pourrait porter atteinte à la vie, aux biens, aux conditions de vie du grand public, aux activités professionnelles, ainsi qu'aux dettes des agriculteurs, notamment des riziculteurs, au développement économique national, à la prévention des catastrophes naturelles, à la confiance dans les pouvoirs souverains et à la confiance des investisseurs étrangers. ... »²²⁷.

Suite à l'avènement du Conseil national pour la paix et l'ordre (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)) le 22 mai 2014 et à l'annonce de la résiliation de la Constitution de 2007, l'instance susmentionnée a établi l'une de ses orientations principales pour l'entreprise de réformes en Thaïlande. Celle-ci consistait à élaborer une nouvelle Constitution qui institue des normes politiques rigoureuses et appropriées, vise à prévenir et réprimer la corruption, et entend réguler l'exercice du pouvoir étatique de manière efficiente, prompte et équitable.

²²⁷ Journal officiel, vol. 131, partie 55 A, 22 juillet 2014, p. 1.

Le général Prayut Chan-o-cha (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา), initiateur du coup d'État, s'est octroyé le poste de Premier ministre et a assumé la direction du pays avant l'instauration de la nouvelle constitution permanente. Le général Prayut a clairement énoncé ses intentions et orientations pour la gestion du pays, notamment en critiquant le gouvernement antérieur qu'il qualifie de populiste, responsable selon lui de la perte de la discipline budgétaire en Thaïlande. Cette perspective transparaît dans sa déclaration politique devant l'Assemblée législative nationale, qu'il a lui-même constituée, le 12 septembre 2014. À ce moment, il a déclaré : « ... Puisque ce gouvernement n'a pas été formé par un parti politique, il n'y a donc pas de politique de parti politique utilisée pour faire campagne ou espérer des votes populistes comme base politique. Par conséquent, tous les membres de l'Assemblée législative nationale n'ont pas à craindre que le pays soit bloqué au point de perdre la discipline budgétaire ou de créer des charges futures. Et comme il existe une unité politique, il n'y a pas lieu de craindre que le travail de chaque ministère ne soit pas intégré et cohérent. Ces éléments constitueront un pouvoir ou un soutien permettant au gouvernement d'accomplir sans problème des tâches difficiles dans un court laps de temps. En tant que chef du gouvernement, je superviserai de près et veillerai à ce que le travail du gouvernement ne devienne pas un fardeau pour le pays »²²⁸.

2) La Constitution (provisoire) de 2014 : Utilisation du pouvoir juridique pour contrecarrer les gouvernements populistes

Comme indiqué par le professeur Wissanu Krea-ngam, l'architecte de cette constitution, il est impératif que cette série de coups d'État ne soit pas vaine (ไม่เสียของ). Ici, le terme « ne pas être un gaspillage » suggère la nécessité d'entraver la résurgence des politiciens populistes, en particulier la famille Shinawatra, au pouvoir politique²²⁹. Lors de l'inauguration de la Constitution intérimaire, le professeur Wissanu a exprimé la détermination du gouvernement à ne pas répéter les erreurs passées, affirmant : « Que pouvons-nous faire pour éviter les critiques selon lesquelles nous avons travaillé dur pendant 2 mois et n'avons rien gaspillé ? La 19^e Constitution intérimaire pose donc des principes stricts, rigoureux, cumulatifs... mais nécessaires »²³⁰. La 19^e Constitution intérimaire établit ainsi des principes rigoureux,

²²⁸ BUREAU DU SECRETARIAT DU CABINET, Déclaration de politique du Cabinet du général Prayut Chan-o-cha, Premier ministre, à l'Assemblée législative nationale, 12 septembre 2014, p. 2.

²²⁹ THE MOMENTUM, « En souvenir du 19 septembre, le coup d'État a été "gaspillé" », The Momentum, 19 Septembre 2021, <https://themomentum.co/report-19sep-coup/>, et TRISUWAN H., « 19 septembre 2006 : Plus d'une décennie de "Le coup d'État a été un gaspillage" », 19 Septembre 2017, BBC Thai, <https://www.bbc.com/thai/thailand-41315814>.

²³⁰ THAIPUBLICA, « Dr Wissanu Krea-ngam, une figure éminente avec une expérience de quatre décennies, ayant servi sous dix Premiers ministres, conseiller émérite du Conseil national pour la paix et l'ordre (NCPO),

cumulatifs, mais jugés nécessaires, impliquant une reconnaissance implicite de l'erreur inhérente au dernier coup d'État de 2006. Il souligne que la simple introduction d'un mécanisme anti-populisme dans la Constitution de 2007 s'est avérée insuffisante.

L'examen de la Constitution intérimaire promulguée à la suite du dernier coup d'État confirme la justesse des propos de Wissanu. Il semble que, postérieurement à la destitution du gouvernement Thaksin Shinawatra, la constitution temporaire a été promulguée sans établir de cadre juridique strict. Ce processus a ensuite précédé rapidement la rédaction de la constitution de 2007, aboutissant finalement à l'échec de la préservation de la discipline budgétaire aux yeux de l'élite politique et des universitaires, notamment des économistes.

Ainsi, ce cycle de gouvernance étatique a accordé une importance capitale à l'élaboration de la Constitution intérimaire de 2014. Celle-ci joue un rôle prééminent en influençant la rédaction de la constitution permanente, englobant de nombreuses questions relatives au droit des finances publiques.

La Constitution provisoire de 2014 détaille le processus de préparation de la nouvelle Constitution. Conformément à l'article 32, alinéa 1^{er}, la Commission de rédaction de la Constitution est établie pour élaborer le projet de Constitution. Elle est composée de trente-six membres nommés par le Président du Conseil national pour la réforme, dont : 1. Un Président de la Commission, proposé par le Conseil national pour la paix et l'ordre ; 2. Vingt personnes, proposées par le Conseil National de Réforme ; 3. Les personnes suggérées par le Parlement législatif, le Conseil des ministres et le Conseil national pour la paix et l'ordre, cinq personnes chacun. Les principes fondamentaux de la nouvelle Constitution sont énoncés à l'article 35.

En ce qui concerne la discipline budgétaire, les articles 35 (7) et (8) disposent que le projet de Constitution abordera les aspects suivants : ... (7) l'établissement d'un mécanisme efficace pour restructurer et stimuler le système économique et social en vue d'atteindre une équité durable et d'empêcher une gestion étatique propice à la démagogie préjudiciable au système économique et au bien-être public à long terme ; (8) l'instauration d'un mécanisme efficace pour assurer la validité des dépenses publiques, répondant aux intérêts communs du public tout en respectant la situation monétaire et financière du pays, et la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle et de divulgation des dépenses de l'État.

dévoiant des stratégies novatrices dans le domaine constitutionnel - une réflexion approfondie sur les arcanes d'une intelligence stratégique, comparable à celle de "Vishnu"», thaipublica , 23 juillet 2014, <https://thaipublica.org/2014/07/visanu-krue-ngam-1/>

§ 2. Le projet de constitution (version présentée au conseil national de la réforme pour approbation)

Ce projet de Constitution émerge tel un descendant de la Constitution (provisoire) de 2014, visant à instaurer un nouvel ordre politique. La Constitution de 1997, élaborée pour remédier aux problèmes d'instabilité du gouvernement précédent, a engendré des partis politiques excessivement puissants, avec la famille Shinawatra exerçant une influence politique considérable. Même la Constitution de 2007, conçue pour résoudre de tels problèmes, s'est avérée incapable de mettre un terme à l'influence de la famille Shinawatra. Le rejet de la victoire électorale de Yingluck Shinawatra reflète l'opposition des conservateurs envers la voix populaire au sein d'un système démocratique. Ils estiment que les principes démocratiques, où la majorité est sous l'emprise de politiques populistes, ne sont pas suffisants pour diriger le pays. Par conséquent, ils ont accentué l'importance de l'« État de droit » dans la Constitution comme un mécanisme visant à équilibrer la participation populaire. En particulier, la Constitution se concentre sur l'établissement d'un cadre de discipline budgétaire, permettant aux tribunaux de réguler et de contrôler les futures activités politiques du gouvernement, notamment en cas de retour au pouvoir de la famille Shinawatra.

Lors de la promulgation de la constitution provisoire, un comité de rédaction présidé par le professeur Borwornsak Uwanno (ศาสตราจารย์บรรณศักดิ์ อุวรรณโณ) a été constitué. Ce comité a consacré environ 10 mois à l'élaboration de la constitution, soumettant ensuite le projet au Conseil national de la réforme (สภาปฏิรูปแห่งชาติ) pour examen. Néanmoins, le conseil n'a pas donné son approbation au projet, conduisant à la formation d'un nouveau comité de rédaction de la constitution, présidé par M. Meechai Ruchuphan (นายมีชัย ฤชุพันธุ์). Le professeur Borwornsak a par la suite affirmé, lors d'une entrevue, que l'abandon de son projet de constitution était motivé par des considérations politiques, l'armée cherchant à maintenir son emprise sur le pouvoir politique pour une période prolongée. À la conclusion des travaux du comité de rédaction de la nouvelle constitution, un référendum a été organisé, aboutissant à la promulgation de la Constitution de 2017, marquée comme la 20^e Constitution et actuellement en vigueur²³¹.

²³¹ ILAW, « Chemin de rédaction de la Constitution du NCPO : adopté un référendum, modifié 4 fois de plus « ». Ilaw, 6 avril 2017, <https://ilaw.or.th/node/4473>.

Bien que le projet de constitution de Borwornsak Uwanno ait été approuvé et n'ait aucune force juridique dans le cadre du droit en vigueur, il revêt une grande valeur sur le plan académique. Le contenu de cette constitution est généralement perçu comme progressiste, mettant particulièrement l'accent sur le renforcement de la discipline budgétaire, malgré l'absence de légitimité démocratique dans ses origines. L'analyse des dispositions de la Constitution de 2017, en particulier celles liées à la discipline budgétaire, révèle que la majeure partie du contenu est fortement influencée par les idées présentes dans le projet de constitution de Borwornsak Uwanno. Malgré quelques différences, telles que la non-reconnaissance du statut et du rôle de la Cour Administrative de discipline budgétaire et financière, d'autres éléments significatifs demeurent intégrés dans la Constitution de 2017, comprenant les lois subsidiaires de la constitution relatives à la discipline budgétaire actuelle. La deuxième section de cette étude explorera cette question, subdivisant son contenu en deux parties : La Commission de rédaction de la Constitution : la Constituion de Borwornsak Uwanno (A) ; et Les réformes majeures des finances publiques dans la Constituion de Borwornsak Uwanno (B).

A - La commission de rédaction de la constitution : la Constituion de Borwornsak Uwanno

La Commission de rédaction de la Constitution, constituée par la junte, a confié la responsabilité de son élaboration à des juristes publics. En dépit du manque de légitimité démocratique dans ses origines, le contenu de ce projet de Constitution peut être qualifié de progressiste. Il est influencé, notamment dans le domaine du droit des finances publiques, par des références au droit étranger. Un nombre significatif de membres de cette commission ont obtenu leurs diplômes d'enseignement supérieur en France, tels que le Professeur Borwornsak Uwanno, président de ladite commission. Cette étude sera subdivisée comme suit : La composition de la Commission (1)) ; et Le cadre de rédaction de la constitution (2)).

1) La composition de la commission

La Commission de rédaction de la Constitution est constituée de 36 membres et est présidée par Borwornsak Uwanno, un érudit en droit public titulaire d'un doctorat obtenu en France. Cette commission est subdivisée en 37 sous-commissions, parmi lesquelles figure une sous-commission significative dédiée à la discipline budgétaire, à savoir la sous-commission de l'éducation. Cette sous-commission est responsable de la préparation du projet de loi organique

sur les finances publiques et le budget, et elle est présidée par le Professeur Charas Suwanmala (ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา), éminent professeur de sciences politiques²³².

La Commission de rédaction de la Constitution doit achever la rédaction de la Constitution dans les 120 jours suivant la date à laquelle elle reçoit un avis ou une recommandation du Conseil national de réforme.

2) Le cadre de rédaction de la constitution

À l'origine, la Commission a élaboré une Constitution comprenant 315 dispositions. Suite à la proposition du Conseil national de réforme, la Commission de rédaction de la Constitution a révisé le contenu, réduisant le nombre d'articles à 285. Néanmoins, le 6 septembre 2015, le Conseil national de réforme a rejeté le projet de Constitution proposé par la Commission. En conséquence, les activités du Conseil national de réforme ainsi que celles de la Commission ont été interrompues²³³. La raison de ce rejet a été ultérieurement révélée par le président Borwornsak Uwanno : la junte avait l'intention de prolonger sa période au pouvoir²³⁴. En cas d'échec d'approbation d'un projet de Constitution par le Conseil national de réforme, le Conseil national pour la paix et l'ordre est habilité à désigner une nouvelle Commission de rédaction de la Constitution, composée d'un président et d'un maximum de vingt autres membres. Cette commission est chargée de finaliser la rédaction de la Constitution dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la date de nomination, conformément à l'article 29/1 de la Constitution de 2014 (provisoire).

Bien que ce projet de Constitution n'ait pas reçu l'approbation du Conseil national de réforme, son essence, notamment en matière de finances publiques, a été extrêmement bénéfique pour l'élaboration de la Constitution de 2017. En effet, la Constitution en vigueur reprend les principes fondamentaux du projet de Constitution susmentionné, en mettant particulièrement l'accent sur la prévention et la répression des politiques populistes susceptibles d'avoir des répercussions budgétaires à long terme.

²³² COMMISSION DE REDUCTION DE LA CONSTITUTION, Sous-Commission, https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/committee_list.php.

²³³ THANIWAT C., « Structure parlementaire et système de répartition des élections dans la constitution de 2017 », *Documents académiques du Parlement*, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1752.

²³⁴ MATICHON, « Excellente conclusion de Borwornsak Uwanno “il veut vivre longtemps” », 21 mars 2018, https://www.matichon.co.th/columnists/news_884495.

Dans le processus d'élaboration de la Constitution, la sous-commission de l'éducation, responsable de la préparation du projet de loi organique sur les finances publiques, a mis en œuvre des réformes significatives dans les domaines fiscal et budgétaire. Une intention marquée de maintenir la discipline budgétaire et d'établir un mécanisme de prévention de la corruption a été mise en évidence par l'instauration de mesures visant à contrôler les dépenses de manière intensive. Par ailleurs, des améliorations ont été apportées au système fiscal de l'État afin d'accroître son efficacité dans la conduite des réformes nationales visant à réduire les inégalités et à promouvoir la décentralisation dans les zones et les communautés. Cinq nouveaux principes essentiels relatifs aux finances et à la budgétisation sont destinés à être promulgués dans la nouvelle Constitution²³⁵ : (1) L'établissement des titres de créance, la recette publique et le paiement des fonds publics doivent être consignés dans la loi de finances annuelle, composée d'un budget de recettes et d'un budget de dépenses ; (2) Le budget, une fois amendé ou réduit par l'Assemblée nationale, doit être intégré à une section définie du plan budgétaire ; (3) La Commission de vérification des fonds publics détient le pouvoir d'examiner et d'enquêter sur les cas de dépenses et de dettes pour lesquels des preuves convaincantes ou prévisibles indiquent qu'ils pourraient causer des dommages à l'État ou représenter des risques pour la discipline budgétaire de l'État ; (4) La classification des impôts et des revenus provenant d'autres sources de revenus entre les administrations et les collectivités locales est effectuée en prenant en considération l'équilibre fiscal entre l'administration centrale et les collectivités locales, ainsi que la parité fiscale entre les différentes régions ; et (5) Le système de budgétisation spatiale repose sur le principe d'une budgétisation à participation publique, combinée à une budgétisation à partir de la base des agences gouvernementales.

(1) L'établissement des titres de créance, la recette publique et le paiement des fonds publics doivent être consignés dans la loi de finances annuelle, composée d'un budget de recettes et d'un budget de dépenses.

Cette démarche reflète l'acceptation du principe du consentement à l'impôt. La gestion des budgets des recettes et des dépenses par le Conseil des ministres et les organismes gouvernementaux doit se conformer à la loi de finances annuelle approuvée par le Parlement, permettant ainsi le contrôle des dépenses gouvernementales, principalement par le biais du système budgétaire. Il est impératif de minimiser les dépenses hors budget, qu'il s'agisse

²³⁵ COMMISSION DE REDACTION DE LA CONSTITUTION, « Déterminer l'essence de la réforme de la nouvelle constitution », *Brochure de constitution, année 1, n° 1*, Bureau du Secrétariat de l'Assemblée nationale, pp. 28-34.

d'emprunts à l'étranger, de déductions, d'exonérations fiscales ou de la création d'obligations hors budget.

Ces principes visent à promouvoir des dépenses plus responsables, alignées sur la discipline budgétaire. Il est important de noter qu'un certain membre de la Commission est d'avis que ce principe ne serait complet que si la définition précise des « fonds publics » était intégrée dans la loi constitutionnelle ou d'autres lois budgétaires. Cette clarification vise à éviter les problèmes d'interprétation, à renforcer le respect de la loi et à empêcher le Conseil des ministres et les agences gouvernementales de dépenser des fonds en dehors du budget sans restrictions, comme cela pouvait être observé précédemment.

(2) Le budget, une fois amendé ou réduit par l'Assemblée nationale, doit être intégré à une section définie du plan budgétaire.

Il est strictement interdit d'utiliser ces fonds pour allouer ou dépenser de manière à procurer des avantages directs aux politiciens ou aux agences gouvernementales. Ce principe vise à prévenir et à remédier à la corruption dans le processus administratif lié au budget amendé des membres de l'Assemblée nationale et des agences gouvernementales, un problème récurrent d'année en année.

Récemment, le processus d'examen du projet de loi budgétaire de l'Assemblée nationale a ouvert la voie à l'allocation du budget amendé au profit des députés, tant de l'opposition que du gouvernement. En réponse à cette pratique, la Commission extraordinaire de l'Assemblée nationale est incitée à modifier le budget des dépenses d'une agence gouvernementale afin d'augmenter le montant d'autres budgets jusqu'à un niveau jugé déraisonnable. La nouvelle Constitution dispose donc que la réduction ou l'amendement budgétaire effectué par l'Assemblée nationale doit être inclus dans une section déterminée du budget. Les agences gouvernementales ou les députés responsables de la réduction ou de la modification ne peuvent pas utiliser le montant correspondant directement pour des dépenses. Les modalités d'affectation de ces fonds à un budget particulier seront définies par des lignes directrices et des critères établis dans la loi sur les procédures budgétaires.

(3) La Commission de vérification des fonds publics détient le pouvoir d'examiner et d'enquêter sur les cas de dépenses et de dettes pour lesquels des preuves convaincantes ou prévisibles indiquent qu'ils pourraient causer des dommages à l'État ou représenter des risques pour la discipline budgétaire de l'État.

Cette commission est chargée de synthétiser les affaires et doit soumettre à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière pour examen et prise de décision sans délai. Elle doit rendre compte annuellement des résultats de ses vérifications au Parlement et au public.

Ce principe est mis en œuvre dans la Constitution (provisoire) de 2014, notamment à l'article 35 (8), qui établit des mécanismes de contrôle, d'équilibre et d'inhibition de l'administration en cas de dépenses inefficaces d'argent, y compris les actions présentant des risques de manque de discipline budgétaire. Au cours de la dernière décennie, des cas de dépenses d'argent, d'accumulation de dettes et de création d'obligations fiscales par les gouvernements et les bureaucrates ont causé des dommages importants à l'État, sapant à plusieurs reprises le principe de discipline budgétaire. Ces incidents, impliquant des sommes souvent considérables, n'ont pas pu être efficacement entravés par les mécanismes de freins et contrepoids existants. En outre, la poursuite des contrevenants dans de tels cas s'est avérée insuffisante pour protéger les intérêts de l'État en raison de procédures judiciaires basées sur des directives générales de procédure pénale, retardant les poursuites et mettant l'accent sur la protection des droits de l'accusé plutôt que sur la sauvegarde des intérêts de l'État (principe de la présomption d'innocence). Cette lacune a créé un sentiment d'impunité chez les délinquants, qui ont pu tirer parti des opportunités politiques pour échapper aux sanctions.

(4) La classification des impôts et des revenus provenant d'autres sources de revenus entre les administrations et les collectivités locales est effectuée en prenant en considération l'équilibre fiscal entre l'administration centrale et les collectivités locales, ainsi que la parité fiscale entre les différentes régions.

Ce principe poursuit deux objectifs essentiels : tout d'abord, il vise à appuyer les réformes en cours en Thaïlande pour réduire les inégalités économiques et promouvoir la décentralisation vers les zones et les communautés locales, objectifs qui ne peuvent être atteints qu'à travers une redistribution équilibrée des ressources. En second lieu, il cherche à permettre à l'assiette fiscale directe au niveau provincial de s'élargir et de croître en proportion du taux de croissance économique régional.

Historiquement, le système fiscal fortement centralisé a entraîné un élargissement très limité de l'assiette fiscale directe dans la plupart des régions provinciales par rapport à la croissance économique. L'expérience dans de nombreux pays indique que les gouvernements locaux, gérant directement leur région, sont mieux équipés pour favoriser le développement économique et élargir l'assiette fiscale en fonction des conditions économiques locales par

rapport aux gouvernements centraux. Ainsi, l'incitation des gouvernements locaux à développer leur région tout en renforçant vigoureusement une assiette fiscale basée sur des principes d'autosuffisance fiscale encourage la croissance des bases fiscales gouvernementales et locales bien plus efficacement qu'un système fiscal centralisé. Dans cette perspective, la répartition des assiettes fiscales entre les gouvernements et les collectivités locales, en accord avec ce principe, prend en considération le maintien d'un niveau de recettes pour l'administration centrale afin de soutenir le développement national, tout en préservant simultanément « l'égalité financière entre les régions ».

(5) Le système de budgétisation spatiale repose sur le principe d'une budgétisation à participation publique, combinée à une budgétisation à partir de la base des agences gouvernementales.

Contrairement au modèle actuel du système budgétaire thaïlandais, qui se concentre sur l'allocation des budgets aux agences gouvernementales, du niveau ministériel au départemental, de manière descendante, pour ensuite permettre aux agences de réaffecter ultérieurement des ressources à des domaines plus spécifiques, ce modèle actuel favorise la budgétisation verticale.

Ce modèle actuel offre une opportunité pratique aux politiciens, aux fonctionnaires et aux entrepreneurs d'exploiter le budget, tandis que les citoyens et les gouvernements locaux, impactés par les services publics dans leur région respective, n'ont aucune possibilité de connaître, de participer ou de surveiller les dépenses budgétaires du gouvernement. La nouvelle Constitution devrait donc inclure une disposition prévoyant l'établissement d'un système budgétaire spatial, au moins au niveau provincial, en lien avec le budget de base de l'agence.

En ce qui concerne le système budgétaire spatial, il permettrait aux citoyens, aux organisations communautaires et aux organismes gouvernementaux locaux de participer à la planification et à la budgétisation, tout en vérifiant directement les dépenses budgétaires dans leur région. Ce modèle, en plus de rehausser la valeur du budget et de réduire la corruption parmi les politiciens et les fonctionnaires, accroîtrait considérablement le pouvoir politique et économique des citoyens dans leur région.

B - Les réformes majeures des finances publiques dans la Constitution de Borwornsak Uwan

Le projet de Constitution englobe divers principes cruciaux, tels que le système électoral, les organes indépendants, l'organisation judiciaire, les droits constitutionnels du peuple, les devoirs civiques, les responsabilités et les pouvoirs de l'administration, y compris les finances publiques. En matière de réforme fiscale et budgétaire, les constitutionnalistes ont recueilli les problèmes antérieurs, cherchant à étudier et à importer des lois étrangères pour les appliquer judicieusement et résoudre efficacement les défis rencontrés en Thaïlande. Cette étude se subdivisera comme suit : Le renforcement de la discipline budgétaire dans la Constitution (1)) ; et Les efforts de renforcement de la cour administrative influencé par la cour de discipline budgétaire et financière en France (2)).

1) Le renforcement de la discipline budgétaire dans la Constitution

Les impératifs de discipline budgétaire se manifestent de manière significative dans la Partie 2 le bon leaders politiques et les bonnes institutions politiques, Chapitre 5 finances publiques et budget. L'examen de l'intitulé de cette section suggère clairement les opinions des décideurs constitutionnels à l'égard des politiciens. Ces acteurs estiment que les gouvernements antérieurs, en particulier la famille Shinawatra, ont contracté une dette publique et engagé des dépenses substantielles dans le but de renforcer leur popularité politique. Un tel comportement est considéré comme incompatible avec le cadre de discipline budgétaire. Ils ont cherché à mettre en place des mesures visant à restreindre les dépenses excessives susceptibles de conduire à une crise budgétaire à long terme dans le pays.

Suite à l'examen du projet de Constitution en matière financière, certaines modifications ont été apportées. L'une de ces modifications a consisté en la suppression de l'idée de définir le sens des « fonds publics », laissant ainsi à l'administration et au pouvoir judiciaire la possibilité d'interpréter le sens des « fonds publics » dans chaque cas. Charas Suwanmala a résumé l'essence de ce projet de Constitution en matière de finances et de budget de la manière suivante²³⁶ : Le renforcement du système fiscal équitable et prévenir l'évasion fiscale (a) ; La prévention du détournement opportuniste de l'argent des contribuables et

²³⁶ COMMISSION DE REDACTION DE LA CONSTITUTION, Essence du projet de constitution pour le Conseil national de réforme pour la résolution, à utiliser lors du séminaire du Conseil national de réforme du 24 août 2015, pp. 27-28.

d'autres revenus à utiliser en dehors du système budgétaire au profit de toute agence ou de tout groupe de personnes (b) ; La prévention de l'exploitation illégale des budgets des politiciens (c) ; La prévention des dommages à l'État en temps opportun (d) ; et La prévention les politiques populistes extrémistes qui créent un fardeau de la dette indiscipliné, les dépenses budgétaires malsaines qui corrompent l'argent des gens et conduisent le pays à l'effondrement budgétaire (e).

a. Le renforcement du système fiscal équitable et prévenir l'évasion fiscale

La Constitution prévoit une expansion de l'assiette fiscale ainsi qu'une perception globale de l'impôt, comme stipulé à l'article 190. Elle impose également aux citoyens l'obligation de déclarer leurs revenus par unité d'imposition conformément à la loi organique de réforme disciplinaire et de stabilité financière nationale. De plus, elle exige que les titulaires de charges politiques, les membres des organes de contrôle gouvernementaux et d'autres postes de haut niveau au sein des agences gouvernementales s'acquittent correctement leurs obligations fiscales, tout en les contraignant à fournir une copie leur déclaration de revenus (conformément à l'article 75 (1), à l'article 107 (4), à l'article 120 (5) et à l'article 166, deuxième alinéa).

b. La prévention du détournement opportuniste de l'argent des contribuables et d'autres revenus à utiliser en dehors du système budgétaire au profit de toute agence ou de tout groupe de personnes

La Constitution régit la perception de l'impôt et l'allocation des fonds fiscaux à des organismes spécifiques, comme énoncé à l'article 190, alinéa 4. Elle accorde aux agences gouvernementales la permission de dépenser leurs recettes sans les verser au Trésor, dans la mesure où cela ne compromet pas la discipline et la stabilité fiscale de l'État, et n'engendre pas une gestion fiscale et budgétaire inefficace, conformément à l'article 194.

c. La prévention de l'exploitation illégale des budgets des politiciens

Il est impératif de prévenir toute tentative des membres de l'Assemblée nationale de modifier ou de réduire le budget de manière à dissimuler des avantages ou à en tirer illégalement profit. Bien que les membres de l'Assemblée nationale conservent le droit d'apporter des modifications

aux coupes budgétaires, ils ne peuvent plus utiliser le « budget d'amendement » à des fins d'exploitation illicite, conformément à l'article 192, alinéa 5.

d. La prévention des dommages à l'État en temps opportun

La Commission de rédaction de la Constitution a initialement suggéré la création d'une Cour de Discipline Budgétaire et Financière en Thaïlande. Cependant, au stade de la définition du cadre constitutionnel, le statut judiciaire de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière n'a pas encore été clairement défini. Certains comités ont proposé son intégration à la Cour de justice, notamment dans la chambre pénale de la Cour suprême chargée des personnes occupant des fonctions politiques et traitant également des comportements des hommes politiques.

Néanmoins, la Commission de rédaction de la Constitution insiste sur l'inclusion de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière au sein de la Cour Administrative. Dans le cas où un individu occupant une fonction politique ou un fonctionnaire du gouvernement commet un acte préjudiciable à l'État, le Vérificateur général ou la Commission nationale anti-corruption pourrait enquêter sur les faits et engager une action en justice auprès de la section de la discipline budgétaire et financière de la Cour Administrative. Cette démarche permettrait au juge d'ordonner immédiatement la révocation ou la suspension de tout acte susceptible de porter préjudice à l'État. La Constitution vise ainsi à empêcher toute aggravation des dommages, telle qu'elle s'est produite par le passé, comme stipulé à l'article 195.

e. La prévention les politiques populistes extrémistes qui créent un fardeau de la dette indiscipliné, les dépenses budgétaires malsaines qui corrompent l'argent des gens et conduisent le pays à l'effondrement budgétaire

Le projet de Constitution dispose que l'État doit mettre en œuvre des politiques monétaires, fiscales et budgétaires conformément aux principes de discipline budgétaire et de durabilité. De plus, il prévoit des mesures administratives préventives visant à contrecarrer tout favoritisme politique susceptible de porter préjudice à l'économie à long terme (article 88). Ce projet exige également que la mise en œuvre de toute politique ou projet gouvernemental soit précédée d'une analyse des charges budgétaires et financières, ainsi que leurs effets à court et à long terme sur le système socio-économique. Les détails, y compris le montant et l'origine des dépenses engagées, doivent être clairement spécifiés (article 189). De plus, la création d'obligations de

dette et le paiement des fonds publics doivent être consignés dans la loi de finances annuelle, qui doit fournir une projection détaillée des recettes et des dépenses budgétaires, conformément à ce que la Thaïlande appelle le « Budget sur deux pattes » (งบประมาณสองขาหรืองบประมาณแบบครบถ้วนสมบูรณ์). Cette mesure vise à empêcher les agences gouvernementales de dépasser le cadre budgétaire annuel approuvé par le Parlement (article 191).

L'analyse des cinq thèmes révèle que le chapitre 5, dédié aux finances publiques et au budget, a subi des transformations substantielles. L'article 88 dispose que « l'État doit mettre en œuvre des politiques monétaires, financières et budgétaires publiques conformément aux principes de discipline et de durabilité fiscales et d'utilisation rentable de l'argent de l'État. Il doit établir un système de financement fiscal et social, ainsi qu'un système fiscal bien équilibré en termes d'équité, d'efficacité, d'intérêt supérieur de la population, et en harmonie avec les changements économiques et sociaux. De plus, l'État doit allouer ses budgets en tenant compte de l'égalité des sexes et d'autres formes d'égalité. Il doit également disposer de mécanismes pour empêcher l'administration publique de favoriser un parti politique, ce qui pourrait préjudicier à l'économie et à la population du pays à long terme. L'État doit mettre en place un mécanisme efficace d'examen et de divulgation des dépenses publiques. »

Par ailleurs, l'article 189, alinéa 1, dispose que « la mise en œuvre des politiques financières et budgétaires de l'État doit être conforme aux principes de bonne gouvernance, aux garanties de qualité et de mérite, aux principes disciplinaires budgétaires et aux principes de justice sociale, conformément à la loi organique relative aux finances publiques et au budget. » De plus, l'article 189, alinéa 2, précise que « pour empêcher la mise en œuvre de politiques visant à créer un favoritisme politique pouvant causer des dommages à long terme à l'économie nationale et à sa population, l'approbation de toute politique, mesure ou projet doit être précédée d'une analyse du budget et de la charge financière, à court et à long terme. De plus, l'impact sur l'économie et la société doit être analysé, et le montant ainsi que la source des fonds pour soutenir la mise en œuvre de ladite politique doivent être spécifiés. »

Bien que les propositions d'articles 88 et 189 reflètent les nouveaux principes énoncés en réponse aux politiques populistes, ils ne représentent que l'élaboration de politiques générales ou une expression de la volonté de l'État. Leur mise en œuvre et interprétation sont confiées aux organisations étatiques. La réforme la plus significative parmi tous les sujets abordés est l'adoption de budgets consolidés, offrant une vue d'ensemble des revenus et des

dépenses²³⁷. Il s'agit d'une disposition constitutionnelle visant à assurer le consentement à l'impôt pour l'élaboration du budget annuel.

La procédure actuelle d'élaboration du budget en Thaïlande se limite à la rédaction de la loi sur le budget des dépenses annuelles, qui se concentre uniquement sur le volet des dépenses, excluant ainsi la partie relative aux recettes. Cette approche engendre des difficultés liées aux revenus non liés aux dépenses, car le Parlement ne peut pas intégrer les estimations de recettes dans le processus budgétaire. Cette lacune crée une incohérence entre la politique budgétaire axée sur les dépenses, la politique fiscale et la politique de la dette publique en tant qu'instruments fiscaux, impactant ainsi la situation financière et la stabilité du pays.

Ce projet de Constitution établit le principe selon lequel le système budgétaire des recettes et le système budgétaire des dépenses²³⁸ sont appliqués simultanément en Thaïlande²³⁹. Le principe énoncé dans le projet d'article 191 dispose que « *le budget est élaboré sous la forme d'une loi. En cas de non-promulgation en temps voulu de la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant, la loi de finances annuelle pour l'exercice précédent s'applique provisoirement.* »

Le projet de loi de finances annuelle et le projet de loi de finances rectificative doivent présenter des estimations des budgets annuels de recettes et de dépenses, ainsi que des allocations budgétaires en fonction des missions des agences et des zones, conformément aux stratégies nationales et aux allocations budgétaires visant à réduire les inégalités et à favoriser un développement équitable. Les détails doivent être conformes à la loi.

Toute activité ou projet nécessitant un budget sur une période de plus d'un an doit être défini comme un élément budgétaire contingent au cours de l'exercice annuel, précisant la limite et la période de temps nécessaire pour établir un budget les années suivantes ».

Les principes fondamentaux énoncés aux alinéas un et deux de l'article 191 résident dans l'essence même de ce projet.

²³⁷ STRATEGY AND FINANCE, « Consolidated Budgets », <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiai-finances/en/consolidated-budgets>.

²³⁸ GROUP DE TRAVAIL SUR LE SERVICE DE REFERENCE, BUREAU DE LA COMMISSION 1, Secrétariat du Comité de rédaction de la Constitution dans la préparation des intentions, tableau récapitulatif des intentions par article du projet de Constitution du Royaume de Thaïlande Sous-comité sur l'enregistrement de l'intention de la Constitution et la préparation de la lettre d'événement de rédaction de la constitution Dans le Comité de rédaction de la Constitution, vol. 2, pp. 2-223-225.

²³⁹ BUREAU DU SECRÉTARIAT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EXERCE LES FONCTIONS D'UN SECRÉTAIRE ADJOINT, COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, Résumé de la 14e réunion du Comité de rédaction de la Constitution, jeudi 4 décembre 2014, p. 1.

Dans le premier alinéa, la Constitution a substitué l'expression « les estimations des dépenses de l'État » par le terme « budget », englobant ainsi à la fois le volet des recettes et celui des dépenses. Quant au deuxième alinéa, le projet de loi de finances est tenu de présenter une estimation du budget annuel incluant les recettes et les dépenses. Cette modification confère une importance accrue aux prévisions de recettes, les hissant du statut initial de simples pièces justificatives soumises à l'examen de la loi sur les dépenses budgétaires à un niveau équivalent à celui du budget des dépenses. Autrement dit, ces prévisions de recettes acquièrent le statut d'un projet de loi devant être approuvé par le Parlement conjointement avec le budget des dépenses. Cette disposition permet ainsi au Parlement d'accorder son approbation simultanée aux budgets des recettes et des dépenses au sein d'un même document.

De telles réformes du système budgétaire auraient des répercussions significatives sur le modèle budgétaire actuel en Thaïlande, imposant la nécessité de modifier plusieurs lois pertinentes. Actuellement, le projet de loi de finances annuelle ne concerne que le secteur des dépenses et nécessite une approbation. Si la Thaïlande opte pour un système budgétaire de cette nature, le Parlement devrait alors approuver simultanément le secteur des recettes. Cette approbation du budget des recettes fiscales impliquerait une révision annuelle des mesures fiscales, constituant la principale source de revenus. Cela inclurait le vote sur l'augmentation ou la réduction du taux d'imposition, la détermination de l'assiette fiscale, ainsi que la liste des dépenses allouées par l'agence bénéficiaire des taxes affectées²⁴⁰ (les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale²⁴¹). De plus, l'approbation du budget de la dette publique, qui autorise le gouvernement à emprunter de l'argent pour des dépenses urgentes et nécessaires avant de passer par le processus d'approbation du Parlement, exigerait que le gouvernement soumette au Parlement l'approbation du budget annuel. Par conséquent, la mise en œuvre de ce budget nécessiterait une préparation dans divers domaines, notamment la modification de nombreuses lois pertinentes qui devraient être révisées en conséquence.

De plus, il est impératif de réviser les lois des finances publiques en éliminant les pouvoirs de l'exécutif de modifier et de promulguer la législation fiscale sans l'approbation du Parlement. Cette mesure vise à garantir que tous les taux et mesures d'imposition soient intégrés à l'agenda budgétaire annuel. De manière complémentaire, l'introduction d'une disposition

²⁴⁰ TIEWCHAROENSOPHA S., « Consolidated Budgets (งบประมาณสองงบท) », *Financial Review*, vol. 10, juillet 2015, p. 1.

²⁴¹ COUR DES COMPTES, « Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer », 2 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-affectees-des-instruments-mieux-encadrer-0>.

exigeant que les emprunts du gouvernement soient soumis au Parlement, dans le cadre du projet de loi budgétaire annuel, est essentielle. Ces modifications constituent une amélioration globale du processus budgétaire, bien que leur mise en œuvre puisse prendre un certain temps pour prévenir d'éventuels problèmes futurs dans la pratique.

L'approche adoptée par la Commission de rédaction de la Constitution, qui préconise un système budgétaire comprenant à la fois le budget des revenus et le budget des dépenses, démontre une préférence équilibrée pour le contrôle des recettes publiques aussi bien que des dépenses publiques. Il est établi que les pays en tirent le plus grand avantage lorsque les budgets de dépenses sont approuvés simultanément avec les politiques de recettes²⁴². Ce modèle offre au Parlement une compréhension claire des flux financiers, conduisant à l'approbation de politiques de recettes et de dépenses interdépendantes bénéfiques pour le système fiscal et économique national. Cette approche renforce la transparence du système budgétaire thaïlandais, permettant une analyse approfondie des secteurs de recettes et de dépenses, ainsi que leur impact sur la situation budgétaire et la viabilité financière du pays. En accord avec la « loi générale fiscale et budgétaire », qui dispose que toutes les recettes et dépenses doivent figurer dans le même budget, le Parlement peut ainsi superviser et contrôler les politiques, mettant en œuvre divers projets populistes tout en assurant la stabilité budgétaire et économique nationale de manière durable²⁴³.

Bien que le projet de Constitution n'ait obtenu ni l'approbation du Conseil national de réforme à l'époque ni son inclusion dans la Constitution de 2017, il n'a pas acquis force de loi. Toutefois, même en l'absence d'approbation du Conseil national de réforme, ce projet de Constitution offre un aperçu significatif de l'orientation actuelle des réformes envisagées dans le domaine de la loi fiscale et budgétaire en Thaïlande.

2) Les efforts de renforcement de la cour administrative influencé par la cour de discipline budgétaire et financière en France

Les initiatives visant à renforcer la Cour Administrative, inspirées par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, sont observées dans la Partie 3, intitulée « État de droit, Tribunaux et Organisations de Contrôle du Pouvoir de l'État », Chapitre 1 « La Cour et les

²⁴² SOPHONBOON P., *Méthodes et cycles budgétaires comparatifs (entre la Thaïlande, l'Angleterre et les États-Unis)*, Bangkok, Imprimerie Versatile Publishing, 1984, pp. 67-70.

²⁴³ TEERATAYAKINAN K., *Principes du budget*, Bangkok, Imprimerie Thai Wattana Panich Publishing House, 1985, p. 47.

Processus Judiciaires », Section 4 « La Cour Administrative ». Outre les réformes budgétaires globales, sur le plan des pouvoirs judiciaires, le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation) dispose que le pouvoir judiciaire doit jouer un rôle de surveillance sur les actions de l'exécutif dans le contexte de la discipline budgétaire.

Fondamentalement, les tribunaux qui régulent les actions administratives sont principalement les Cours Administratives. La Cour Administrative dispose d'une compétence générale pour juger des affaires administratives découlant de l'exercice des pouvoirs administratifs conformément à la loi ou des activités administratives. Cependant, le projet de Constitution élargit la compétence de la Cour Administrative pour inclure les affaires liées à la discipline budgétaire et financière, en instituant une section dédiée au sein de la Cour Administrative centrale (qui fait partie des tribunaux administratifs) et de la Cour Administrative suprême²⁴⁴ (le dernier échelon de l'ordre juridictionnel administratif thaïlandais). Le Vérificateur général, avec l'approbation de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, peut enquêter sur les faits et soumettre le dossier à la section de discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative en cas de preuves raisonnables indiquant que les dépenses d'une personne occupant un poste politique ou un fonctionnaire, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des dommages à l'État²⁴⁵. Cette disposition reflète le nouveau rôle significatif de la Cour Administrative dans le contrôle et l'examen des politiques « populistes » de l'exécutif²⁴⁶.

Ce projet de Constitution vise à instaurer un contrôle exhaustif sur le pouvoir exécutif. Lorsqu'un projet nécessite des dépenses budgétaires susceptibles de nuire au pays, un cinquième des membres existants de l'Assemblée nationale ont le droit de soumettre une motion de débat général au vote de défiance envers le Premier ministre. En cas de comportement inhabituel en matière de richesse, de potentiel de corruption ou de violation intentionnelle de dispositions constitutionnelles ou législatives de la part d'un Premier ministre ou d'un ministre, la Commission nationale de lutte contre la corruption est habilitée à enquêter et à poursuivre la personne soupçonnée devant la section pénale de la Cour suprême (juridiction judiciaire) pour

²⁴⁴ COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *Essence du projet de constitution réformé*, Documents pour le séminaire sur la diffusion des connaissances et l'audience publique sur le projet de Constitution, mars 2015, p. 61.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 65.

²⁴⁶ TURAKIJ K., « Sous-Ministère de la Faculté des Finances vise à définir un cadre pour contrôler le populisme », 26 novembre 2014, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/619731>.

les personnes exerçant des fonctions politiques. Pour les dépenses susceptibles de causer des dommages à l'argent de l'État, les agents publics responsables de tels dommages seront également poursuivis devant la section de discipline budgétaire et financière de la Cour Administrative (juridiction administrative)²⁴⁷. L'action en justice devant la Cour Administrative représente ainsi une troisième voie de contrôle, s'ajoutant au contrôle politique par la destitution des politiciens et au contrôle judiciaire par les juridictions pénales²⁴⁸.

Initialement, l'audience de la quatrième sous-commission sur les finances et le budget de l'État, la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, faisait partie de la Cour suprême, la Commission de vérification des fonds publics étant responsable des litiges. Une fois que le tribunal a rendu son jugement, le litige a force de chose jugée, c'est-à-dire que le jugement ne peut plus faire l'objet d'un appel²⁴⁹. Cependant, ce pouvoir appartient désormais à la Cour Administrative. Le projet de Constitution de la Commission de rédaction de la Constitution a établi la compétence de la Cour Administrative, telle qu'exprimée aux articles 195 et 229. Ce projet de Constitution a eu l'idée d'élever le rôle de la Commission de vérification des fonds publics et de la Cour Administrative au niveau de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France, agissant dans la prévention et la suppression de la politique « populiste » de l'exécutif susceptible de causer des dommages financiers²⁵⁰. Néanmoins, lors de l'examen de la compétence de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière abrogée en France, il apparaît que la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en Thaïlande présente des différences plus marquées par rapport au modèle français, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre des politiques gouvernementales susceptibles d'entraîner d'importants préjudices fiscaux. Contrairement à la CDBF française abrogée, dont la mission se limite à juger les ordonnateurs, la juridiction thaïlandaise adopte une approche plus étendue. Elle a été créée pour sanctionner les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques²⁵¹. De plus, la Cour de Discipline Budgétaire et Financière thaïlandaise opère un contrôle a priori, tandis que celle française opte plutôt pour un contrôle a posteriori. Enfin, les pouvoirs de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière thaïlandaise

²⁴⁷ COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *op. cit.*, p. 45.

²⁴⁸ POSTTODAY, « La sous-commission propose la création de la Cour de disciplinaire budgétaire et du budget », 4 décembre 2014, <https://www.posttoday.com/politic/news/333884>.

²⁴⁹ THAIRATH, « un porte-parole de la commission a déclaré que le 4e sous-comité a proposé la création d'un tribunal disciplinaire fiscal et budgétaire », 4 décembre 2014, <https://www.thairath.co.th/content/467300>.

²⁵⁰ SUWANMALA C., « Discipline budgétaire et financière », Souvenir académique du professeur Pairoj Chai Nam, n° 5/2015, Projet « Honorer les professeurs de droit » à l'occasion de la cérémonie de commémoration du professeur Pairoj Chainam, Séminaire académique sur « Discipline budgétaire et financière », Faculté de droit Université de Thammasat Tha Prachan, juin 2015, p. 32.

²⁵¹ WASERMAN F., *op. cit.*, p. 130.

régissent les actions de l'exécutif au sens large, c'est-à-dire l'ensemble des actions *susceptibles de* causer des dommages financiers, tandis que ceux de la française contrôlent les actions interdites telles qu'énoncées dans le code des juridictions financières des ordonnateurs²⁵².

Le problème fondamental à l'origine de la réforme du système de juridictions budgétaires réside dans l'inefficacité du contrôle politique et juridique exercé par le Parlement et les juridictions pénales. Avant l'adoption de l'idée d'un tribunal disciplinaire budgétaire et financier, conformément aux Constitutions de 1997 et 2007, deux voies d'action contre la corruption existaient : 1) l'examen de l'exercice des pouvoirs ou des actes de l'exécutif par le législatif, politiquement contrôlé ; 2) l'examen par un organisme judiciaire en cas d'infraction de corruption, constituant une infraction pénale. Dans les deux cas, la Commission nationale anti-corruption joue un rôle crucial en enquêtant sur ces faits. Si la Commission estime qu'il n'y a pas de faute, l'affaire est close. En cas de fondement raisonnable, elle peut procéder de deux manières : 1) soumettre l'affaire au Parlement pour une mise en accusation d'un accusé, mais il est souvent difficile d'obtenir les trois cinquièmes des voix nécessaires pour destituer un titulaire de charge politique, car le gouvernement est généralement majoritaire ; 2) soumettre l'affaire à la section pénale de la Cour suprême pour les personnes exerçant des fonctions politiques en vue d'un examen et d'un jugement de l'accusé. Cependant, ce processus intervient après que le mal a été commis, et prouver la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable est une exigence, ce qui rend les sanctions incertaines.

Le problème réside dans le fait que la loi vise à réprimer les politiques populistes qui pourraient causer d'importants dommages budgétaires, et les actions des partis politiques peuvent être trop incertaines pour imposer des sanctions pénales. La loi exige une preuve claire que des dommages ont été causés aux finances publiques, ce qui implique un contrôle judiciaire a priori. Il serait plus judicieux de promulguer des lois conférant aux tribunaux le pouvoir de dissuader les agents de commettre des actes *susceptibles de* causer des dommages plutôt que de simplement les réparer, une tâche qui peut s'avérer plus complexe²⁵³.

Afin de réprimer intégralement la corruption et l'usage du populisme susceptibles de causer des dommages fiscaux, la Commission de rédaction de la Constitution a institué une section de discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative (organe administratif) en parallèle avec les affaires de corruption relevant de la compétence de la Cour

²⁵² *Ibid.*, p. 77.

²⁵³ COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, Premier projet de Constitution, 2015, p. 7.

de justice (organe judiciaire). Les rédacteurs de la Constitution ont estimé que la création d'une section de discipline budgétaire et financière (qui a été transférée par la loi organique relative à la vérification des fonds publics à une division du contentieux administratif) pourrait contribuer à résoudre ces problèmes. Si la Commission anti-corruption ou le Bureau de vérification des fonds publics estime qu'une personne occupant un poste politique ou un haut fonctionnaire du gouvernement a fait preuve de négligence dans l'exercice de ses pouvoirs, portant ainsi préjudice au budget de l'État et disposant de preuves convaincantes, ils peuvent porter plainte devant la section de discipline budgétaire et financière de la Cour Administrative²⁵⁴. Néanmoins, étant donné que le concept de discipline budgétaire et financière est une nouveauté en Thaïlande, il subsiste une incertitude quant à la question de savoir si les tribunaux interviendront pour juger et statuer sur les cas de corruption impliquant des politiciens²⁵⁵. En principe, bien que l'objet de l'affaire puisse découler de la même action, la Cour Administrative se limite à examiner le cadre de la discipline budgétaire, laissant ainsi à la Cour de justice la responsabilité des affaires de corruption.

La proposition visant à instaurer une Cour de Discipline Budgétaire et Financière en Thaïlande ne constitue pas une initiative récente. Préalablement, l'idée d'établir un système de discipline budgétaire et financière impliquant le pouvoir judiciaire avait été envisagée. Les premières mesures entreprises visaient à renforcer les compétences de la Commission de vérification des fonds publics, lui octroyant ainsi le pouvoir de prononcer des sanctions liées à la discipline budgétaire et financière. Il était évident que, dans la pratique, la responsabilité civile, pénale et disciplinaire demeurait souvent inefficace. Cette forme particulière de responsabilité relève du domaine du « contrôle de l'audit interne ». Cette orientation découle de la culture organisationnelle des fonctionnaires thaïlandais, caractérisée par une interdépendance et un corporatisme prononcés, où les superviseurs ont tendance à protéger leurs subordonnés plutôt que d'envisager des sanctions et à se protéger eux-mêmes. En outre, bien que les contrôles administratifs soient efficaces en termes de rapidité et de contemporanéité des opérations, ils demeurent inévitablement fragmentaires en raison de leur caractère occasionnel²⁵⁶.

En conséquence, la législation prévoit que le Comité disciplinaire budgétaire et financier, désigné par la Commission de vérification des fonds publics en tant qu'entité

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ TANGKEAW G, « Section du contentieux de la discipline budgétaire de la Cour administrative, un nouveau mécanisme de lutte contre la corruption », *komchadluek*, 5 décembre 2015, <https://www.komchadluek.net/news/politic/218064>.

²⁵⁶ MUZELLEC R., CONAN M., *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 16e éd., 2013, p. 324.

responsable du « contrôle de l'audit externe », assume cette responsabilité de manière indépendante pour définir les mesures relatives à la discipline dans le domaine des finances publiques. Les décisions de ce comité peuvent faire l'objet d'un examen de légalité devant la Cour Administrative suprême²⁵⁷.

Postérieurement, cette proposition constitutionnelle a élargi ses perspectives en instaurant une section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative centrale et de la Cour Administrative suprême, ce faisant dans l'optique de concordance avec les principes énoncés dans le volet des finances publiques, qui a formulé de multiples principes, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire et la prévention et l'éradication du populisme. En vertu de cette proposition constitutionnelle, toute violation de la discipline budgétaire et financière entraînant simultanément des préjudices engagerait la responsabilité devant la Cour Administrative. L'entité plaignante peut être la Commission de vérification des fonds publics ou la Commission nationale anti-corruption, après avoir procédé à un examen concluant qu'une infraction a été commise. Les sanctions pour violation de la discipline budgétaire incluent à la fois des « amendes administratives » et des « dommages-intérêts civils » dans les cas où des dommages sont infligés à l'État. Ainsi, cette nouvelle disposition constitue un instrument crucial sur le plan budgétaire et financier, contribuant à la rigueur du budget de l'État²⁵⁸.

L'article 229 du projet constitutionnel, tel que présenté au Conseil national de la réforme en vue de son approbation, dispose que « l'institution d'une section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative centrale et de la Cour Administrative suprême est prévue. La composition collégiale ainsi que les compétences et devoirs de cette section doivent être conformes à la législation régissant la création de la Cour Administrative et les procédures qui y sont associées. » De même, l'article 195 énonce que « en cas de preuves crédibles suggérant que tout individu occupant un poste politique ou fonctionnaire engage des dépenses qui, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des préjudices à l'État, le Vérificateur général, avec l'approbation de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, est habilité à mener une enquête sur les faits et à soumettre le dossier correspondant à la section dédiée à la discipline budgétaire et

²⁵⁷ MENAKA J., *op. cit.*, p. 22.

²⁵⁸ NAEWNA, « Tribunal des disciplines des finances publiques : Tribunal de police de "Corruption" », 4 février 2015, <https://www.naewna.com/politic/142874?fbclid=IwAR2LpUHfkYVJA2cg4eQ1q1yGIIdz4z8EzvrJXUvYb-xErsgY1OosPAiSca7U>.

financière au sein de la Cour Administrative. Il incombe au tribunal d'examiner et de statuer promptement conformément à la loi organique applicable dans ce domaine. »

Par la suite, la Cour Administrative a édicté l'arrêté du Président de la Cour Administrative suprême en date du 15 octobre 2015²⁵⁹, officialisant la création de la section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative. Cette initiative a été entreprise dans le dessein de traiter spécifiquement les litiges relevant de ce domaine, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur²⁶⁰.

De surcroît, le Président de la Cour Administrative suprême a édicté une directive le 29 octobre 2015, régissant la procédure administrative devant la section de la discipline budgétaire et financière. L'article 1, alinéa 1, de cette directive énonce que « "les affaires administratives sur la discipline budgétaire et financière" englobent les litiges administratifs prévus à l'article 9, alinéa 1, et à l'article 11 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999. Ces litiges surviennent en cas de non-respect des exigences relatives à la gestion monétaire et financière, conformément aux lois, règlements ou autres prescriptions liées à la réception, au retrait, au paiement, aux dépenses, à l'administration du budget, à l'engagement de passifs éventuels, au recouvrement des recettes, à l'utilisation, à la préservation des fournitures, à la gestion de l'argent, des biens, ainsi qu'à tout avantage d'une entité administrative, qu'il provienne de fonds budgétaires, de fonds hors budget, de prêts, de subventions, de dons nationaux ou internationaux. Ces litiges résultent de l'exercice de fonctions juridiques ou à des fins administratives, et incluent les aspects monétaires, patrimoniaux, les droits et les avantages dont l'entité administrative dispose en matière de dépenses ou d'avantages. Ces manquements à la discipline budgétaire et financière sont sujets à des sanctions administratives conformément à la législation en vigueur »²⁶¹.

Afin d'appréhender la juridiction de la Cour Administrative en Thaïlande, il s'avère impératif d'examiner attentivement les dispositions de l'article 9 et de l'article 11 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse

²⁵⁹ Journal officiel, vol. 132, Partie 105 A, 6 novembre 2015, p. 16.

²⁶⁰ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, Actualités de la Cour Administrative : La Cour Administrative se montre prête à préparer la mise en place de la Division de la discipline budgétaire et financier, https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=14530, 8 mai 2015.

²⁶¹ Journal officiel, vol. 132, Partie 105 A, *op. cit.*, p. 21.

de 1999. Selon le premier alinéa de l'article 9, « Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite ;

(2) Des litiges se rapportant au manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ;

(3) Des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou la responsabilité sans faute d'une administration ou d'agent de l'Etat résultant soit de l'exercice de son pouvoir en vertu d'une loi, soit d'un règlement, d'une décision, soit du manquement à un devoir imposé par la loi, ou du retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ;

(4) Des litiges nés d'un contrat administratif ;

(5) Des litiges prévus par une loi requérante une administration ou un agent de l'Etat à porter un recours devant une juridiction pour ordonner une injonction à une personne d'agir ou de ne pas agir ;

(6) Des litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative en vertu d'une loi. ».

L'article 9 alinéa 2 prévoit que « Les matières suivantes ne relèvent pas de la compétence des juridictions administratives :

(1) Actes se rapportant à la discipline militaire ;

(2) Actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses attributions prévues par la loi sur la magistrature judiciaire ;

(3) Litiges relevant de la compétence des tribunaux des mineurs et de la famille, des tribunaux des Prud'hommes, des tribunaux fiscaux, des tribunaux de la propriété intellectuelle et du commerce international, des tribunaux des faillites et des autres tribunaux spécialisés ».

L'article 11 prévoit que « La Cour Administrative Suprême est compétente pour connaître :

(1) Des appels formés contre une décision d'une commission quasi-juridictionnelle conformément aux règles fixées par l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême ;

(2) Des recours concernant la légalité des décrets royaux, des règlements pris en Conseil des ministres ou approuvés par le Conseil des ministres ;

(3) Des litiges qui lui sont attribués par la loi ;

(4) Des appels formés contre un jugement ou une décision des tribunaux administratifs de première instance ».

Il est manifeste que l'incorporation de la section dédiée à la discipline budgétaire et financière n'élargit pas substantiellement la compétence de la Cour Administrative, mais se borne à détailler les affaires relevant de la compétence générale de ladite cour en matière de finances publiques. Il s'agit d'une problématique qui relevait déjà du domaine de compétence inhérent à la Cour Administrative. Il est pertinent de souligner que la notion de disciplines budgétaire et financière n'a pas été explicitement introduite dans la Constitution. Ainsi, toute extension des responsabilités de la Cour Administrative en vertu de la Constitution susmentionnée exigerait des amendements législatifs, notamment dans les articles 9 et 11, qui définissent les compétences de la Cour Administrative.

L'idée d'attribuer à la Cour Administrative la responsabilité du contrôle des politiques considérées comme « populistes » implique une extension plus significative des compétences en matière de disciplines budgétaires. Cette proposition visait à habiliter la Cour Administrative à *sanctionner* les actions potentiellement contraires au cadre de la discipline budgétaire, contrairement à son rôle antérieur qui se limitait à la *révision* des sanctions de discipline budgétaire (relevant de la discipline budgétaire et financière) imposées par la Commission de vérification des fonds publics, agissant en tant qu'entité administrative. En vertu de cette proposition constitutionnelle, la Cour Administrative a également acquis le pouvoir de mettre son *veto* sur des projets qu'elle estime être une manifestation de politique « populiste », susceptible d'entraîner des préjudices fiscaux. Toutefois, la concrétisation de ce concept s'est

avérée infructueuse, car le Conseil national de la réforme, composé de 247 membres, a rejeté la proposition de charte par 135 voix contre 105, avec sept abstentions²⁶².

Comparativement au modèle français d'origine, la section consacrée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative en Thaïlande présente des différences notables par rapport à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière française, aujourd'hui abrogée. La CDBF française, de manière générale, était investie du pouvoir de contrôler les actions de l'ordonnateur, opérant ainsi un contrôle a posteriori de ses actions. Elle avait la compétence d'évaluer si l'ordonnateur avait contrevenu au cadre de discipline budgétaire et financière établi par le Code des juridictions financières de 1995 (CJF). En cas de non-conformité à la loi, elle était habilitée à imposer des amendes, ne dépassant pas le double du salaire du défendeur au moment de l'infraction. Les infractions sanctionnées par la Cour abrogée concernaient les violations des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses, ainsi que la gestion des biens des collectivités publiques ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle des juridictions financières. Cette catégorie d'infraction englobait également la répression de l'octroi d'un avantage injustifié à autrui, entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public, par méconnaissance des obligations légales. Les sanctions prononcées par la CDBF abrogée consistaient en des amendes et, le cas échéant, en la publication des arrêts de condamnation. Les décisions de la CDBF abrogée pouvaient faire l'objet de recours en cassation devant le Conseil d'État, de recours en révision, voire de recours en rectification d'erreur matérielle. Le délai de prescription des faits devant la CDBF abrogée était de cinq ans, à compter de l'enregistrement du déféré au parquet général. Il convient de noter que les poursuites engagées devant la CDBF ne faisaient pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire²⁶³. Actuellement, la CDBF a été abrogée, conformément à la législation en vigueur, entraînant le transfert de ses compétences à la Cour des Comptes²⁶⁴.

Lors de l'analyse de la disposition relative à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière dans le contexte constitutionnel thaïlandais, le projet de Constitution octroie à la Cour Administrative la compétence de surveiller l'ensemble des acteurs impliqués dans la

²⁶² BBC, « Constitution thaïlandaise : le conseil militaire rejette le projet », 6 septembre 2015, <https://www.bbc.com/news/world-asia-34149523>.

²⁶³ COUR DES COMPTES, « Mission de Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), » [online] Available from : <https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cdbf/mission>.

²⁶⁴ VIE - PUBLIQUE, « Qu'était la Cour de discipline budgétaire et financière ?, » 16 avril 2018, [online] Available from : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf>.

gestion des finances et du budget, incluant les titulaires de charges politiques, les fonctionnaires, ainsi que d'autres agents publics. La justification sous-jacente à cette extension de compétence réside dans la nécessité de dissuader les actions gouvernementales potentiellement dommageables sur le plan budgétaire. Lorsque la Cour Administrative exerce son pouvoir, il est possible que le budget ne soit pas encore dépensé. Le projet constitutionnel insiste sur la prérogative de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière d'intervenir avant la dépense effective du budget, car il considère que l'examen ultérieur par la Cour Administrative serait superflu une fois les fonds engagés. Toutefois, cette délégation de pouvoir à la Cour comporte un risque significatif d'immixtion excessive du pouvoir judiciaire dans les affaires administratives, pouvant potentiellement entraver la prise de décisions politiques. Une telle disposition pourrait être en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, édictant que le pouvoir judiciaire ne doit pas interférer dans les questions politiques relevant de la légitimité démocratique de l'exécutif, ce qui pourrait engendrer un modèle de « gouvernement des juges ».

La proposition avancée par le Professeur Borwornsak Uwanoo de superviser les politiques gouvernementales ou les projets susceptibles de transgresser la discipline budgétaire demeure une constante dans la constitution actuelle. La constitution de M. Meechai Ruchuphan reprend le même concept que le projet constitutionnel de Borwornsak, toutefois elle le place non pas sous la compétence directe de la Cour Administrative, mais plutôt sous l'autorité conjointe d'une entité constitutionnelle indépendante. Cette entité est chargée de mener préalablement une enquête publique, conférant ainsi à cette responsabilité une dimension politique.

Diverses initiatives visant à renforcer la discipline budgétaire ont été entreprises suite au coup d'État, impliquant des acteurs tels que les anciennes élites oligarchiques et des universitaires, notamment des économistes. Ces intervenants estiment que les dispositions relatives à la discipline budgétaire, telles qu'inscrites dans la constitution de 2007, se révèlent insuffisamment robustes pour contrer le retour au pouvoir de la famille Shinawatra et d'autres figures politiques populistes. Il convient de noter toutefois que, au cours du 21^{ème} siècle, les normes internationales tendent à réprouver les régimes autoritaires, tels que ceux instaurés par des interventions militaires. En dépit de l'insatisfaction de certains secteurs envers le succès politique du gouvernement Yingluck Shinawatra, la Thaïlande, en tant que nation civilisée, ne peut plus tolérer l'usage de la force militaire pour s'emparer du pouvoir au sein de l'exécutif,

comme cela a pu être le cas par le passé. Ainsi, l'armée est contrainte de trouver un prétexte légitime pour contester la légitimité du gouvernement en place.

Enfin, les forces armées ont justifié la prise de pouvoir en invoquant l'aggravation du conflit politique au sein de la population, notamment les tentatives d'instauration d'une loi d'amnistie en faveur du frère du Premier ministre, ainsi que l'absence de discipline budgétaire du gouvernement, comme attesté par la Cour constitutionnelle dans le cas du projet de train à grande vitesse. Ces éléments ont été mobilisés en tant que motifs valables pour que le général Prayut Chan-ocha orchestre un coup d'État le 22 mai 2014. Il est manifeste que la mise en œuvre d'un coup d'État entraîne des coûts considérables. Il requiert l'utilisation d'instruments politiques, tels que le mouvement de protestation politique représenté par le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État, ainsi que des outils juridiques, en particulier la Cour constitutionnelle. Naturellement, l'armée doit minutieusement évaluer les risques, d'autant plus que le gouvernement Yingluck Shinawatra remporte une victoire électorale écrasante, obtenant un nombre substantiel de sièges au Parlement.

Suite à l'éviction du gouvernement Shinawatra et son exil politique, la tâche subséquente des forces putschistes consistait à élaborer une nouvelle constitution, exemptée des reproches qui entachaient les coups d'État antérieurs. Les putschistes avaient pour dessein d'inscrire dans la nouvelle constitution des dispositifs politiques et juridiques visant à prévenir le retour au pouvoir de politiciens populistes, en particulier la famille Shinawatra. Les intentions des putschistes transparaissent dans la déclaration du général Prayut Chan-ocha devant l'Assemblée législative nationale, où il souligne clairement que le populisme représente un problème en Thaïlande qui nécessite une résolution par le renforcement de la discipline budgétaire du pays. La constitution intérimaire de 2014 a établi un cadre strict pour la rédaction de la nouvelle constitution, incluant notamment le renforcement de la discipline budgétaire. Cette dernière a été identifiée comme l'un des principaux instruments destinés à contrecarrer l'influence des politiciens populistes en Thaïlande.

Il existait deux comités de rédaction constitutionnelle en raison du rejet initial du projet de constitution du Professeur Borwornsak Uwanno par le Conseil national de réforme. Subséquemment, la formation d'un nouveau comité, présidé par M. Meechai Ruchuphan, a été entreprise. Lorsque ce comité a achevé la rédaction de la constitution, le projet a été soumis à un référendum, et son approbation par le peuple a conduit à la promulgation de la Constitution de 2017, actuellement en vigueur.

Bien que le projet de constitution de Borwornsak Uwanon n'ait pas obtenu l'approbation par le biais du vote, son contenu demeure remarquable. En tant que détenteur d'un diplôme en droit public de la France, Borwornsak Uwanon a incorporé de nombreux principes du droit public français dans la rédaction de la constitution thaïlandaise, en particulier en ce qui concerne les finances publiques. Ce projet a constitué une avancée significative en introduisant un système budgétaire complet, englobant à la fois un budget des recettes et un budget des dépenses, désormais en vigueur en Thaïlande. Par ailleurs, afin de prévenir l'adoption de politiques populistes susceptibles de causer des préjudices économiques ou fiscaux, le projet de constitution a attribué à la Cour Administrative thaïlandaise un rôle crucial dans la surveillance et l'inspection des projets gouvernementaux en violation de la discipline budgétaire du pays.

Le système judiciaire proposé présente une similitude formelle avec la Cour disciplinaire budgétaire et financière française, en vigueur jusqu'à son abolition en 2023. Toutefois, le rôle de la section disciplinaire budgétaire et financière au sein de la Cour administrative thaïlandaise, tel que stipulé dans ce projet de constitution, diverge considérablement de celui de la CDBF en France. Il ne convient pas d'insister sur le caractère plus *avancé* du système élaboré par Borwornsak Uwanon par rapport au modèle français, en raison des pouvoirs relativement politiques conférés à la Cour Administrative thaïlandaise. Cela soulève des préoccupations quant à une possible incompatibilité avec les principes démocratiques, l'État de droit et le principe de séparation des pouvoirs. Cependant, il est impératif de noter que, conformément à ce projet de constitution, la Cour Administrative thaïlandaise dispose de compétences accrues par rapport à la CDBF française, et potentiellement même par rapport au Conseil d'État, si le tribunal administrait pleinement les pouvoirs conférés par la Constitution. En effet, la Cour Administrative thaïlandaise est habilitée à évaluer si les politiques gouvernementales sont « susceptibles » de causer des dommages économiques ou fiscaux au pays. Cette attribution de pouvoirs étendus soulève des questions cruciales quant à l'équilibre entre les pouvoirs de la Cour Administrative, le gouvernement démocratiquement élu et le respect des principes fondamentaux de la gouvernance constitutionnelle.

Il demeure complexe de déterminer si le fait que ce projet de constitution n'ait pas été soumis à l'examen du Conseil national de réforme est un développement favorable ou défavorable. En effet, le contenu de cette proposition législative se distingue par son caractère novateur, octroyant des prérogatives substantielles à l'organe de révision, à savoir la Cour administrative, une occurrence inédite dans l'histoire constitutionnelle thaïlandaise. La séquence des événements a engendré la constitution d'un comité sous la houlette de M.

Meechai Ruchuphan, chargé de l'élaboration d'une nouvelle constitution. En comparaison avec le projet de constitution de Borwornsak Uwanno, cette initiative s'est avérée moins spectaculaire, se concentrant principalement sur la lutte contre la corruption plutôt que sur le maintien de la discipline budgétaire.

Du point de vue financier, cette constitution présente certaines lacunes, notamment avec la suppression de la section dédiée aux finances et au budget, originellement inscrite au chapitre 8 de la constitution de 2007 sous l'intitulé « Monnaie, Finances et Budget ». Diverses dispositions relatives aux finances et au budget ont été réaffectées à la section législative du corps législatif, conformément à la Constitution de 1997. Néanmoins, des avancées notables ont été réalisées, en particulier la formulation explicite des devoirs de l'État à l'article 62, prescrivant que l'État est tenu de maintenir la discipline budgétaire. Enfin, la promulgation réussie de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État en 2018 mérite une attention particulière.

Quant au contrôle des politiques gouvernementales ou des projets potentiellement contraires à la discipline budgétaire, la Constitution de M. Meechai Ruchuphan conserve la même orientation que le projet de Constitution de Borwornsak Uwanno. Toutefois, elle n'établit pas explicitement que cette responsabilité relève de la Cour Administrative. Il s'agit plutôt d'une compétence collective des organes constitutionnels indépendants, tenus de conduire des enquêtes publiques avant de rendre compte au public, engageant ainsi leur responsabilité politique.

SECTION II : LA CONSTITUTION DE 2017 : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE « THAÏLANDAISE »

La discipline budgétaire énoncée dans la Constitution de 2017 peut être considérée comme une convergence entre les principes budgétaires énoncés dans les Constitutions de 1997 et de 2007, ainsi que dans le projet de Constitution du Professeur Borwornsak Uwanoo. Il s'agit d'un nouveau paradigme de discipline budgétaire qui exhibe des caractéristiques distinctes, spécifiques à la réalité thaïlandaise. Il serait approprié de la désigner comme une manifestation de la discipline budgétaire « thaïlandaise ».

Il est pertinent de souligner que l'usage du qualificatif « thaïlandais (e) » peut souvent être connoté négativement. Dans le contexte académique, tel que celui-ci, le terme « thaïlandais (e) » est fréquemment utilisé comme adjectif pour qualifier des principes internationaux, tels que la « démocratie thaïlandaise ». Ces expressions sont employées de manière plutôt réservée, uniquement dans la mesure où elles servent les intérêts de groupes influents. Toutefois, dès qu'un principe s'avère incompatible avec les intérêts des détenteurs du pouvoir, il est rejeté sous prétexte qu'il ne convient pas (ou n'est pas encore opportun) dans le contexte de la société thaïlandaise.

Indépendamment de l'histoire, de la culture, des attitudes et des préférences du peuple thaïlandais, il est à noter qu'il existe une tendance à rejeter les valeurs universelles. La Constitution de 2017 est ainsi reconnue comme une charte fondamentale exprimant la démocratie « thaïlandaise » (comportant une disposition transitoire permettant au Sénat nommé par le coup d'État d'élire le Premier ministre) et l'État de droit « thaïlandais » (où une cour constitutionnelle nommée par le coup d'État détient un pouvoir significatif pour influencer le destin politique du pays). Elle introduit également la discipline budgétaire « thaïlandaise » qui, bien que clairement indéfinie, semble incliner en faveur d'une augmentation du pouvoir des tribunaux et des organes constitutionnels indépendants, lesquels exercent un contrôle substantiel sur les politiques gouvernementales émanant de gouvernements démocratiquement élus.

La seconde section de cette étude expose l'origine du concept de « discipline budgétaire », émergeant de l'évolution constitutionnelle relative aux finances et aboutissant à la législation contemporaine substantielle sur la discipline budgétaire. Toutefois, une exploration approfondie du régime juridique de la discipline budgétaire selon cette constitution spécifique

ne sera pas entreprise dans le présent contexte, étant donné que la constitution actuelle sera ultérieurement chargée de détailler l'ensemble du cadre juridique contenu dans la seconde partie de cette étude. Cette section s'attellera à examiner cette question en subdivisant son contenu en deux parties : Les succès permettant de faire progresser la loi sur discipline budgétaire ? (§ 1) ; et Les lois relatives à « la discipline budgétaire (§ 2).

§ 1. Les succès permettant de faire progresser la loi sur discipline budgétaire ?

La dynamique de la discipline budgétaire en Thaïlande émerge dans le contexte politique du conflit entre les acteurs politiques populaires et les anciens détenteurs du pouvoir, les factions conservatrices, dominées par l'armée et le pouvoir judiciaire. Une compréhension approfondie du rôle de la discipline budgétaire requiert également une appréhension contextuelle du paysage politique de l'époque.

Cette période politique se caractérise par une transition marquante, durant laquelle la constitution a été élaborée par deux comités constitutionnels distincts. Le contenu constitutionnel résulte de la réflexion d'éminents universitaires, nommés par l'entité issue du coup d'État. Les économistes et les juristes ont assumé des rôles cruciaux, sous la supervision du pouvoir émanant du coup d'État et dans le cadre de la Constitution provisoire de 2014, qui insiste sur la nécessité d'une nouvelle Constitution exempte de toute superfluité, caractérisée par le terme « non-gaspillage ».

Lorsque le projet de constitution du Professeur Borwornsak Uwanno ne parvient pas à obtenir l'approbation du Conseil national de réforme, le Conseil national pour la paix et l'ordre prend l'initiative de désigner une nouvelle commission de rédaction de la Constitution, composée d'un président et d'un maximum de vingt autres membres. Cette commission est chargée d'achever la rédaction de la Constitution dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la date de nomination, conformément à l'article 29/1 de la Constitution de 2014 (provisoire).

Le 5 octobre 2015, le général Prayut Chan-o-cha, à la tête du Conseil national pour la paix et l'ordre, émet une ordonnance nommant une commission de rédaction de la Constitution comprenant 21 membres et présidée par M. Meechai Ruchuphan. L'élaboration de cette constitution vise explicitement à éradiquer la corruption au sein de la classe politique²⁶⁵. Toutefois, l'essence fondamentale de ce coup d'État ne réside pas principalement dans la prévention du retour des politiciens populistes au pouvoir, mais plutôt dans la consolidation du pouvoir par la junte putschiste. Cette consolidation s'effectue au moyen d'un mécanisme d'acquisition et de transmission du pouvoir, se traduisant concrètement par l'octroi au Sénat du

²⁶⁵ Annonce du Conseil national pour la paix et l'ordre sur la nomination de la commission de rédaction de la Constitution, 2015, p.1-2.

pouvoir d'élire le Premier ministre pour deux mandats additionnels, totalisant ainsi une période de huit ans.

Une fois la rédaction de la constitution examinée et finalisée, la commission de rédaction de la constitution a rendu public le projet de constitution le 29 mars 2016, en vue de soumettre celui-ci à un référendum public pour recueillir l'approbation ou le rejet du projet de constitution. Il est à noter que, bien que cette étape ne fût pas explicitement prévue dans la Constitution de 2014, l'Assemblée législative nationale a introduit des interrogations supplémentaires avant la tenue du référendum. Parmi celles-ci, la question suivante a été soulevée : « Êtes-vous favorable à l'inclusion, dans les Dispositions transitoires, d'une clause stipulant que, pour assurer la continuité des réformes nationales conformément au Plan Stratégique National, durant les cinq premières années suivant la mise en place du premier Parlement prévu par la présente Constitution, la nomination du Premier ministre sera soumise à l'examen et à l'approbation par la réunion conjointe du Parlement ? ». Cette question a suscité des critiques en raison de sa formulation suggestive et potentiellement biaisée lors du référendum²⁶⁶.

Cette question était formulée de manière élaborée, dissimulant subtilement son objet réel. Même sans faire mention du terme « sénat », son essence réside dans la volonté exprimée par le peuple d'autoriser *le Sénat à élire le Premier ministre au cours des cinq premières années à partir de l'instauration de la première législature*. En tenant compte de l'origine du premier Sénat, issu de toutes les nominations du Conseil national pour la paix et l'ordre, il est manifeste que cette question vise à perpétuer le pouvoir de la junte sur une période prolongée de huit ans supplémentaires, étant donné que le Sénat peut élire le Premier ministre à deux reprises au cours de cette période de cinq ans (correspondant à la durée d'une législature de quatre ans)²⁶⁷. Par ailleurs, il convient de souligner qu'à l'approche du référendum, le climat de la campagne du côté dissident a été réprimé. Les individus cherchant à faire campagne contre le projet de constitution et à exprimer leur désaccord avec la question qui l'accompagnait ont été soumis à la censure et à des arrestations orchestrées par des agents publics²⁶⁸.

Les opposants au projet de constitution ont été vigoureusement réprimés, accusés d'avoir suscité le désordre au sein de la société, tandis que les partisans du projet ont bénéficié de

²⁶⁶ ILAW, « Questions complémentaires : Êtes-vous d'accord pour que les sénateurs nommés avec les députés choisissent le Premier ministre ? », 14 juillet 2016, <https://ilaw.or.th/node/4195>.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ WORKPOINTTODAY, « Élection 62 : Les Thaïlandais ont voté en faveur de l'élection du Premier ministre par les sénateurs en 2016 », 8 février 2019, <https://workpointtoday.com/สวาททศ2559/>.

soutiens financiers. Par ailleurs, quelque 530 000 fonctionnaires, agents publics et bénévoles ont été mobilisés pour mener une campagne en faveur du vote en faveur du projet de constitution²⁶⁹.

Le 7 août 2016, les résultats du référendum ont indiqué que la majorité a approuvé le projet de constitution, avec 16 820 402 voix favorables (61,35 %), tandis que 10 598 037 voix (38,65 %) exprimaient leur désapprobation. En ce qui concerne les questions additionnelles, la majorité a également approuvé la question d'accompagnement, recueillant 15 132 050 votes favorables (58,07 %), tandis que 10 926 648 votes (41,93 %) ont manifesté leur désapprobation²⁷⁰. Après l'achèvement de la révision du projet de constitution, le Premier ministre l'a soumis au Roi pour sa signature, et le projet de constitution a été promulgué le 6 avril 2017. Cette constitution établit des mécanismes de succession des pouvoirs du Conseil national pour la paix et l'ordre, notamment en définissant le rôle du Sénat, résultant de la nomination de la junta qui détient le pouvoir d'élire le Premier ministre.

L'élection des membres de la Chambre des représentants s'est déroulée le 24 mars 2019. Les résultats de ce scrutin ont révélé que le camp de M. Thaksin Shinawatra, représenté par le parti Pheu Thai (พรรคเพื่อไทย), a remporté l'élection avec un total de 136 députés. Le Parti Palang Pracharat (พรรคพลังประชาชน), formation politique instaurée par le Conseil national pour la paix et l'ordre, s'est positionné en deuxième place avec 115 membres élus à la Chambre des représentants²⁷¹. Toutefois, bénéficiant du soutien du Sénat dont les membres ont été nommés par le général Prayut Chan-o-cha, le 5 juin 2019, ce dernier, désigné par le Parti Palang Pracharat, a obtenu le soutien parlementaire, lui permettant ainsi d'assumer la fonction de Premier ministre²⁷².

En ce qui concerne le droit des finances publiques, l'évolution de la discipline budgétaire présente des facettes à la fois progressistes et régressives. Du point de vue progressiste, en conformité avec les dispositions constitutionnelles en vigueur, le gouvernement intérimaire

²⁶⁹ BBC THAI, Constitution 2017 : « S'il te plaît reste calme » du référendum au compte à rebours des élections, 6 avril 2018, https://www.bbc.com/thai/thailand-43650722?fbclid=IwAR250ixT4axLiA-7ZQIGP8MX4xWQBIZRNP-VqG6I_q02JNuvRE4yq91aw9Y.

²⁷⁰ POSTTODAY, « Commission électorale a annoncé les résultats du référendum officiel, 61,35% en faveur du projet de constitution », 10 août 2016, <https://www.posttoday.com/politic/news/447841>.

²⁷¹ BBC THAI, « Résultats des élections 2019 : la bataille pour que le gouvernement s'empare du « siège à la Chambre des députés » ou « du vote du public » ? », 26 mars 2019, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47707490>.

²⁷² BBC THAI, « Parlement élit Premier ministre : 500 voix contre 244, 3 abstentions. Une résolution du Parlement soutient le général Prayut pour continuer en tant que Premier ministre », 5 juin 2019, <https://www.bbc.com/thai/thailand-48530879>.

sous la direction du général Prayut Chan-o-cha sera essentiellement constitué de fonctionnaires permanents. Par conséquent, le premier gouvernement ne se caractérisera pas par une diversité notable de personnalités politiques, comme explicitement souligné par le général Prayut Chan-o-cha devant l'Assemblée législative nationale²⁷³. Pour cette raison, il s'avère aisé et prompt d'exercer des pressions en faveur de divers projets de lois constitutionnelles, en mettant en avant principalement des fonctionnaires permanents. Les hommes politiques disposent de marges de manœuvre limitées pour œuvrer au sein du Parlement en vue de négocier des avantages politiques. Le modèle de fonctionnement prévalent implique le rôle central du ministère des Finances en tant qu'entité responsable de l'exécution des lois. En ce sens, le ministère des Finances soumet les projets de loi au Conseil des Affaires d'État, qui procède ensuite à leur examen et à leur développement, avant d'en transmettre au Cabinet pour une évaluation approfondie. Le Cabinet présente ensuite le projet de loi à l'Assemblée législative nationale, bien que ce processus soit essentiellement formel étant donné que les membres de l'Assemblée législative nationale sont tous nommés par le coup d'État.

Au cours de cette période, l'Assemblée législative nationale a adopté et promulgué 335 lois en quatre ans. L'entité ayant proposé le plus grand nombre de lois était le ministère des Finances, avec 67 lois, représentant 18,4 % du total, suivi du Bureau du Premier ministre avec 51 lois, soit 14 %²⁷⁴. Cette statistique révèle que, lorsqu'elles soumettent des projets de loi, les agences gouvernementales ont tendance à privilégier les dictatures militaires plutôt que les gouvernements démocratiques, car cette période favorise davantage l'adoption rapide de lois. À titre d'illustration, la loi organique relative à la vérification des fonds publics et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ont toutes deux été approuvées par l'Assemblée législative nationale et promulguées seulement un an après la ratification de la Constitution. Il est à la fois regrettable et ironique de constater à quel point la discipline budgétaire thaïlandaise a connu un développement si rapide à une époque où l'armée prédomine dans la sphère politique.

Cependant, à cette période, on observe également un retard dans l'évolution de la législation relative à la discipline budgétaire. À la suite des élections de 2019, le gouvernement

²⁷³ BUREAU DU SECRÉTARIAT DU CABINET, Déclaration de politique du Cabinet du général Prayut Chan-o-cha, Premier ministre, à l'Assemblée législative nationale, *op. cit.*

²⁷⁴ THAIPUBLICA, « Durant le quinquennat du gouvernement Prayut, l'Assemblée législative nationale a approuvé 335 lois, traduisant une moyenne de six lois par mois. Le ministère des Finances et le Bureau du Premier ministre ont joué un rôle prépondérant dans cette dynamique législative, » ThaiPublica, 1 Janvier 2019, <https://thaipublica.org/2019/01/4-years-prayut-government-national-legislative-assembly-passed-335-laws/>.

du général Prayut Chan-o-cha constituait une coalition de partis politiques soutenant les intérêts de l'armée. Confronté à la nécessité de respecter les engagements électoraux envers la population, le gouvernement a dû recourir à des politiques populistes. Lorsque le gouvernement et les organes d'inspection s'associent en un seul groupe, soit du fait que ces organes d'inspection ont tous une origine directe ou indirecte liée à la nomination issue du coup d'État, le mécanisme de contrôle et d'inspection destiné à réprimer le peuple n'est pas autant exploité qu'auparavant. Un exemple manifeste en est le projet du gouvernement du général Prayut Chan-o-cha visant la construction d'infrastructures de transport, une initiative similaire à celle du gouvernement précédent²⁷⁵. Toutefois, la mise en œuvre de ces projets n'a suscité qu'un faible intérêt de la part des universitaires. De plus, ce projet gouvernemental n'a pas été soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle, malgré l'éventualité qu'il puisse enfreindre les principes de discipline budgétaire consacrés par la Constitution.

Après avoir esquissé l'évolution de la discipline budgétaire thaïlandaise à travers le prisme du contexte politique thaïlandais pendant la transition vers la constitution actuelle, il convient à présent d'explorer les dispositions juridiques relatives à la discipline budgétaire conformément à la Constitution de 2017. Cette étude se décomposera comme suit : La discipline budgétaire dans la Constitution de 2017 (A) ; et Le contrôle et l'examen de la discipline budgétaire par la commission de vérification des fonds publics (B).

A - La discipline budgétaire dans la Constitution de 2017

À l'exception de la Constitution de 2007, qui comprend une section spécifique sur les finances, la Constitution de 2017 ne présente pas de distinctions significatives par rapport aux constitutions précédentes, considérant la loi des finances comme un acte législatif soumis à l'examen parlementaire. Ce qui semble être une divergence par rapport aux constitutions antérieures, c'est l'objectif affirmé de formuler des principes généraux permettant à l'administration de concevoir un projet de loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, détaillant ainsi ses spécificités, conformément à l'article 167, alinéa 3^e de la Constitution de 2007.

²⁷⁵ ISRA NEWS, « Dans le cadre de ses responsabilités en matière d'infrastructure, le gouvernement dirigé par le Premier ministre Prayut a engagé des investissements significatifs, totalisant 1,9 billion de bahts, sur une période de huit ans, couvrant un ensemble de 111 projets, » Isra news, 4 août 2022, <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/110799-news-125.html>.

Malgré la mention, dans l'article 62 de la Constitution de 2017 consacré à la politique de l'État, selon laquelle l'État doit maintenir la discipline budgétaire, une exploration approfondie des dispositions de cette constitution ne permet pas de définir clairement la nature de cette discipline budgétaire. En conséquence, il est nécessaire de se référer à la loi sur la discipline budgétaire, tel que disposé à l'article 62, alinéa 2°, de la Constitution.

La discipline budgétaire, telle qu'énoncée dans cette Constitution, est désignée sous l'appellation de « Discipline monétaire et financière de l'État ». Comme cela était le cas dans la Constitution précédente, le libellé de cette discipline budgétaire ne rend pas compte de sa véritable nature, étant donné qu'il ne présente aucun lien intrinsèque avec la théorie monétaire. Ce constat met en lumière le fait que les rédacteurs de la constitution ne saisissent pas pleinement la distinction entre la théorie monétaire et la théorie des finances publiques.

Au-delà des dispositions générales de l'article 62, la notion de « Discipline monétaire et financière de l'État » est évoquée de manière sporadique dans la présente Constitution, aux articles 140, 141, 142, 164 et 240. Les principes fondamentaux des finances publiques inscrits dans cette Constitution peuvent être regroupés en trois catégories distinctes : Les orientations fondamentales de la politique de l'État (1)) ; et Les principes généraux du budget et la discipline budgétaire (2)).

1) Les orientations fondamentales de la politique de l'État

Dans le projet de Constitution élaboré par Borwornsak Uwanno, les dispositions des articles 88 et 189 étaient conçues pour prévenir la mise en œuvre de politiques populistes susceptibles d'engendrer des préjudices financiers pour le pays. Bien que la Constitution actuelle n'aborde pas directement cette question directement, elle se reflète dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sera examinée de manière approfondie ultérieurement. L'article 62 de la Constitution de 2017 énonce les principes fondamentaux de la discipline budgétaire.

Au sein du Chapitre 5, intitulé « Devoirs de l'État », l'article 62 énonce que L'État a l'obligation de préserver avec rigueur la discipline monétaire et financière, assurant ainsi une stabilité et une sécurité durables dans le domaine monétaire et financier de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit mettre en place un système fiscal visant à garantir l'équité au sein de la société. Par ailleurs, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État doit comporter au moins des dispositions

relatives au cadre d'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, aussi bien budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique²⁷⁶.

La Constitution semble enjoindre à l'État d'observer la discipline budgétaire, également appelée « discipline monétaire et financière de l'État », sans toutefois définir explicitement cette discipline budgétaire. Dans son deuxième alinéa, elle exige que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État précise les contours de la discipline budgétaire. Néanmoins, un examen approfondi de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État promulguée en 2018 révèle qu'elle ne clarifie pas davantage la signification de la discipline budgétaire.

Outre la définition des responsabilités de l'État, les organes de l'État, notamment les organes exécutifs, sont également tenus de respecter une discipline appropriée. La constitution inclut une disposition spécifique pour le Cabinet, définie à l'article 164, qui énonce les responsabilités globales de cet organe. En ce qui concerne la discipline budgétaire, elle est expressément mentionnée à l'article 164 (2), imposant au Cabinet le strict respect de la discipline budgétaire conformément aux dispositions légales énoncées dans la loi sur la discipline budgétaire²⁷⁷.

2) Les principes généraux du budget et la discipline budgétaire

Par rapport à la Constitution de 2007, qui contient l'article 167, alinéa 3, obligeant le Parlement à adopter une discipline budgétaire au niveau de la loi, la Constitution de 2017 ne comporte pas une telle disposition spécifique. Ce qui s'en rapproche le plus est l'article 62, qui est une

²⁷⁶ Article 62 de la Constitution de 2017 : « L'État est tenu de maintenir rigoureusement la discipline monétaire et financière, garantissant ainsi une stabilité et une sécurité durables de la situation monétaire et financière de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit établir un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société.

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État contient au moins des dispositions relatives au cadre de l'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, tant budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique. »

²⁷⁷ Article 164 de la Constitution de 2017 : « Le Conseil des ministres assure la gestion des affaires de l'État en conformité avec les dispositions de la Constitution, des lois et des politiques énoncées au Parlement. Il agira également en accord avec les règles suivantes :

- (1) s'acquitter de ses fonctions et exercer ses pouvoirs avec honnêteté, de bonne foi, avec dévouement, ouverture, minutie et prudence dans l'accomplissement de divers actes pour le plus grand bénéfice du pays et du public en commun ;
- (2) respecter scrupuleusement les disciplines relatives aux fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;
- (3) observer les principes de bonne gouvernance publique ;
- (4) promouvoir la coexistence équitable, le bonheur, l'unité et la solidarité de tous les secteurs de la société ;

... ».

disposition générale concernant les devoirs de l'État, comme expliqué précédemment. Par conséquent, la loi relative aux principes budgétaires généraux demeure relativement simple, sans différences substantielles par rapport aux constitutions antérieures. Les modifications sont principalement de nature mineure, incluant notamment les principes généraux relatifs au déboursement des fonds gouvernementaux, qui étaient autrefois disposés à l'article 169 de la Constitution de 2007, et qui ont été complétés par une loi additionnelle octroyant le pouvoir de décaisser les fonds gouvernementaux, à savoir la loi sur la discipline budgétaire selon l'article 140 de la Constitution actuelle²⁷⁸. Il est évident que l'essence du versement des fonds publics a le même contenu que l'article 169 de la Constitution de 2007, seule la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ayant été ajoutée en tant qu'autre loi donnant le pouvoir au paiement des fonds publics.

En général, la loi de finances prédominante demeure la loi de finances annuelle, comme stipulé dans l'article 141 de la présente Constitution. Il s'agit du principe du budget général, conservant le même contenu que la Constitution précédente, avec l'ajout d'un cadre de discipline budgétaire à prendre en compte lors de l'élaboration de la loi de finances annuelle en vertu de l'alinéa 2. Cependant, l'article 141, énonçant « Les prévisions des dépenses de l'État »²⁷⁹, indique que la Constitution rejette l'idée de recettes budgétaires, concept présent dans le projet de Constitution du Conseil national de réforme, où le Professeur Borwornsak Uwanoo occupe la présidence de la Commission de rédaction de la Constitution.

Néanmoins, dans l'élaboration du projet de loi, la Constitution renforce la diligence raisonnable et la transparence en exigeant du pouvoir exécutif qu'il fournisse des informations exhaustives et significatives, offrant ainsi aux législateurs une vision complète de la situation fiscale du pays avant de prendre une décision sur l'approbation de la loi de finances annuelle. L'article 142 prescrit que la présentation d'une loi de finances annuelle doit inclure une

²⁷⁸ Article 140 de la Constitution de 2017 : « Le versement des fonds publics s'effectue exclusivement sous l'autorité de la loi de finances, de la loi de procédure budgétaire, de la loi de finances rectificative, de la loi sur le Trésor, ou de la loi de discipline monétaire et financière de l'État. Toutefois, dans des situations d'urgence, des avances peuvent être autorisées conformément aux règles et procédures établies par la loi. Dans de tels cas, les provisions budgétaires destinées au remboursement doivent être réservées dans la loi de finances rectificative, la loi de finances supplémentaire, ou la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant ».

²⁷⁹ Article 141 de la Constitution de 2017 : « Les prévisions des dépenses de l'État doivent être formulées sous la forme d'une loi. En l'absence de promulgation opportune de la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant, la loi de finances annuelle pour l'exercice précédent s'applique à titre provisoire.

L'État est tenu de fournir au Parlement, aux Cours de justice, aux Autorités indépendantes, ainsi qu'au Parquet, un budget permettant leur fonctionnement autonome, en stricte conformité avec la loi relative à la discipline budgétaire. Si le budget alloué s'avère insuffisant pour garantir leur indépendance fonctionnelle, le Parlement, les Cours de justice, les Autorités indépendantes et le Parquet ont la faculté de présenter un amendement au projet de loi de finances directement à la Commission des Finances ».

exposition détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats escomptés ou générés par les paiements, ainsi que la concordance avec la stratégie nationale et les plans de développement, suivant les règles établies par la loi sur la budgétaire²⁸⁰.

L'article 142 de la Constitution de 2017 présente des similitudes avec l'article 167 de la Constitution de 2007 dans certains aspects. Toutefois, il est crucial de souligner que la présente Constitution n'a que partiellement légiféré sur ce sujet spécifique, laissant au pouvoir législatif la latitude d'élaborer une loi sur la discipline monétaire et financière de l'État pour détailler les aspects relatifs aux revenus. Cette disposition la distingue de la Constitution précédente, en particulier du troisième alinéa de l'article 167, qui spécifiait de manière plus détaillée les contenus requis pour la loi de finances et le budget de l'État.

Enfin, il convient de souligner que la Constitution établit un cadre pour l'exercice du pouvoir législatif en vue de promulguer des lois relatives aux finances publiques, ainsi qu'un cadre pour l'exercice des pouvoirs exécutifs. Ces cadres de discipline budgétaire, envisagés conjointement avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sera exposée plus en détail, peuvent être perçus comme hautement abstraits. Cela pourrait potentiellement ouvrir la voie à la Cour constitutionnelle et à la Cour administrative pour jouer un rôle dans l'exercice des pouvoirs judiciaires en examinant des décisions politiques, ce qui contrevient au principe de séparation des pouvoirs.

B - Le contrôle de la discipline budgétaire par la Commission de vérification des fonds publics

La discipline budgétaire, héritée de la rédaction initiale de la Constitution de 1997 et influencée par l'ancienne Cour de discipline budgétaire et financière en France, demeure un élément intégré dans la Constitution de 2017. Son essence demeure immuable, opérant comme un instrument au sein de la Commission de la vérification des fonds publics pour sanctionner les agents publics dont le comportement transgresse les principes de discipline budgétaire énoncés dans la loi. La distinction majeure réside dans le fait que désormais, la définition des violations de la discipline budgétaire et financière n'est plus dictée par un règlement de la Commission de

²⁸⁰ Article 142 de la Constitution de 2017 : « L'introduction d'une loi de finances annuelle doit comporter une présentation détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats anticipés ou générés par les paiements, et s'aligner sur la stratégie nationale ainsi que sur les plans de développement, conformément aux normes définies par la loi sur les disciplines monétaire et financière de l'État ».

la vérification des fonds publics, mais par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

De plus, la Constitution de 2017 élimine le rôle du comité de discipline budgétaire et financière, qui était antérieurement chargée d'enquêter sur les faits et de fournir des avis préliminaires à la Commission de vérification des fonds publics. En ce qui concerne le contrôle de l'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics, la Constitution accorde à ceux qui ont été sanctionnés le droit de déposer directement une plainte devant la Cour administrative suprême, contrairement au système juridique précédent qui exigeait de déposer plainte auprès de la Cour administrative de première instance.

Cependant, cette constitution introduit également un nouveau concept de discipline budgétaire en tant qu'instrument visant à prévenir et réprimer les politiques populistes, conformément aux idées du projet de constitution de Borwornsak Uwanoo. Dans ce rôle innovant, la Constitution confie à la Commission de vérification des fonds publics la responsabilité d'enquêter, en collaboration avec d'autres organismes indépendants, sur les questions de responsabilité politique et de présenter des rapports au Parlement, au Cabinet et à la population. Le contenu essentiel de cette question se divise donc en deux parties : Le pouvoir général d'examiner et de déterminer les sanctions en cas de violation de la discipline budgétaire et financière (1) ; et Le pouvoir spécifique d'examen en cas de violation de la discipline budgétaire (2).

1) Le pouvoir général d'examiner et de déterminer les sanctions en cas de violation de la discipline budgétaire et financière

La Constitution reconnaît toujours la discipline budgétaire originelle, à savoir une discipline budgétaire qui, en cas de violation, entraînera des sanctions administratives. Cependant, elle refuse d'accorder à la Cour administrative le pouvoir d'imposer elle-même des sanctions administratives. La Commission de rédaction de la Constitution maintient la délégation de responsabilité à la Commission de vérification des fonds publics pour jouer un rôle central dans la réalisation des enquêtes et l'imposition de sanctions à l'encontre de ceux enfreignant le cadre de discipline budgétaire établi par la loi.

L'article 240 de la Constitution de 2017 confère à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Par ailleurs, toute personne sanctionnée par

ordonnance pour violation de la discipline budgétaire et financière a la possibilité d'interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la réception de ladite ordonnance²⁸¹.

Il semble que la constitution a renforcé le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics en tant qu'organe suprême, éliminant ainsi la nécessité de passer par l'équilibre des pouvoirs représenté par le comité de discipline budgétaire et financière, comme cela était pratiqué dans le passé. De plus, les ordonnances de sanctions administratives émises par la Commission de vérification des fonds publics bénéficient d'un statut juridique plus élevé que les ordonnances administratives émanant d'autres organes, étant soumises à un recours direct devant la Cour administrative suprême, sans nécessité de recourir à une action en justice devant la Cour administrative de première instance. Cependant, simultanément, la constitution restreint le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics en matière d'élaboration de règles relatives à la discipline budgétaire et financière. Selon cette Constitution, le pouvoir législatif est autorisé à consigner différentes infractions dans la loi sur la discipline budgétaire, qui est incarnée par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État promulguée ultérieurement en 2018.

2) Le pouvoir spécifique d'examen en cas de violation de la discipline budgétaire

L'idée du projet de Constitution du Professeur Borwornsak Uwanoo, soumise au Conseil national de la réforme pour approbation, qui dispose que les actions contraires à la discipline budgétaire constitutionnelle doivent être soumises à l'examen d'une section spécialisée en discipline budgétaire au sein de la Cour Administrative centrale et de la Cour Administrative

²⁸¹ Article 240 de la Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants :

(1) Définir la politique d'audit de l'État.

(2) Prescrire des règles types relatives au contrôle de l'État.

(3) Surveiller la conformité de l'audit de l'État avec les points (1) et (2), ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

(4) Fournir des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris émettre des suggestions aux organismes publics pour corriger les défauts dans la dépense des fonds publics.

(5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

La procédure mentionnée à l'alinéa 1 doit être conforme à la loi organique sur la vérification des fonds publics.

Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».

suprême (articles 195 et 229), retrouve une trace à l'article 245. Toutefois, cette disposition concerne davantage un examen politique mené par le Parlement et des organes indépendants, échappant ainsi à la compétence de la Cour Administrative. Il s'agit d'un nouveau paradigme juridique intégrant la discipline budgétaire en tant que concept visant à prévenir et réprimer les politiques populistes, une dimension qui n'avait jusqu'alors jamais émergé dans l'histoire juridique thaïlandaise.

Il est important de souligner que la Constitution de 2017 a renforcé la responsabilité budgétaire du pouvoir exécutif afin de prévenir la mise en œuvre de politiques ou de programmes gouvernementaux populistes susceptibles de causer des risques ou des dommages graves au budget de la Thaïlande. Cependant, par rapport au projet de constitution de Borwornsak Uwanno, qui conférait explicitement à la Section de la Discipline Budgétaire et Financière de la Cour Administrative le pouvoir d'intervenir et de contrôler le populisme gouvernemental, la Constitution de M. Meechai Ruchuphan accorde moins de confiance à la Cour Administrative. Au lieu de cela, elle autorise les organisations constitutionnelles indépendantes, telles que la Commission électorale, la Commission nationale anti-corruption et la Commission de vérification des fonds publics, à collaborer dans les enquêtes sur les activités gouvernementales susceptibles de conduire à un désastre budgétaire pour le pays. Cette approche est considérée comme une amélioration par rapport au projet de constitution de Borwornsak Uwanno, car les questions soulevées sont de nature purement politique et économique et doivent être contrôlées et examinées politiquement, sans implication du pouvoir judiciaire.

L'article 245 de la Constitution actuelle²⁸², ainsi que l'article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018²⁸³, établissent l'autorité conjointe des organismes

²⁸² Article 245 de la Constitution de 2017 : « Afin de remédier ou de prévenir les préjudices potentiels aux finances de l'État, le Vérificateur général soumettra à la Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur les finances et à la discipline budgétaire de l'État, susceptibles d'entraîner d'importants dommages financiers à l'État.

Si la Commission de vérification des fonds publics approuve les résultats de l'inspection, elle consulte la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas d'accord lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques ».

²⁸³ Article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans l'objectif d'atténuer ou d'éviter d'éventuels préjudices en matière monétaire ou de finances publiques, le vérificateur général est tenu de présenter à la Commission de vérification des fonds publics un rapport sur les infractions à la loi sur les finances publiques qui pourraient causer d'importants dommages aux finances publiques de l'État.

Si la Commission de vérification des fonds publics approuve ledit rapport conformément à l'alinéa 1, elle doit convoquer une réunion de consultation impliquant la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. Lorsque les participants à la réunion sont d'accord avec les résultats du rapport par une majorité des deux tiers, le Président, le Président de la Commission électorale et le Président de la Commission nationale anti-

indépendants pour mener des enquêtes publiques. En cas d'accord de la réunion commune sur les résultats de l'inspection, toutes les organisations indépendantes enverront conjointement une lettre d'information à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet sans délai, et divulgueront les résultats de l'inspection au public. Il est important de noter que le rapport n'a aucune force contraignante que le gouvernement serait tenu de respecter de quelque manière que ce soit. Il s'agit donc d'un système de contrôle et d'inspection politique qui ne dispose d'aucune force juridique, en conformité avec les principes de l'État de droit et de la démocratie.

corruption doivent signer et soumettre immédiatement leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil ministériel, tout en informant également le public.

Tous les membres de la Commission de vérification des fonds publics, de la Commission électorale et de la Commission nationale anti-corruption doivent assister à cette réunion selon l'alinéa 2. Ceux absents, opposés ou s'abstenant de voter sont passibles de sanctions graves en vertu du Code de Déontologie, mais ils peuvent démissionner avant la date de la réunion ou du vote, le cas échéant.

Lors de la réunion prévue à l'alinéa 1, le Vérificateur général a le droit de participer et de partager son opinion, bien qu'il n'ait pas le droit de voter.

L'ordre du jour et les procédures de la co-réunion seront déterminés par décision conjointe des participants ».

§ 2. Les lois relatives à « la discipline budgétaire »

La discipline budgétaire en droit public thaïlandais est encadrée par deux lois fondamentales, à savoir la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ces textes juridiques revêtent une importance cruciale dans la gestion financière de l'État et ont subi des modifications significatives par rapport à leurs précédentes versions.

La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 conserve l'essence de son prédécesseur de 1999, mais elle présente des divergences importantes, en grande partie dictées par les dispositions constitutionnelles en vigueur. Parmi ces modifications, on peut noter la suppression du système de contrôle primaire exercé par le Comité de discipline budgétaire et financière, reflétant ainsi une évolution structurelle dans le processus de vérification des fonds publics.

Un élément saillant dans le paysage juridique thaïlandais actuel réside dans la promulgation réussie de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Bien que cette loi ait été initialement envisagée en 2014, elle a finalement vu le jour en 2018. Il convient de souligner que le contenu de cette loi est en partie influencé par le projet de loi de 2014, mais des éléments nouveaux ont été introduits. Notamment, la discipline budgétaire et financière établit un système de contrôle du comportement des agents publics par le biais de la Commission de vérification des fonds publics. Pour une compréhension approfondie, il est impératif de lire cette loi de concert avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Il est indéniable que la discipline budgétaire selon la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État en 2018 représente une synthèse entre le concept de discipline budgétaire issu de la Constitution de 1997 et celui issu de la Constitution de 2007. Cette convergence démontre une volonté d'harmoniser les principes constitutionnels et les impératifs financiers pour assurer une gouvernance budgétaire robuste et conforme aux exigences constitutionnelles évolutives.

La seconde section de l'étude approfondie sur la discipline budgétaire en droit public thaïlandais se concentrera sur deux aspects clés, en les divisant en deux parties distinctes : La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 (A) ; et La loi sur la discipline monétaire et

financière de l'État de 2018 : Le droit matériel de discipline budgétaire et financier et la loi contre le « populisme » ? (B).

A - La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : Le droit procédural de discipline budgétaire et financier

En ce qui concerne la discipline budgétaire dans le cadre juridique où la loi prévoit des sanctions administratives en cas de non-respect de cette discipline, il convient de noter qu'avec l'abrogation du rôle du Comité disciplinaire budgétaire et financier par la Constitution de 2017, la responsabilité prédominante dans le contrôle de l'exercice de la discipline budgétaire et financière repose exclusivement sur la Commission de vérification des fonds publics.

Dans tous les cas, eu égard à la conception élargie du concept de discipline budgétaire consacrée par la Constitution de 2017, laquelle englobe effectivement la « discipline monétaire et financière », une question émerge lorsqu'on l'examine conjointement avec la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : peut-on se demander si le pouvoir de discipline budgétaire conféré à la Commission de vérification des fonds publics ne dépasse pas les limites du cadre économique, voire ne s'étend pas au-delà du domaine de la politique gouvernementale. Cette problématique sera examinée en détail dans la partie suivante du présent exposé.

À cet égard, il convient de souligner que la clarification de la portée du pouvoir de discipline budgétaire conféré à la Commission de vérification des fonds publics nécessite une analyse approfondie des dispositions normatives en vigueur, à la fois dans le contexte de la législation organique de 2018 et au sein du cadre plus large de la politique gouvernementale. Cette démarche exégétique vise à élucider les nuances et les implications de cette compétence, en examinant non seulement son application dans le domaine juridique, mais également son influence potentielle sur les aspects stratégiques de la politique publique, en particulier, le contenu de la section générale de la loi de discipline budgétaire de 2018. L'examen se subdivisera de manière méthodique comme suit : Les dispositions générales dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 (1)) ; et Les pouvoirs des institutions supérieures de contrôle de vérification des fonds publics (2)).

1) Les dispositions générales dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018

Dans la section générale de la loi, la discipline budgétaire n'est pas explicitement définie. Selon l'article 4, qui traite de la vérification des fonds publics, cette vérification englobe l'audit financier, l'examen des rapports financiers et d'autres formes d'audit. L'objectif principal est de garantir que les recettes, dépenses et la gestion financière des entités vérifiées respectent les lois, règlements et principes de bonne gouvernance de l'État. Les audits visent également à évaluer la conformité des dépenses publiques avec les objectifs définis et les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités²⁸⁴.

La quête de la définition de la discipline budgétaire requiert une exploration attentive des dispositions énoncées dans les articles 27, 33, 53, 57, 85, 91, particulièrement au sein du Chapitre 7 intitulé « Discipline monétaire et financier », couvrant les articles 95 à 103, ainsi que dans les chapitres transitoires de l'article 115, lesquels font référence à la discipline budgétaire. Ces dispositions feront l'objet d'une analyse approfondie dans la section 2. En synthèse, la discipline budgétaire, conformément à cette loi organique, érige un cadre réglementaire destiné à orienter le comportement des agents publics en matière de responsabilité fiscale, avec la Commission de la vérification des fonds publics investie du pouvoir d'imposer des sanctions administratives.

2) Les pouvoirs des institutions supérieures de contrôle de vérification des fonds publics

Dans le contexte des réformes politiques précédant l'adoption de la Constitution de 1997, la Thaïlande envisageait la création d'une Cour de discipline budgétaire et financière. Bien que plus de 20 années se soient écoulées depuis, le concept de discipline budgétaire et financière persiste dans le cadre juridique, sans qu'un nouveau système judiciaire ait été instauré. La

²⁸⁴ Article 4 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans cette loi organique : Au sein de cette loi organique, ... le terme "vérification des fonds publics" se réfère à l'audit financier des organismes soumis à vérification, à l'examen des rapports financiers, ainsi qu'à d'autres formes d'audit mandatées par la présente législation organique. Ces audits englobent l'analyse des recettes publiques, des intérêts publics, des dépenses, de l'utilisation, de la rétention et de la gestion des fonds, des actifs, des droits et des avantages des entités auditées, ainsi que tout autre contrôle ou gestion pertinent de ces entités. L'objectif est d'établir si les recettes, les dépenses et la gestion financière de l'entité en question sont en conformité avec les lois, règlements, règles, résolutions du cabinet et pratiques de bonne gouvernance de l'État. Par ailleurs, l'audit vise également à évaluer si les dépenses publiques sont effectuées conformément aux objectifs de dépenses établis, en respectant les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités ».

responsabilité d'examiner les affaires de discipline budgétaire et financière relève désormais d'un organe constitutionnel indépendant, sous la direction de la Commission de vérification des fonds publics.

Une différence notable par rapport au passé est que l'organe équilibrant les pouvoirs avec la Commission de vérification des fonds publics n'est plus le Comité de discipline budgétaire et financière, mais plutôt le Vérificateur général. Étant donné que cette entité conserve le statut d'organisme administratif, les résultats de l'exercice de son pouvoir sont toujours considérés comme des actes administratifs, contrairement aux jugements rendus par la Cour Administrative. Il convient toutefois de noter que le statut juridique de ces organismes a connu des améliorations, la Constitution exigeant désormais que les recours contre de telles ordonnances soient directement portés devant la Cour administrative suprême.

Deux organisations importantes qui doivent être décrites dans l'ordre sont : La Commission de vérification des fonds publics, agissant en tant qu'organe décisionnel suprême (a) ; et Le Vérificateur général, jouant le rôle d'organe présentant les affaires à la Commission de vérification des fonds publics (b).

a. La Commission de vérification des fonds publics, agissant en tant qu'organe décisionnel suprême

Il convient de noter qu'il est question, dans l'article 27, d'une loi portant sur les attributions génériques de la Commission de vérification des fonds publics. Il prévoit que la Commission de vérification des fonds publics a pour missions de définir la politique de vérification des fonds publics, d'établir des normes types pour le contrôle de l'État, de superviser la conformité des audits avec la politique et les normes établies, ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Elle a également pour rôle de prodiguer des conseils et des recommandations sur la dépense des fonds publics, y compris en fournissant des orientations aux organismes publics pour remédier à d'éventuelles lacunes. La Commission est habilitée à ordonner des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État et à exercer d'autres devoirs et pouvoirs en vertu de la présente loi organique ou d'autres lois²⁸⁵. Cet article revêt une importance fondamentale en définissant les

²⁸⁵ Article 27 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « La Commission de vérification des fonds publics se voit investie de missions et de compétences variées en vertu desquelles elle est habilitée à :

(1) définir la politique de vérification des fonds publics ;
(2) édicter des normes types relatives au contrôle de l'État ;

missions clés de la Commission de vérification des fonds publics, notamment la définition de la politique de vérification (1), l'émission de normes de contrôle (2), ainsi que le pouvoir de sanctions lié à la discipline budgétaire et financière (5).

Dans le contexte spécifique de l'élaboration des normes définies au point (2), c'est-à-dire l'émission de normes types relatives au contrôle de l'État, la Commission accorde une attention particulière aux avis formulés par les organismes placés sous son contrôle ainsi que par d'autres instances administratives. Cette démarche témoigne de la volonté de la Commission de garantir la pertinence et l'efficacité des normes énoncées en intégrant les perspectives directes des entités concernées et en s'inspirant des meilleures pratiques observées au sein d'autres administrations.

Il est manifeste que l'article en question présente une concordance substantielle avec l'article 240 de la Constitution, créant ainsi une situation de quasi-redondance. Cependant, l'élément saillant réside dans la disposition (5) de l'article 27, laquelle confère à la Commission de vérification des fonds publics l'autorité d'infliger des sanctions administratives à l'encontre des individus qui enfreignent les dispositions de la discipline budgétaire consacrées par la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Il convient de souligner que cette disposition marque une déviation significative du principe originel inscrit dans la Constitution de 1997. En effet, à l'époque, la Commission elle-même était investie du pouvoir discrétionnaire de déterminer les infractions, de définir les procédures applicables, ainsi que de fixer les peines associées. Cette évolution législative dénote un changement substantiel dans la dynamique du processus sanctionnateur, transférant le pouvoir décisionnel de la Commission à la législation spécifique, ce qui témoigne d'un ajustement délibéré dans la répartition des compétences et des responsabilités en matière de discipline budgétaire au sein de la structure juridique de l'État.

(3) superviser la conformité de l'audit de l'État avec les éléments susmentionnés ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;

(4) formuler des conseils, suggestions ou recommandations sur la gestion des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris des orientations visant à remédier aux lacunes constatées dans la dépense publique ;

(5) décréter des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ; et

(6) exercer d'autres attributions conformément à la présente loi organique ou à d'autres dispositions légales.

Dans l'élaboration des normes énoncées au point (2), la Commission de vérification des fonds publics intègre les avis des organismes contrôlés et d'autres administrations ».

b. Le Vérificateur général, jouant le rôle d'organe présentant les affaires à la Commission de vérification des fonds publics

En ce qui concerne le Vérificateur général, ses compétences relatives à la discipline budgétaire sont explicitement formulées dans les articles 53 et 85 de la législation en vigueur. Selon l'article 53, le Vérificateur général est investi de responsabilités et de pouvoirs spécifiques, à savoir : la réalisation de l'audit d'État en stricte conformité avec les politiques établies pour la vérification des fonds publics, ainsi qu'avec les normes standard régissant l'audit d'État promulguées par la Commission de vérification des fonds publics, et en conformité avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ; l'évaluation minutieuse de l'efficacité et de l'efficience des dépenses des agences gouvernementales. Afin de faciliter son exercice professionnel, le Vérificateur général est habilité à déléguer des pouvoirs à des fonctionnaires au sein de son bureau, tout en assurant une supervision générale du travail accompli par ces fonctionnaires²⁸⁶.

L'article 85, alinéa 1, dispose que le Vérificateur général, en cas de constatation d'irrégularités suite au non-respect des dispositions légales, réglementaires, des règles, des résolutions du cabinet, ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public par le fonctionnaire des agences auditées, doit formuler des recommandations écrites pour améliorer ou mettre en place des mesures de contrôle. Malgré cela, le Vérificateur général doit écouter les explications des organismes vérifiés. Une fois qu'une action corrective est mise en œuvre, l'entité auditée en informe le Vérificateur général. L'alinéa 2 de l'article 85, aligné sur les pouvoirs définis à l'article 95, alinéa 3, précise que si des dommages surviennent à l'État ou aux organismes contrôlés, non couverts par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demande à l'entité auditée de verser des indemnités à l'État ou prend des mesures disciplinaires, laquelle doit informer le Vérificateur général de ses actions²⁸⁷.

²⁸⁶ Article 53 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Vérificateur général est investi de responsabilités et de prérogatives spécifiques, à savoir : (1) réaliser l'audit d'État en stricte conformité avec les politiques définies pour la vérification des fonds publics, ainsi qu'avec les normes régissant l'audit d'État établies par la Commission de vérification des fonds publics, et en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ; (2) évaluer minutieusement l'efficacité et l'efficience des dépenses engagées par les organismes gouvernementaux ; (3) déléguer des pouvoirs à des fonctionnaires en vue de l'exécution des tâches stipulées en (1) et (2) ; (4) superviser constamment et assumer la responsabilité de l'exécution des missions confiées aux fonctionnaires en vertu du point (3) ».

²⁸⁷ Article 85 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans l'éventualité où les conclusions de l'audit révèlent des irrégularités découlant du non-respect, par les fonctionnaires des agences auditées, des dispositions légales, réglementaires, des règles, des résolutions du cabinet, ainsi que des normes de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général est tenu d'informer, par voie écrite, les fautes constatées, accompagnées de recommandations visant à améliorer le processus ou à mettre en place des mesures de contrôle afin d'éviter la répétition de ces manquements. Néanmoins, le Vérificateur général doit accorder une audience aux

B - La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : Le droit matériel de discipline budgétaire et financier et la loi contre le « populisme » ?

La transformation de la discipline budgétaire au cours des deux dernières décennies est notablement marquée par l'avènement de la loi actuelle. L'origine de cette loi peut être retracée à la Constitution de 2007, notamment à son article 167, alinéa 3, qui dispose la nécessité d'une loi sur la discipline budgétaire en Thaïlande. Après un examen approfondi par le ministère des Finances, le projet de loi a été soumis à l'examen du Conseil d'État et a été adopté en tant que loi du Conseil d'État n° 292/2014. Le contenu de cette proposition législative est considéré comme très progressiste, résultant d'une analyse minutieuse menée par des juristes spécialisés en droit public et des économistes qui ont étudié les pratiques de discipline budgétaire étrangères pour les adapter au contexte juridique thaïlandais. Il est toutefois important de souligner que le projet de loi n'a pas été soumis au Parlement pour examen, car la constitution de 2007 a été abolie à la suite d'un coup d'État.

L'élaboration de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 trouve son origine dans l'adoption de la Constitution de 2017, qui a expressément stipulé, à travers son article 62, alinéa 2, que la Thaïlande devait disposer d'une loi régissant la discipline budgétaire. Après l'entrée en vigueur de cette constitution, les initiatives visant à rédiger et promulguer une telle loi ont été intensifiées, marquant le début d'un processus législatif significatif.

Sous l'administration du général Prayut Chan-ocha, des projets de lois ont été formellement présentés à l'Assemblée législative nationale, et finalement, la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été adoptée. Cette loi, structurée en cinq

explications, motivations, ou nécessités présentées par les organismes soumis à vérification. Une fois qu'une mesure correctrice a été mise en œuvre par l'entité auditée, celle-ci est communiquée au Vérificateur général.

En référence aux actions entreprises en vertu de l'alinéa 1, dans le cas où des préjudices causés à l'État ou aux organismes contrôlés ne sont pas spécifiquement envisagés par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général notifie à l'entité auditée l'obligation de verser des indemnités à l'État ou auxdites agences, ou prend des mesures disciplinaires selon la situation. Dans le cadre de cette procédure, l'entité auditée est tenue d'informer le Vérificateur général.

Dans l'éventualité où les résultats de l'audit, conjugués aux explications fournies par les agences auditées, révèlent une inadéquation des dispositions légales, réglementaires, des résolutions du cabinet ou des pratiques de gouvernance dans le secteur public par rapport aux circonstances existantes, ou lorsque leur conformité pourrait potentiellement porter atteinte à l'État ou au bien-être de la population, le Vérificateur général préconisera aux instances compétentes d'apporter des améliorations à la loi, au règlement, à la règle, à la résolution du cabinet ou aux bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public en question. Dans ce contexte, une fois ces améliorations mises en œuvre, les infractions relevées chez les agences auditées ne seront pas prises en considération, sauf en cas de corruption ».

chapitres et comprenant 87 articles, aborde de manière exhaustive une variété de questions liées aux finances publiques en Thaïlande. Cependant, deux sections particulièrement cruciales, en termes leur impact sur l'évolution de la discipline budgétaire dans le pays, sont le chapitre 1, qui expose les dispositions générales, et le chapitre 3, qui se penche sur la discipline monétaire et financière.

L'analyse approfondie de ces sections clés permet de mieux comprendre la portée et l'orientation prises par la discipline budgétaire en Thaïlande, offrant ainsi un éclairage essentiel sur la manière dont le pays envisage et met en œuvre des pratiques budgétaires efficaces et responsables. Ce processus législatif, bien que récent, s'inscrit dans une perspective historique plus large, remontant à l'époque des réformes politiques et constitutionnelles antérieures à la promulgation de la Constitution de 1997. Ainsi, l'évolution du cadre juridique entourant la discipline budgétaire en Thaïlande peut être appréciée dans un contexte plus vaste de développement institutionnel et de réflexion sur la gouvernance financière.

La segmentation de cette analyse s'articulera comme suit : L'origine de la loi de la discipline budgétaire en 2018 (1)) ; et La présence de la discipline budgétaire dans deux positions importantes dans une seule loi (2)).

1) L'origine de la loi de la discipline budgétaire en 2018

Pendant une période considérable, la législation a été promulguée sous l'égide du Bureau de la politique budgétaire relevant du ministère des Finances, selon les dires de M. Soraphol Tulayasathien (นายสรพล ตูลยะเสถียร), directeur de la division de l'analyse de la stabilité économique au sein dudit bureau ministériel²⁸⁸. Il est communément accepté que la loi soit désignée par un autre intitulé d'ordre politique, en l'occurrence, « la loi relative à l'interdiction du populisme »²⁸⁹. Les législateurs sous la direction du général Prayut Chan-o-cha ont pris des mesures pour proscrire la tolérance envers les plateformes populistes. L'entrée en vigueur de la loi sur la discipline monétaire et financière le 19 avril 2018 communique explicitement que les politiques populistes, *susceptibles d'occasionner des préjudices durables à l'économie nationale ou à la population*, ne sont plus acceptées²⁹⁰.

²⁸⁸ CHAITRONG W., CHANWANPEN K., « Anger at new junta law banning populist policy », *The Nation Thaïlande*, May 18, 2021, <https://www.nationthailand.com/politics/30343636>.

²⁸⁹ KHAOSOD, « Journal officiel publie une annonce "Interdiction du Populisme" », 20 avril 2018, https://www.khaosod.co.th/politics/news_985138.

²⁹⁰ GLAHAN S., « Anti-populism law not for greater good », *Bangkok Post*, 9 mai 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1461338/anti-populism-law-not-for-greater-good>.

Conformément à l'article 62 de la Constitution de 2017, l'État est tenue de maintenir une discipline monétaire et financière rigoureuse, garantissant ainsi la stabilité pérenne de la situation monétaire et financière de l'État, en conformité avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Dans cette perspective, l'État est également mandaté pour instaurer un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société. La promulgation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 trouve sa justification dans la nécessité de contrecarrer les politiques dites « populistes ». La finalité de cette loi se dévoile à la conclusion du texte, soulignant l'obligation constitutionnelle de l'État de maintenir une discipline monétaire et financière stricte, garantissant la durabilité et la stabilité du statut monétaire et financier de l'État, en accord avec la loi de discipline monétaire et financière de l'État. Cette loi englobe ainsi les dispositions relatives au cadre budgétaire et financier de l'État, à la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, les dépenses hors budget, la gestion des biens de l'État, du Trésor, et de la dette publique²⁹¹, représentant ainsi une avancée significative dans le domaine des finances publiques thaïlandaises.

La loi mentionne explicitement le concept de « Populisme », comme en témoigne l'article 9, alinéa 3, qui dispose que le Conseil des ministres ne doit pas gérer les affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique pouvant causer des préjudices à long terme au système économique national et au grand public. Malgré cette disposition, les élections générales de 2019 ont révélé une persistance de la concurrence autour des politiques « populistes ». Notamment, les partis issus du groupe militaire responsable du coup d'État du 22 mai étaient en mesure de former un gouvernement. Ce groupe militaire a adopté une politique « populiste » similaire à celle des gouvernements précédents dirigés par Thaksin Shinawatra et Yingluck Shinawatra²⁹². Par ailleurs, un certain nombre de politiques de campagne électorale ont engendré un fardeau budgétaire significatif, notamment sur la dette publique, notamment celles consistant à distribuer de l'argent aux personnes défavorisées²⁹³. Certaines de ces politiques se révèlent irréalisables, et il est constaté que les dispositions de la loi sur la discipline budgétaire ne sont pas appliquées de manière rigoureuse.

Mme. Anunya Yossundara (นางสาวอนัญ ยศสุนทร), juriste au Bureau du Conseil d'État, et Mme. Supanun Chumjai (นางสาวสุภณันท์ ชุ่มใจ), directeur de la division de la gestion des risques

²⁹¹ Journal officiel, vol. 135, partie 27 A, 19 avril 2018, p. 23.

²⁹² NEELAPAICHIT K., « Populist and Authoritarian Leadership of Prayuth-Chan-ocha and Rodrigo Duterte », *Thai Journal of East Asian Studies*, vol. 24 no. 1 (2020) : January - June 2020, 2020-06-29, p. 80.

²⁹³ CHANTARAPIDOK A., « Illusion fiscale : une analyse des impacts de la mise en œuvre du populisme », *Journal de l'Université de Silpakorn*, vol. 39, no. 1, janvier-février, 2019, p. 6.

fiscaux et de la discipline budgétaire du Bureau Politique budgétaire, soulignent que lors de l'élaboration de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, une étude approfondie de la loi sur la responsabilité budgétaire (Fiscal Responsibility Law) d'autres pays a été entreprise. Cette analyse a révélé trois composantes principales : (1) La détermination des pratiques budgétaires, incluant l'élaboration de politiques économiques à moyen terme et les projections budgétaires ; (2) L'établissement de règles budgétaires chiffrées, englobant la fixation des proportions dans la gestion de la dette publique ; et (3) La création d'institutions budgétaires indépendantes, telles que la Commission de vérification des fonds publics, le Vérificateur général, ou d'autres autorités budgétaires indépendantes, chargées de contrôler et de surveiller la conformité à la loi sur la responsabilité budgétaire²⁹⁴. En général, l'examen du non-respect de la loi sur la responsabilité budgétaire s'opère au moyen d'un mécanisme clé, impliquant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques chargées de mener des enquêtes et de divulguer les conclusions au Parlement ainsi qu'au public²⁹⁵.

Lors de l'examen conjoint avec l'origine du projet de loi monétaire et financière de l'État, conforme à l'article 167 de la Constitution de 2007 (rédigé par le Conseil d'État n° 292/2014 proposé par le ministère des Finances), il apparaît que la loi de discipline budgétaire en Thaïlande ne se caractérise pas essentiellement par son caractère innovant. Son dessein principal réside plutôt dans la consolidation et le développement des lois existantes en vue d'accroître leur efficacité. Par ailleurs, une analyse approfondie des législations étrangères a été intégrée au processus de développement de cette loi²⁹⁶. Les lois qui ont servi de référence pour la rédaction de la loi actuelle sur la discipline budgétaire incluent la loi sur le Trésor de 1948 ainsi que la loi sur les procédures budgétaires de 1959, cette dernière étant en vigueur au moment où le Conseil d'État a élaboré le projet de loi sur la discipline budgétaire.

Actuellement, les principales références législatives qui orientent la loi sur la discipline budgétaire comprennent la loi sur les procédures budgétaires de 2018, la loi sur la gestion de la dette publique de 2005 (actuellement mise à jour en 2018), la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 (actuellement mise à jour en 2018), les règlements de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 (actuellement intégrés dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 et la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018), le règlement

²⁹⁴ BOONCHOO P., *op. cit.*, p. 271.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*

du Bureau du Premier ministre sur les marchés publics de 1992 (actuellement réglementé par la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017), ainsi que d'autres règlements pertinents.

Il est à noter que cette loi est désignée sous le nom de « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État », bien que le système juridique thaïlandais ne reconnaisse pas l'État en tant que personne morale²⁹⁷. Les entités gouvernementales possèdent principalement un statut juridique distinct en tant que personnes morales, telles que des départements, des entreprises publiques ou des collectivités territoriales. Ainsi, le terme « État » est utilisé de manière extensive, indiquant que les législateurs ont l'intention d'appliquer cette loi à toutes les entités publiques en Thaïlande. Bien que cette loi soit intitulée « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État », elle n'est pas liée à la « monnaie » selon la théorie quantitative de la monnaie, où la masse monétaire domine le secteur financier, et toute modification de celle-ci a un impact direct sur le secteur manufacturier. Ainsi, le gouvernement peut utiliser la politique monétaire de manière autonome pour résoudre des problèmes économiques, sans avoir besoin de s'appuyer sur d'autres outils tels que la politique budgétaire²⁹⁸. Cette loi est exclusivement axée sur les « finances publiques ». En ce qui concerne la « monnaie » en Thaïlande, la Banque de Thaïlande est l'entité responsable, conformément à la loi sur la Banque de Thaïlande de 1942.

En dernier lieu, cette loi a suscité des critiques importantes. De nombreux observateurs considèrent cette législation comme une avancée majeure dans le domaine du droit public financier, un instrument destiné à prévenir et résoudre les problèmes résultant des politiques populistes du gouvernement. Selon M. Pornchai Thiravej (นายพรชัย ฐีระเวช), cette loi agit comme un « bouclier » pour les partis politiques aspirant à gouverner le pays tout en utilisant les fonds publics de manière irresponsable²⁹⁹. Par ailleurs, cette législation est interprétée comme un mécanisme de contrôle du gouvernement élu par la population. Selon Le professeur associé Anusorn Tamajai (รองศาสตราจารย์อนุสรณ์ ธรรมใจ), cette loi traduit la méfiance du peuple à l'égard de la sélection de ses représentants pour diriger le pays. La rigueur de cette loi pourrait avoir des répercussions sur la formulation de politiques et le bien-être général de la population. De plus,

²⁹⁷ Arrêt de la Cour suprême 724/1947.

²⁹⁸ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *op. cit.*

²⁹⁹ POSTTODAY, « “Loi de discipline budgétaire”, un bouclier pour bloquer la campagne populiste », 4 mars 2019, https://www.posttoday.com/finance-stock/news/582160?fbclid=IwAR3WUFzC0GoGebBB65nZtqJXIgOPp_NWpsPq8ffV-kfUrtj8w_8PWnvpXg.

elle est susceptible d'être exploitée à des fins politiques visant à affaiblir le gouvernement élu, car elle offre une marge d'interprétation significative³⁰⁰.

2) La présence de la discipline budgétaire dans deux positions importantes dans une seule loi

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 est une loi qui réunit dans un cadre unifié les principes des lois relatives aux finances publiques qui apparaissaient jusqu'alors éparpillés, que ce soit sous la forme de lois ou de règlements. Ce statut juridique garantit que l'exécutif ne pourra pas modifier arbitrairement les règles budgétaires. Cependant, une problématique subsiste quant à sa capacité à exercer un contrôle sur les projets de loi parlementaires, notamment le projet de loi de finances annuelle. En effet, du point de vue légal, cette loi devrait être appréhendée de manière conjointe avec le projet de loi de finances, les dépenses annuelles bénéficiant d'un statut équivalent au sein de la législation.

Cette législation se compose de cinq chapitres, comprenant un total de 87 articles. Les aspects cruciaux liés à la discipline budgétaire, reflétant l'évolution historique des idées, sont principalement abordés dans le chapitre 1, dédié aux dispositions générales, ainsi que dans le chapitre 3 intitulé « Discipline monétaire et financière ». L'étude débutera par l'examen de deux sections distinctes : La discipline budgétaire dans le chapitre 1 : Les dispositions générales (a) ; et La discipline budgétaire dans le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières (b).

a. La discipline budgétaire dans le chapitre 1 : Les dispositions générales

Le contenu de ce chapitre de la loi est imprégné par les principes de discipline budgétaire énoncés dans la Constitution de 2007 et le projet de Constitution de Borwornsak Uwan. Ce chapitre général établit un cadre global auquel l'État est tenu de se conformer et de suivre. Les dispositions de la loi sont centrées sur la promotion de la bonne gouvernance et la mise en œuvre d'une gestion budgétaire efficace et durable.

³⁰⁰ SUPAWATTANAKUL K., « Anusorn TAMAJAI : Implications politiques des lois de discipline budgétaire : contrôler le gouvernement du peuple, se méfier du peuple », 2 mai 2018, <https://prachatai.com/journal/2018/05/76705>.

Cette législation énonce de manière détaillée les principes fondamentaux qui régissent la discipline budgétaire, lesquels sont exposés de manière exhaustive dans l'article 6 de la loi³⁰¹. Ce dernier constitue un socle juridique robuste, établissant les fondements essentiels sur lesquels repose la conduite des politiques financières de l'État. En outre, une attention particulière est accordée à la question du populisme, un aspect crucial traité de manière approfondie dans l'article 9 de cette loi³⁰². Ainsi, la loi aborde de manière exhaustive les principes directeurs de la discipline budgétaire, démontrant une volonté législative de promouvoir la responsabilité financière et la stabilité économique tout en adressant spécifiquement les risques associés au populisme dans le contexte des affaires financières de l'État.

La portée de la discipline budgétaire, telle que définie dans cette loi, s'étend de manière significative, englobant non seulement les dispositions spécifiques énoncées dans la présente législation, mais également celles contenues dans d'autres textes juridiques pertinents. L'article 6 de cette loi consolide cette approche en intégrant la discipline budgétaire stipulée dans d'autres lois applicables. En conséquence, les agences publics et les agents publics sont tenus de se conformer non seulement aux dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, mais également à celles d'autres lois, notamment la loi de 2018 sur les procédures budgétaires (articles 17 à 24), la loi sur les terres gouvernementales de 1975 (articles 44 à 45), la loi sur le Trésor de 1948 (article 46), la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 (article 48), la loi sur la gestion de la dette publique de 2005 (articles 49-60), la loi sur la gestion du fonds de roulement de 2013 (article 63), la loi sur le plan et la procédure de décentralisation de 1999 (articles 64-67), la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 (article 80), ainsi que la loi établissant l'organisation pour régir les plantations locales dans le domaine des finances locales. Cette approche renforce l'intégrité du

³⁰¹ Article 6 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'État déploie des politiques financières, élabore des budgets, génère des revenus, gère les dépenses, administre les aspects monétaires et financiers, et crée de la dette de manière efficace, transparente et responsable. Ceci est conforme au principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale. L'État respectera rigoureusement les disciplines monétaires et financières énoncées dans la présente loi et dans d'autres textes législatifs pertinents ».

³⁰² Article 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Conseil des ministres est tenu de respecter strictement les disciplines liées aux finances de l'État conformément à la présente loi.

Lors de l'examen des questions relatives aux politiques financières, à la préparation des budgets, à l'obtention des revenus, aux dépenses, à l'administration monétaire et financière, ainsi qu'à la création de la dette, le Conseil des ministres doit procéder avec minutie en évaluant les avantages pour l'État ou le grand public, en optimisant l'utilisation des ressources, en analysant les charges monétaires et financières imposées à l'État, et en considérant les risques ainsi que les pertes potentielles susceptibles d'affecter les affaires monétaires et financières de l'État. En outre, le Conseil des ministres ne doit pas orienter l'administration des affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique pouvant nuire à long terme à l'économie nationale et au bien-être public ».

cadre juridique entourant la discipline budgétaire, garantissant une conformité rigoureuse aux normes établies dans un ensemble de lois interconnectées³⁰³.

L'analyse détaillée de l'article 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État révèle qu'il découle de la volonté affirmée de contenir le populisme. Cette volonté est initialement exprimée dans l'article 195 du projet de Constitution, tel que présenté au Conseil national de la réforme pour approbation, et elle trouve également un écho dans le principe énoncé à l'article 245 de la Constitution actuelle.

L'article 9, en particulier, se positionne comme un instrument juridique visant à contrôler et à prévenir les dérives potentielles liées aux politiques populistes. En énonçant des principes stricts à respecter dans l'administration des affaires de l'État, cet article cherche à établir des limites claires pour éviter une utilisation détournée des ressources publiques à des fins politiques, susceptibles de compromettre la stabilité économique à long terme et le bien-être général de la nation.

Il est incontestable que les articles 6 à 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État énoncent les grands principes auxquels l'administration est tenue de se conformer. Cependant, en tant que loi récente, aucune jurisprudence n'a encore clarifié si ces dispositions seront interprétées et appliquées par la Cour constitutionnelle ou la Cour administrative, ni dans quelle mesure elles le seront. Cette incertitude souligne l'importance future des interprétations judiciaires pour établir la portée et la mise en œuvre de ces dispositions dans le contexte juridique et administratif thaïlandais. Les éventuelles décisions des instances judiciaires joueront un rôle crucial dans la définition de la nature et de l'impact concret de ces principes, contribuant ainsi à façonner le paysage juridique et administratif du système financier et monétaire de l'État.

Malgré ces objectifs clairs, la nouveauté de cette loi soulève des interrogations quant à son interprétation et à son application par les instances judiciaires. À ce stade, aucune jurisprudence n'a encore déterminé la manière dont ces dispositions, notamment celles de l'article 9, seront interprétées et appliquées par l'organe judiciaire. Ainsi, l'évolution future de la jurisprudence pourrait jouer un rôle essentiel dans la définition du champ d'application et de l'impact concret de cet article sur la scène politique et juridique thaïlandaise.

³⁰³ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 91.

b. La discipline budgétaire dans le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières

Le contenu de ce chapitre subit l'influence de la discipline budgétaire inscrite dans la Constitution de 1997 ainsi que de celle du projet de loi monétaire et financier de l'État n° 292/2014 en 2014. La discipline budgétaire de 1997, dans son sens originel, présente dans ce chapitre, ne diffère guère de la discipline budgétaire et financière figurant dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Il est possible d'affirmer que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 vise principalement à rendre la discipline budgétaire et financière déjà en vigueur plus démocratique, plus conforme à l'État de droit et plus ordonnée, sans introduire de nouveaux contenus matériels.

En outre, certains éléments de ce chapitre sont influencés par le projet de loi sur la discipline budgétaire de 2014, notamment en ce qui concerne la gestion des fonds extrabudgétaires. Il est essentiel de souligner que la loi de 2018 rend obligatoires de nombreux principes budgétaires énoncés dans ce projet de loi de 2014 dans la pratique. En cas de violation ou de non-respect, les agents publics enfreignant ces règles seront soumis à des sanctions administratives de la part de la Commission de vérification des fonds publics.

Le chapitre 3 de la loi, intitulé « Discipline monétaire et financière » (articles 31 à 67), établit un cadre réglementaire visant à guider les responsabilités financières des agents publics. En vertu de l'article 80, alinéa 2^e, tout manquement aux disciplines budgétaire et financière, tel que défini par cette législation, expose les contrevenants à des sanctions administratives, conformément aux dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018³⁰⁴. Au sein de ce chapitre, six sections distinctes sont identifiées, couvrant les domaines suivants : Revenus, Dépense fiscale, Acquisition des biens et administration des biens de l'État, Création de dettes et administrations de dettes, Dépenses hors budget et capitaux révolutionnaires, Finances locales.

Il est à noter que la discipline budgétaire, dans le contexte spécifique de cette loi, semble refléter les mêmes principes que ceux présents dans la discipline budgétaire et financière énoncée dans la Constitution de 1997. Cette dernière a été influencée par la CDBF, qui a été

³⁰⁴ Article 80 alinéa 2^e de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « En cas de non-respect des disciplines monétaire et financière de l'État prévues par la présente loi, des sanctions administratives sont appliquées conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics ».

supprimée en France. Un exemple notable du chapitre 3, présent à l'article 34, alinéa 1^{er}, illustre de manière évidente l'application des principes énoncés dans la loi. Selon cette disposition, toute somme d'argent collectée ou reçue en propriété par un organisme d'État, que ce soit en conformité avec la loi, la réglementation, des contrats ou provenant de diverses utilisations, y compris l'encaissement des revenus générés par les biens appartenant à l'État, doit être consciencieusement remise au Trésor public, à moins qu'une disposition contraire de la loi ne soit spécifiée³⁰⁵. Ainsi, en cas de réception d'argent par un agent public qui omet de remettre au Trésor et l'utilise à des fins personnelles ou autres, il s'expose à des sanctions administratives infligées par la Commission de vérification des fonds publics.

Après une analyse approfondie de la discipline budgétaire en Thaïlande à travers le prisme de la Constitution de 2017, le présent chapitre met en lumière les succès qui ont propulsé l'évolution de la législation en matière de discipline budgétaire. Il explore les orientations fondamentales de la politique étatique ainsi que les principes généraux du budget et de la discipline budgétaire consignés dans la constitution. Bien que dépourvue d'une section dédiée aux finances, à l'instar du Chapitre 8 de la Constitution de 2007, intitulé « Monnaie, Finance et Budget », la Constitution de 2017 reconnaît le concept de discipline budgétaire en établissant un cadre propice à une gestion budgétaire efficace et durable du pays à travers divers articles disséminés dans cette Constitution.

En somme, cette constitution englobe deux dimensions de discipline budgétaire. La première repose sur la section générale définissant les devoirs de l'État dans l'article 62, similaire à la constitution de 2007, mais incluant des dispositions visant à prévenir et réprimer le populisme dans l'article 245, confiée à une organisation indépendante. La seconde partie concerne la discipline budgétaire et financière, érigeant un cadre pour contrôler le comportement des agents publics, se rapprochant ainsi du système de la Constitution de 1997.

En ce qui concerne la discipline budgétaire et financière, deux distinctions majeures par rapport aux systèmes antérieurs émergent dans les Constitutions de 1997 et 2007. Premièrement, la Constitution de 2017 ne spécifie pas le rôle du Comité disciplinaire budgétaire et financier, conférant tous les pouvoirs à la Commission de vérification des fonds publics, avec

³⁰⁵ Article 34 alinéa 1^{er} de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Toute somme d'argent collectée ou reçue en propriété par un organisme d'État, que ce soit conformément à la loi, à la réglementation, ou à des contrats, ou qu'elle provienne de l'utilisation ou de l'encaissement des fruits provenant des biens appartenant à l'État, doit être remise au Trésor public selon les dispositions de l'arrêté ministériel, sauf disposition contraire de la loi ».

le soutien du Vérificateur général. Deuxièmement, la Commission de vérification des fonds publics n'a plus le pouvoir d'établir un cadre disciplinaire budgétaire et financier, les infractions devant être clairement définies par une loi distincte, telle que la loi sur les disciplines monétaires et financières de l'État de 2018.

Dans ce contexte défini par la Constitution de 2017, des lois connexes à la discipline budgétaire sont également examinées, mettant en lumière la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. En ce qui concerne la première, une analyse des dispositions générales et des pouvoirs attribués aux institutions de contrôle des fonds publics, avec un accent sur le rôle décisionnel de la Commission de vérification des fonds publics et du Vérificateur général, est présentée dans les articles 27, 53 et 85. La seconde loi, en 2018, se distingue par sa présence dans deux chapitres cruciaux, à savoir le chapitre 1, dédié aux dispositions générales dans les articles 6-9, et le chapitre 3, qui constitue le droit matériel de discipline budgétaire et financier dans les articles 31-67. En outre, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 est reconnue pour son potentiel rôle contre le « populisme », notamment disposé dans l'article 9.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La Constitution de 2017 en Thaïlande consacre le principe de discipline budgétaire au nom de la « discipline monétaire et financière de l'État », tel que disposé à l'article 62. Parallèlement, cette Constitution érige la loi sur la discipline budgétaire, connue sous le nom de loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en tant que loi fondamentale régissant le maintien de la discipline budgétaire dans le pays.

L'émergence de la discipline monétaire et financière de l'État se caractérise par la fusion des concepts de discipline budgétaire issus des constitutions antérieures, à savoir la « discipline budgétaire et financière » de 1997 et la « discipline monétaire et financière » de 2007. Cette convergence a contribué, d'une part, à l'unification, à l'ordonnancement et à la traçabilité accrue du régime de discipline budgétaire en Thaïlande. Cependant, d'autre part, elle a également engendré une certaine ambiguïté et incertitude dans l'application du droit, du fait que les concepts de discipline budgétaire issus des systèmes juridiques garantis par les deux constitutions précédentes présentent des divergences.

Cette convergence des concepts juridiques, opérée en 1997 et 2007, a contribué à la consolidation de la discipline budgétaire thaïlandaise, la rendant plus cohérente et transparente. Néanmoins, l'incompatibilité entre les cadres juridiques établis par les constitutions antérieures crée des défis dans l'interprétation et l'application effective de la discipline budgétaire actuelle. Il devient impératif de clarifier et d'harmoniser les dispositions héritées des constitutions passées afin d'assurer une application plus cohérente et prévisible du droit des finances publiques en Thaïlande.

La consécration de la discipline budgétaire au sein de la constitution actuelle en Thaïlande découle d'une entreprise concertée des acteurs politiques visant à prévenir et réprimer avec détermination les politiques ou programmes populistes. Le coup d'État dirigé par le général Prayut Chan-o-cha, en particulier, a pris une position intransigeante à l'égard de l'idéologie populiste qui avait trouvé sa place dans la Constitution intérimaire de 2014, ainsi que dans la déclaration politique émise par le gouvernement militaire à l'Assemblée législative nationale. Cette posture s'est matérialisée à travers l'instauration d'un mécanisme formel, consigné à l'article 37 de la Constitution intérimaire de 2014, dans le but spécifique de contrer toute résurgence de politiques populistes.

Les articles 35 (7) et (8) de cette Constitution intérimaire détaillent l'impératif pour la future constitution permanente, élaborée par la Commission de rédaction de la Constitution, d'intégrer des dispositions spécifiques destinées à prévenir et réprimer le populisme. Ces dispositions envisagent la création d'un mécanisme robuste visant à restructurer et dynamiser le système économique et social. L'objectif poursuivi est d'atteindre une équité durable tout en prévenant une gestion étatique propice à la démagogie, nuisible tant au système économique qu'au bien-être public à long terme.

Par ailleurs, la constitution permanente doit ériger un mécanisme de validation des dépenses publiques, conforme aux intérêts communs du public tout en tenant compte de la situation monétaire et financière du pays. Cette disposition vise à garantir la légitimité des dépenses gouvernementales tout en préservant la stabilité économique. De manière complémentaire, un mécanisme de contrôle et de divulgation des dépenses de l'État doit être établi pour assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion des fonds publics.

Dans cette perspective, la constitution actuelle aspire à façonner un cadre juridique et institutionnel solide, ancré dans la discipline budgétaire, pour prévenir les dérives populistes et favoriser une gouvernance financière responsable, équilibrée et transparente au service du bien commun et de la stabilité nationale.

Cependant, avant que la Constitution thaïlandaise de 2017 ne prenne sa forme actuelle, un processus d'examen minutieux a été entrepris par le Conseil national de réforme, une entité établie à la suite d'un coup d'État. Au cœur de cet examen préliminaire figurait un projet constitutionnel distinct, connu sous le nom de Constitution de Borwornsak Uwanno. Cette initiative a été influencée et façonnée par Borwornsak Uwanno, un éminent professeur de droit public, titulaire d'un diplôme décerné par une institution juridique française. L'influence de son parcours académique dans le système juridique français a incontestablement laissé son empreinte sur les contours de ce projet constitutionnel.

Bien que la Constitution de Borwornsak Uwanno n'ait pas été officiellement adoptée par le Conseil national de réforme, son importance réside davantage dans son rôle académique en tant que manifestation de la manière dont des principes juridiques étrangers, en particulier ceux régissant les finances publiques en France, peuvent être intégrés de manière réfléchie dans le cadre juridique thaïlandais.

Le projet constitutionnel de Borwornsak Uwanno s'est distingué par son approche novatrice en matière de discipline budgétaire. Il a proposé de mettre en place un système budgétaire complet, introduisant la pratique selon laquelle un budget des recettes et un budget des dépenses seraient simultanément soumis au Parlement pour examen et approbation, empruntant ainsi au modèle de gouvernance financière français. Une caractéristique notoire de cette proposition réside dans l'institution d'un mécanisme de contrôle spécifique visant à prévenir l'adoption de politiques populistes ou de projets gouvernementaux susceptibles de causer des dommages fiscaux ou économiques à long terme au pays. Ce mécanisme serait opéré par la section de discipline budgétaire et financière au sein de la Cour administrative.

Il est pertinent de souligner que, bien que cette section ait emprunté le « nom » de la Cour de discipline budgétaire et financière française, une analyse approfondie de ses attributions démontre qu'elle constitue une entité distincte au sein de la Cour administrative thaïlandaise. Cette divergence met en lumière l'approche unique de la Thaïlande, privilégiant le recours aux tribunaux pour résoudre les questions politiques, ce qui traduit une confiance profonde envers les juges, perçus comme des défenseurs de la vertu et de la pureté, évoluant sans ingérence politique.

Dans une perspective plus large, l'interaction complexe entre les influences étrangères, particulièrement françaises, et leur adaptation à la réalité locale, revêt une importance cruciale pour la compréhension de l'évolution du cadre constitutionnel thaïlandais. Ce processus dévoile un équilibre subtil entre l'importation de modèles étrangers et la préservation des valeurs et spécificités propres à la société thaïlandaise, tout en soulignant l'importance des considérations académiques dans la formulation des principes constitutionnels.

Cependant, l'actuelle constitution ne s'aligne pas sur la vision du Professeur Borwornsak Uwanno, éminent expert axé sur l'amélioration des droits des finances publiques. La constitution, élaborée sous la plume de M. Meechai Ruchuphan, déplace son attention vers la prévention et la répression de la corruption au sein de la classe politique thaïlandaise. Bien que l'objectif fondamental de la Constitution soit louable, il diverge de la perspective du Professeur Borwornsak Uwanno, qui prônait une réforme visant à renforcer les bases législatives régissant les finances publiques.

Le système budgétaire thaïlandais demeure unidirectionnel, restreignant l'examen parlementaire à l'évaluation du seul budget annuel. La proposition d'accroître la compétence de la Cour Administrative en vue de lui conférer un rôle plus proactif dans le maintien de la

discipline budgétaire n'a pas trouvé écho dans le texte constitutionnel. L'idée d'une juridiction administrative plus engagée dans les questions de discipline budgétaire semble avoir été écartée au profit d'un accent accru sur la lutte contre la corruption.

En ce qui concerne la responsabilité de prévenir et de réprimer les politiques ou programmes populistes du gouvernement, cette tâche a été dévolue à des organes constitutionnels indépendants. À la clôture leurs enquêtes, ces organes présentent un rapport détaillé au Parlement, au Cabinet et au peuple, conformément aux dispositions de l'article 245 de la Constitution. Ce mécanisme souligne l'importance accordée à la transparence et à la responsabilisation dans le contexte de la gouvernance financière.

Quant à la question du système budgétaire, la réticence apparente à initier une réforme substantielle s'explique peut-être par la complexité du processus et par la nécessité d'une transition progressive. Les structures établies et les habitudes institutionnelles peuvent constituer des obstacles à l'adoption rapide de changements majeurs.

En ce qui concerne la réduction du rôle de la Cour administrative, par rapport à son expansion antérieure selon le projet de constitution de Borwornsak Uwanno, elle trouve une justification en principe. L'idée de restreindre l'intervention du pouvoir judiciaire dans la discipline budgétaire au niveau politique s'aligne sur la conception actuelle de la Constitution. Conformément à cette dernière, la Cour administrative assume principalement un rôle de contrôle et d'examen des décisions de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière, comme elle le faisait déjà dans le cadre des constitutions de 1997 et 2007.

La prééminence du cadre juridique financier énoncé dans la Constitution de 2017 réside dans son succès à promulguer la loi sur la discipline budgétaire, à savoir la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018. Cette législation revêt une importance majeure en tant que disposition fondamentale qui contribue à la systématisation des diverses lois des finances publiques en Thaïlande, antérieurement dispersées dans un ordre disparate.

Bien que la loi elle-même ne soit pas explicitement interconnectée avec d'autres dispositions légales financières, les analyses doctrinales spécialisées fournissent des éclaircissements en indiquant que l'article 6 élargit la portée de la discipline budgétaire inscrite dans cette loi pour englober la discipline budgétaire stipulée par de nombreuses autres lois

financières³⁰⁶. Cependant, les démarches visant à la corrélation avec d'autres législations, notamment la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, intégrée à l'article 80 alinéa 2, ont engendré des incertitudes manifestes dans l'application des normes thaïlandaises relatives à la discipline budgétaire. Une analyse approfondie des dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 révèle davantage la contradiction inhérente à la discipline budgétaire en Thaïlande. Les problématiques susmentionnées suscitent des interrogations quant à l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics en matière d'investigation et de répression des infractions disciplinaires budgétaires et financières, suggérant une possible surabondance de pouvoir accordée à ladite commission³⁰⁷.

Bien que la limpidité de la discipline budgétaire en Thaïlande suscite toujours des préoccupations, tant du point de vue de la légitimité démocratique que du respect de l'État de droit, les aspects relatifs à la discipline budgétaire et à l'économie thaïlandaise manifestent des tendances à l'amélioration. Précédemment, la Commission de vérification des fonds publics détenait un pouvoir excessif, élaborant ses propres règles comme fondement de la discipline budgétaire et financière, tout en ayant le pouvoir de délibérer et de décider des sanctions contre les agents publics en violation des règles qu'elle-même avait établies. Actuellement, ces règles, qui constituent la base des infractions, ont été promulguées par le législateur, à savoir la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Cependant, dans le contexte politique thaïlandais, il est notable que la discipline budgétaire ne bénéficie pas encore d'une légitimité démocratique, étant donné que la loi a été édictée par l'Assemblée législative nationale issue de la nomination résultant du coup d'État. L'évolution du droit des finances publiques thaïlandais à cette époque suscite une question délicate, où l'accueil des nouvelles lois modernes est teinté de réticence en raison du manque de légitimité démocratique du corps législatif qui les a élaborées, n'étant pas élu par le peuple. Aussi méritoire que puisse être le contenu de ces lois, il n'est pas aisé d'apprécier pleinement, conscient que le processus d'élaboration pâtit d'un déficit de légitimité démocratique.

³⁰⁶ SAWANGSAK C., *op. cit.*, pp. 91 - 92.

³⁰⁷ Cette problématique sera examinée de manière approfondie ultérieurement, dans le Chapitre II de la deuxième partie de la thèse.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette période historique, marquée par des événements tels que le coup d'État, met en évidence l'interrelation complexe entre la discipline budgétaire et les enjeux économiques, politiques et juridiques en Thaïlande. La discipline budgétaire, loin d'être simplement une question juridique utilisée par les tribunaux pour superviser les projets de loi ou le comportement des agents publics, acquiert une signification politique particulière lorsqu'elle est utilisée pour critiquer les politiques gouvernementales générant des impacts extérieurs, comme ce fut le cas avec le coup d'État.

L'intégration du concept de discipline budgétaire dans le texte constitutionnel lors de l'élaboration d'une nouvelle constitution souligne l'importance attribuée à ce principe dans la gouvernance du pays. Cela démontre également la reconnaissance de la nécessité d'encadrer et de guider les choix budgétaires dans le cadre d'un cadre juridique solide pour garantir la stabilité financière et la responsabilité gouvernementale.

L'étude de la discipline budgétaire ne peut donc se limiter à l'examen des dispositions législatives et des décisions judiciaires. Elle doit également plonger dans le contexte politique, économique et social de la Thaïlande afin de comprendre les forces motrices et les influences qui sous-tendent la formulation de ce principe. L'analyse approfondie de ces éléments permettra d'appréhender de manière holistique l'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande et de mettre en lumière les défis et les opportunités inhérents à son application dans le pays.

Dans les coulisses de l'émergence de la discipline budgétaire thaïlandaise, son origine remonte à l'idée initiale de réformer les lois publiques du pays afin de rendre plus efficaces. Les juristes, en particulier ceux spécialisés en droit public, ont été particulièrement influencés par le concept du droit public français. Ils aspiraient à instaurer un système systématique de contrôle du pouvoir de l'État et ont proposé la création de la Cour Administrative, de la Cour des Comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière en Thaïlande.

Cependant, le succès obtenu avec la Constitution de 1997 s'est limité à la création de la Cour Administrative, laissant les deux autres institutions confiées à l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics. Cette commission, établie comme une entité indépendante selon la Constitution, a été chargée des responsabilités qui auraient initialement été attribuées

à la Cour des Comptes et à la Cour de discipline budgétaire et financière. Cette évolution soulève des questions sur l'efficacité et l'adéquation du cadre institutionnel en place pour assurer la discipline budgétaire dans le contexte thaïlandais. L'influence du modèle français sur la conception de ces institutions reflète la volonté de créer un système robuste de contrôle et de garantie de l'utilisation efficace des ressources publiques en Thaïlande. Cependant, la mise en œuvre pratique de ces idées a été influencée par des considérations politiques et constitutionnelles spécifiques au contexte thaïlandais. L'étude approfondie de ces dynamiques permettra de mieux comprendre les défis et les opportunités inhérents à la discipline budgétaire dans le pays.

À ses débuts, le concept de discipline budgétaire, tel qu'inséré dans la Constitution de 1997 et les textes législatifs connexes, visait à assimiler le modèle de la « Cour de Discipline Budgétaire et Financière » française dans le contexte thaïlandais. Sous l'appellation de « discipline budgétaire et financière », cette discipline budgétaire se démarque par l'établissement de normes légales qui précisent des sanctions clairement différenciées du « contrôle interne » du côté administratif. Cette approche démontre la volonté d'instaurer une structure inspirée des meilleures pratiques françaises en matière de gestion budgétaire et financière au sein du système juridique thaïlandais.

La discipline budgétaire trouve son ancrage dans les dispositions transitoires de la Constitution actuelle, notamment à l'article 333, où elle établit un cadre de contrôle du comportement des agents publics ne respectant pas les règles juridiques liées aux finances et à la budgétisation. Cette disposition confère à la Commission de vérification des fonds publics, une organisation constitutionnelle indépendante, le pouvoir d'émettre de telles règles et la responsabilité de juger des infractions en se basant sur sa propre détermination. Dans l'ensemble, ce mécanisme ne diffère pas fondamentalement du concept original en France.

La principale distinction réside dans le fait que la Thaïlande n'a pas délégué ce pouvoir au système judiciaire, mais l'a confié à une organisation indépendante mentionnée dans la constitution et dotée du statut d'organisation administrative de l'État. En conséquence, le résultat de l'exercice de cette autorité n'est pas formulé sous la forme d'un jugement, comme c'est le cas avec la Cour de discipline budgétaire et financière en France. Au contraire, il revêt la valeur juridique d'un acte administratif, soumis au contrôle et à l'examen de sa légalité par un niveau de juridiction administrative distinct. Cette approche particulière, caractéristique du système thaïlandais, souligne la volonté de conférer à une entité indépendante la responsabilité de

garantir la discipline budgétaire, tout en maintenant une séparation claire entre les pouvoirs judiciaire et administratif.

En outre, il convient de souligner une distinction significative dans l'approche thaïlandaise par rapport au concept français de la « séparation des ordonnateurs et des comptables ». En France, ce principe fondamental prévoit que l'ordonnateur, responsable de la gestion des crédits et de la prise des décisions financières, n'est pas habilité à manipuler directement les fonds publics. Cette attribution est exclusivement dévolue au comptable public, qui, agissant sur instruction de l'ordonnateur, est chargé de l'encaissement et du décaissement des fonds publics. Cependant, dans le contexte juridique thaïlandais, cette idée n'est pas pleinement intégrée, car la Thaïlande ne reconnaît pas formellement la séparation des ordonnateurs et des comptables. En vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, ainsi que du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, le même cadre juridique est généralement appliqué à tous les agents publics responsables des finances publiques. Cette approche thaïlandaise, distincte du modèle français, souligne une différence structurelle dans la gestion et la responsabilité des finances publiques entre les deux systèmes juridiques.

Après le coup d'État de 2006, l'élaboration de la nouvelle constitution thaïlandaise a connu une diversification des contributeurs, dépassant le cadre des juristes en droit public. Contrairement aux années 1990, où les juristes en droit public étaient prépondérants dans le processus de rédaction constitutionnelle, cette période a également vu une participation accrue d'économistes occupant des rôles importants dans la conception des lois. Le Chapitre 8 intitulé « Monnaie, Finances et Budget » en est le résultat, reflétant une orientation de pensée économique visant à prévenir et à résoudre les problèmes découlant de politiques populistes irresponsables ou de programmes gouvernementaux susceptibles de causer des dommages économiques ou fiscaux durables à la nation. Cette nouvelle dynamique dans la participation à la rédaction constitutionnelle témoigne de la volonté d'instaurer des mécanismes robustes pour assurer la stabilité économique et budgétaire du pays à long terme.

La Constitution de 2007 marque un tournant significatif pour la Thaïlande, qui a adopté les principes de discipline budgétaire sous le libellé de « la discipline monétaire et financière ». Cette évolution découle d'une nécessité économique et politique, en réponse aux problèmes liés

au « populisme », particulièrement sous la direction de Thaksin Shinawatra. Il s'agit d'une tentative d'incorporer des concepts économiques dans le droit constitutionnel afin de renforcer son applicabilité juridique, principalement grâce à l'action de la Cour constitutionnelle.

Le Chapitre 8 intitulé « Monnaie, Finance et Budget » de la Constitution de 2007 a introduit divers critères visant à encadrer la discipline monétaire et financière. Ces critères comprennent l'adoption d'une « loi sur la monnaie et les finances de l'État », établissant des disciplines monétaires et financières, ainsi que des règles régissant la planification financière à moyen terme et la collecte des revenus. Ces règles s'alignent sur les principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale, comme spécifié à l'article 167, alinéa 3. En somme, l'esprit de la Constitution a fourni un cadre vaste pour permettre à la loi sur la monnaie et les finances de l'État de définir les étapes vers la transparence et la responsabilité fiscale, ainsi que pour établir des règles numériques quantitatives en tant que bonnes pratiques fiscales, s'inspirant du concept de « Fiscal Rule » ou « Fiscal Discipline » de l'OCDE et du traité de Maastricht, ainsi que de la « Fiscal Responsibility Law ».

Cette approche représente une application du concept de discipline budgétaire dans la Constitution thaïlandaise, se démarquant nettement du modèle français de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière adopté dès la Constitution de 1997, avec la création de la Commission de vérification des fonds publics. Alors que la discipline budgétaire, telle que définie dans la Constitution de 1997, a pour objectif principal de contrôler le comportement des fonctionnaires enfreignant les règles établies par la Commission de vérification des fonds publics, notamment des actions telles que le non-envoi d'argent au Trésor, l'acceptation d'argent sans émission de reçu, le paiement sans obligation de payer, ou encore le non-respect des règles relatives aux marchés publics, entraînant des sanctions administratives par ladite commission, la discipline budgétaire selon la Constitution de 2007 adopte une perspective diamétralement opposée. Elle se caractérise par une approche globale de la discipline budgétaire à l'échelle nationale.

La Constitution de 2007 établit la discipline budgétaire en tant que concept applicable à l'ensemble de l'État, introduisant des dispositions telles que l'obligation que les paiements du gouvernement suivent des formes juridiques spécifiques inscrites dans la constitution, la nécessité de gérer la dette publique en tenant compte du PIB du pays, la spécification de la planification budgétaire à moyen terme, l'interdiction d'établir un budget central excessivement important, et l'assurance que les allocations budgétaires ne soient pas excessivement modestes,

entre autres mesures. Cette approche vise à instaurer une gouvernance financière plus robuste et à promouvoir la responsabilité budgétaire à l'échelle nationale.

Malgré les mécanismes de prévention du « populisme » mis en place par la Constitution de 2007, des critiques persistent, émanant de groupes conservateurs qui considèrent cette constitution comme faible et susceptible de permettre au clan « Shinawatra » de revenir au pouvoir. Les tentatives d'adopter une loi sur la discipline budgétaire ont échoué, conduisant finalement à la rédaction de la loi n° 292/2014, validée par le Conseil d'État, qui a constitué la base de la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018. Le mécanisme de discipline budgétaire prévu par la Constitution de 2007 semble avoir cessé de fonctionner lorsque le gouvernement Yingluck Shinawatra a financé le programme populiste pour lequel il avait fait campagne.

Cependant, dans un climat politique tendu, marqué par des manifestations exigeant la démission du gouvernement en raison des performances médiocres du pays, un projet populiste a été contesté devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière a jugé que le projet de train à grande vitesse violait la discipline budgétaire. Dans l'arrêt n° 3 - 4/2014, la Cour a soulevé deux points cruciaux : premièrement, la loi contestée concernant les paiements devait être soumise par les moyens légaux prévus à l'article 169 de la Constitution, et le fait que le décaissement du produit du prêt relevait du ministère des Finances rendait le projet de loi inconstitutionnel. Deuxièmement, le paiement en question était considéré comme extrabudgétaire et devait respecter la discipline budgétaire en vertu de l'article 170, alinéa 2, de la Constitution. Cependant, la Cour a estimé que les règles entourant le décaissement des prêts n'étaient pas suffisamment rigoureuses, présentant ainsi des risques et des dommages potentiels pour le système économique ou fiscal à long terme, rendant le projet de loi inconstitutionnel.

La Constitution de 2007 a été révoquée suite à un coup d'État militaire en 2014, la même année que la décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du train à grande vitesse. Ce coup d'État a souligné la nécessité d'une nouvelle constitution visant strictement à prévenir et à réprimer les politiques populistes. La Constitution de 2017, actuellement en vigueur, dispose dans son article 62 que l'État doit maintenir une discipline budgétaire stricte, dénommée « discipline monétaire et financière de l'État ». Elle établit également une loi sur la discipline budgétaire qui devient la loi centrale du pays, similaire à l'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007. Cependant, il semble que le terme « populisme » soit davantage utilisé

comme prétexte, le véritable objectif étant d'empêcher le retour au pouvoir politique des politiciens de la famille Shinawatra. La nomination du Sénat dans la Constitution de 2017, conférant le pouvoir de choisir le Premier ministre pour les cinq premières années à compter de la première session parlementaire selon la nouvelle constitution, a permis au coup d'État de revenir au gouvernement lors des élections de l'année dernière.

Le développement de la discipline budgétaire à cette époque est fascinant et contraste avec l'évolution de la démocratie en Thaïlande. Les fonctionnaires qui s'efforcent de promouvoir une législation en droit des finances publiques semblent également favoriser une coopération avec une Assemblée législative nationale qui ne semble manifestement pas jouir de légitimité démocratique. Les données statistiques soulignent que les projets de loi les plus examinés au niveau législatif sont les projets de loi du ministère des Finances. Malgré des critiques maladroites, l'Assemblée législative nationale a réussi à adopter en 2018 la loi sur la discipline financière de l'État, marquant un succès dans l'établissement d'un cadre juridique de discipline budgétaire après plus de dix ans d'efforts.

L'analyse approfondie de la Constitution de 2017, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 met en lumière que la notion de « discipline monétaire et financière de l'État » résulte de la convergence des concepts de « discipline budgétaire et financière » selon la Constitution de 1997 et de « discipline monétaire et financière » selon la Constitution de 2007. Cette fusion, d'une part, présente l'avantage de souligner l'interconnexion des idées de discipline budgétaire formulées dans les deux constitutions précédentes, illustrant ainsi leur interdépendance dans l'application de la loi. Cependant, d'autre part, cela engendre des inconvénients dus à la disparité sous-jacente, malgré l'usage interchangeable du terme « discipline monétaire et financière de l'État ».

Cette dualité soulève des interrogations sur l'incertitude apparente dans l'application de la loi, notamment en ce qui concerne la détermination de l'étendue des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics. La rédaction de deux lois interconnectées, soit l'article 97 de la loi constitutionnelle sur l'audit de l'État de 2018 et l'article 80, alinéa 2e de la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018, a généré une certaine confusion parmi les organes chargés de l'application des lois. Il est donc compréhensible que, malgré le passage de près de 10 ans, aucune décision de la Commission de vérification des fonds publics en vertu de cette nouvelle loi n'ait encore été rendue. Ces problématiques soulignent l'importance de

formuler une nouvelle définition de la discipline budgétaire et de recommander des modifications à la loi pertinente. Ces propositions seront étudiées en profondeur dans la deuxième partie de cette thèse.

Outre la Cour constitutionnelle et la Commission de vérification des fonds publics, un acteur majeur qui a soudainement pris un rôle supplémentaire était la Cour Administrative. Avant l'annonce du coup d'État en 2014, la Cour Administrative jouait un rôle discret en contrôlant la légalité des décisions de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière. Avec une implication marquée dans la rédaction de la constitution du professeur Borwornsak Uwanoo, la Cour Administrative a proposé la création de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative afin de contrôler les projets gouvernementaux qui avaient tendance à être populistes et qui pouvaient entraîner des risques ou des dommages au système fiscal ou économique du pays, selon les articles 195 et 229 de son projet de constitution. Pour tenir compte de ces changements, la Cour administrative a créé la section de la discipline financière et budgétaire en 2015.

Cependant, cette idée a été rejetée par la constitution actuelle, rédigée par M. Meechai Ruchuphan, qui laisse ces questions être traitées politiquement par des organes constitutionnels indépendants conformément à l'article 245. La section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative n'a donc pas de pouvoirs différents de ceux de la Cour administrative du passé, dont la mission était d'examiner la légalité des décisions de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière.

Cependant, la tendance à la création de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative à cette époque a suscité un intérêt accru pour l'étude du rôle de la Cour administrative dans le maintien de la discipline budgétaire. Les affaires administratives liées aux finances publiques, autrefois dispersées et rarement étudiées dans la conception du droit des finances publiques, ont désormais bénéficié d'une attention accrue et ont été intégrées dans un système plus organisé. Ces développements seront examinés de manière approfondie dans la deuxième partie de cette thèse.

Il est possible d'affirmer que la discipline budgétaire en Thaïlande s'est rapidement développée en tant qu'outil crucial pour prévenir et réprimer les politiques populistes des politiciens. Cependant, cette évolution se révèle regrettable, car la vigueur du droit des finances

publiques en Thaïlande semble coïncider avec la fragilité de la démocratie dans le pays. Bien que le problème du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière puisse sembler relativement mineur par rapport à d'autres enjeux liés à la discipline budgétaire, il en existe un autre, de compétence de la Cour constitutionnelle, qui accentue cette problématique.

Il est indéniablement triste de constater que la discipline budgétaire revêt davantage une dimension politique que juridique dans le contexte actuel. Malgré la promulgation de la Constitution de 2017 et de la loi sur la discipline budgétaire en 2018, plusieurs projets économiques critiqués comme étant des politiques « populistes » ont été mis en œuvre. Ces projets comprennent le célèbre projet Half-Half (financement de la moitié des dépenses de consommation par le gouvernement), le soutien des prix du pétrole, ou encore le versement de subventions via des cartes de protection sociale de l'État, critiquées comme des « cartes cadeaux »³⁰⁸, etc.

Il est également pertinent de se questionner sur la possibilité que les projets populistes du gouvernement dirigé par le général Prayuth Chan-ocha ou par Srettha Thavisin (นายเศรษฐา ทวีสิน)³⁰⁹, les deux gouvernements successifs, puissent être soumis à la discipline budgétaire édictée par la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, l'absence d'affaires portées devant la Cour constitutionnelle suscite un intérêt particulier et mérite une réflexion approfondie. La question centrale qui se pose est la suivante : pourquoi ces initiatives n'ont-elles pas été portées devant la Cour constitutionnelle, comme cela s'est produit par le passé ? Cette interrogation soulève des doutes quant à la légitimité de l'idée de « discipline budgétaire » en tant que loi servant de cadre à l'administration publique des finances pour atteindre la stabilité budgétaire et le développement économique durable. On peut se demander si elle est véritablement un outil de contrôle des « actions du gouvernement », en particulier des gouvernements non affiliés à l'élite politique thaïlandaise qui détient un pouvoir en dehors de la démocratie, et si elle vise à susciter de nouveaux problèmes, notamment en transformant la Cour constitutionnelle en un tribunal politique.

Malheureusement, les questions politiques, échappant à l'analyse juridique, seront mises de côté. Néanmoins, cela souligne inévitablement que l'étude de la discipline budgétaire en

³⁰⁸ PRACHACHAT, « Le "Pracharath" moderne éclipse le "populisme" Prayut distribue 47 projets », Prachachat, 10 décembre 2020, <https://www.prachachat.net/politics/news-570011>.

³⁰⁹ Le gouvernement actuel est une combinaison du parti politique Shinawatra et du parti politique créé par le groupe militaire qui a pris le pouvoir.

Thaïlande requiert une exploration approfondie de son passé et des dissensions politiques qui y sont associées. Maintenant que le contexte de toutes les questions liées à la discipline budgétaire est établi, la prochaine section abordera avec rigueur cette discipline sous l'angle juridique. Elle s'efforcera de dévoiler la véritable signification de la discipline budgétaire en Thaïlande, en analysant ses diverses interprétations, les raisons de ces distinctions, les sanctions juridiques qui y sont liées, les lois positives impliquées, les agences concernées, ainsi que la capacité des tribunaux à les appliquer et les méthodes pour ce faire. Ces questions seront explorées en profondeur dans la deuxième partie de cette thèse.

DEUXIEME PARTIE : À LA RECHERCHE DU VRAI SENS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

La discipline budgétaire, en tant que précepte relevant du domaine du droit des finances publiques, s'inscrit dans le cadre normatif thaïlandais en vue de réguler l'administration publique et de superviser les comportements des agents publics, dans le dessein d'assurer la légalité et l'efficacité des dépenses de fonds publics. Cependant, bien que cet énoncé juridique soit incorporé dans l'arsenal normatif de la Thaïlande, il apparaît que la société thaïlandaise demeure en phase d'assimilation de ce concept.

L'examen du développement de la discipline budgétaire, tel qu'articulé dans la première partie de cette étude, révèle que la Thaïlande n'a pas encore atteint une compréhension approfondie de ce concept. L'introduction de la discipline budgétaire depuis des sources étrangères semble répondre à des impératifs immédiats, mais laisse subsister l'absence d'une assise intellectuelle stable et authentiquement originale. Cette démarche peut être interprétée comme une application pragmatique de principes étrangers, suscitant toutefois des interrogations quant à l'établissement d'une pensée autochtone pérenne en matière de discipline budgétaire.

La discipline budgétaire, telle qu'inscrite dans la Constitution de 2017, actuellement en vigueur, présente une convergence entre les éléments issus de la discipline budgétaire consacrée par la Constitution de 1997, marquée par l'influence des préceptes de la Cour de discipline budgétaire et financière de la France, et ceux découlant de la discipline budgétaire conforme à la Constitution de 2007, elle-même imprégnée des principes de la discipline budgétaire de l'Union européenne. L'impératif énoncé à l'article 62 de la Constitution, appelant l'État thaïlandais à se soumettre et à respecter la « discipline monétaire et financière de l'État », représente ainsi un nouvel instrument juridique et politique à la fois puissant, intrigant et préoccupant.

L'évolution de la notion de « discipline budgétaire » en Thaïlande confère au système juridique financier une complexité singulière, marquée par une modernité certaine, une systématisation avérée, mais également une opacité intrinsèque. La deuxième partie de cette étude s'attachera à rechercher le véritable sens de la discipline budgétaire. Ensuite, nous

analyserons le droit positif applicable en la matière ainsi que les mécanismes de contrôle de la discipline budgétaire dans la troisième et dernière partie, afin d'apporter une compréhension globale de cette problématique en Thaïlande.

La discipline budgétaire, dans le contexte du droit public en Thaïlande, a été instaurée pour la première fois au sein des dispositions transitoires de la Constitution de 1997, précisément à l'article 333, sous l'appellation de « Discipline budgétaire et financière ». Ce cadre réglementaire sert de référence à la Commission de vérification des fonds publics, chargée de surveiller les comportements des agents publics en matière de droit des finances publiques. Ce mécanisme s'inspire de la Cour de discipline budgétaire et financière française, soulignant ainsi une influence juridique internationale.

L'évolution de la discipline budgétaire a été consignée ultérieurement dans la Constitution de 2007, cette fois-ci sous le terme de « discipline monétaire et financière ». Cette disposition constitutionnelle, conforme à la décision de la Cour constitutionnelle n° 3-4/2014, représente un cadre institutionnel destiné à prévenir et éliminer les problèmes associés aux politiques « populistes » ou aux initiatives des hommes politiques. Le terme « discipline budgétaire » apparaît dans l'article 84, Chapitre 8, et l'article 224. L'article 84 détaille les orientations de la politique économique. De plus, le Chapitre 8 spécial intitulé la « Monnaie, Finance et Budget » définit le cadre de promulgation des lois concernant les finances et les budgets, notamment l'article 167, alinéa 3, qui énonce que la loi sur la monnaie et les finances de l'État doit établir un cadre pour la discipline budgétaire du pays, fixant ainsi des normes au niveau législatif.

Cette conception de la discipline budgétaire, en tant que norme légale, trouve ses racines dans le modèle du Traité de Maastricht de l'Union européenne. L'influence de ce traité sur la discipline budgétaire en Thaïlande démontre une connexion avec des normes internationales, soulignant l'importance d'une approche juridique alignée sur des standards reconnus à l'échelle mondiale. En conséquence, la discipline budgétaire, telle qu'énoncée dans le cadre constitutionnel thaïlandais, s'inscrit dans une perspective juridique transcendant les frontières nationales, reflétant un engagement envers des principes et des pratiques universellement acceptés en matière de gouvernance financière.

Actuellement, les deux catégories de discipline budgétaire, caractérisées par des origines, des significations et des conditions distinctes, ont été amalgamées sous l'appellation commune de la « discipline monétaire et financière de l'État », comme explicitement mentionné

à l'article 62 de la Constitution de 2017, traitant des obligations de l'État. Cette terminologie se reflète également dans l'examen des projets de loi budgétaires parlementaires, détaillé aux articles 140 à 142, ainsi que dans les dispositions relatives aux devoirs du Cabinet, énoncées aux articles 164. En outre, elle transparaît dans le cadre des responsabilités attribuées à la Commission de vérification des fonds publics, telles que spécifiées dans les articles 240 à 245 de la même Constitution³¹⁰.

Cette homogénéisation terminologique soulève des interrogations quant à la précision conceptuelle, étant donné que les deux variantes de discipline budgétaire possèdent des fondements et des caractéristiques distincts. L'harmonisation du libellé dans divers articles de la Constitution peut potentiellement entraîner des ambiguïtés concernant la portée et l'application spécifique de cette discipline dans les divers contextes institutionnels. Ainsi, l'examen approfondi de ces dispositions constitutionnelles demeure impératif afin de clarifier et de délimiter précisément les contours de la discipline budgétaire dans le cadre du droit public.

Cependant, les dispositions relatives aux finances publiques en Thaïlande sont nombreuses et dispersées au sein du corpus juridique du pays, tandis que le langage juridique utilisé pour traiter de la discipline budgétaire thaïlandaise est extrêmement varié. Cette diversité linguistique engendre une confusion quant à la signification de la discipline budgétaire telle qu'énoncée dans chaque loi : s'agit-il d'une discipline budgétaire au sens des dispositions constitutionnelles de 1997 ou de 2007, ou revêt-elle une signification distincte ? Dans le cadre de la première partie de cette étude, composée de deux chapitres, le sujet sera examiné de manière à clarifier ces interrogations. La deuxième partie se subdivise donc en deux chapitres distincts : Qu'est-ce que la discipline budgétaire ? (CHAPITRE I) ; et Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la constitution de 2017 (CHAPITRE II).

³¹⁰ KRABUANSRI A., « Regard en arrière, regard en avant, 2 décennies de “discipline budgétaire” en Thaïlande : Développement de la pensée à partir de “Discipline budgétaire et financière” à “Discipline monétaire et financière de l'État” (Partie 1) », *op.cit.*, pp. 108 -109, et pp. 137 - 140.

CHAPITRE I : QU'EST-CE QUE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

La conceptualisation de la discipline budgétaire nécessite initialement une compréhension approfondie de son statut. Après une analyse méticuleuse de l'évolution des perspectives au cours des deux dernières décennies, il devient apparent que les diverses disciplines budgétaires en Thaïlande revêtent des statuts disparates. Par la suite, des définitions précises peuvent être formulées afin de délimiter le champ d'étude, permettant ainsi une transmission précise, cohérente et compréhensible du sens. Une fois établie une définition apte à englober les distinctions inhérentes au statut juridique des diverses disciplines budgétaires, il sera impératif d'examiner les entités placées sous contrôle dans le cadre de la discipline budgétaire. Parallèlement, une analyse approfondie des principes fondamentaux liés à la discipline budgétaire s'avérera essentielle pour appréhender de manière exhaustive la véritable portée et signification de cette discipline.

Dans le cadre du premier chapitre de cette étude, structuré en deux sections distinctes, l'accent sera mis sur : Le statut et la définition de la discipline budgétaire (SECTION I) ; et Les objets de contrôle dans le cadre de la discipline budgétaire et les principes de base de la discipline budgétaire (SECTION II).

SECTION I. LE STATUT ET LA DEFINITION DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

Il est impératif d'initier l'étude par une analyse du statut de la discipline budgétaire. Cette approche se justifie par l'observation de l'évolution de la discipline budgétaire depuis son introduction dans la Constitution de 1997 jusqu'à la constitution actuelle de 2017. Il est manifeste que cette discipline, encadrée à la fois par des aspects juridiques et non juridiques, perdure et revêt une importance cruciale. Il est donc primordial de traiter préalablement cette question, suivie de l'agrégation des connaissances en vue de définir des concepts précis. Cette démarche vise à délimiter les contours de l'objet d'étude, facilitant ainsi la création d'une connaissance plus claire et d'une compréhension approfondie.

L'étude révèle que la discipline budgétaire représente un instrument fondamental pour la gestion des divers instruments financiers de l'État. Son rôle est notamment de garantir que les ressources publiques, en particulier celles provenant des contributions des citoyens, soient utilisées de manière légale, transparente et efficace. L'importance de la discipline budgétaire est formellement consacrée dans quatre parties de la Constitution thaïlandaise : (1) le Chapitre 5, Devoirs de l'État, à l'article 62, qui énonce l'obligation stricte de maintenir la discipline budgétaire, au nom de la « discipline monétaire et financière de l'État », prévoyant également une loi centrale à cet effet ; (2) le Chapitre 7, le Parlement, en particulier la section 4, concernant la promulgation des lois de la législature ; (3) le Chapitre 8, le Cabinet, qui impose au pouvoir exécutif de maintenir la discipline budgétaire ; et enfin (4) le Chapitre 12, les organisations indépendantes, section 5, la Commission de vérification des fonds publics, investie du pouvoir de traiter les cas de discipline budgétaire et financière. La Commission est reconnue comme une organisation indépendante chargée du contrôle et habilitée à imposer des sanctions en cas de violation de la loi sur la discipline budgétaire et financière de l'État, conformément à l'article 240 (5).

Cependant, malgré la présence du concept de discipline budgétaire dans le système juridique thaïlandais depuis plus de deux décennies, l'examen de la loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État révèle que la substance de ce concept demeure complexe, variée et ambiguë. Par conséquent, une compréhension approfondie de la discipline budgétaire nécessite l'étude attentive de la loi centrale de 2018, en complément de l'analyse des dispositions des lois

existantes, y compris les trois constitutions, les lois organiques relatives à la vérification des fonds publics de 1999 et 2018, les règlements de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 et 2019, ainsi que le projet de loi budgétaire central de 2014 et le projet de constitution de 2015 de Borwornsak Uwanno. Outre les textes juridiques, une analyse approfondie doit être menée en tenant compte des décisions des tribunaux, qu'il s'agisse de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative, ainsi que des décisions rendus par la Commission de vérification des fonds publics.

Enfin, l'étude doit intégrer les opinions académiques des juristes publics afin d'appréhender pleinement le statut et la signification de la discipline budgétaire. Cette section sera subdivisée en deux parties distinctes : Le statut de la discipline budgétaire (§ 1) ; et La définition de la discipline budgétaire (§ 2).

§ 1. Le statut de la discipline budgétaire

Le statut de la discipline budgétaire peut être classée selon la nature de son application comme suit le cadre non juridique et le cadre juridique. Il apparaît clairement que l'assignation d'une matière au domaine juridique ne saurait se limiter à une considération superficielle de son incorporation formelle dans le droit ; il convient également d'examiner en profondeur le contenu substantiel de ladite matière. Les tribunaux thaïlandais, par ailleurs, ont manifesté leur réticence à trancher certaines questions juridiques, préférant dans de nombreux cas les reléguer à des enjeux politiques. Il demeure essentiel de déterminer si la discipline budgétaire, telle qu'exprimée dans les lois thaïlandaises, revêt ou non le statut d'un cadre juridique. Toutefois, il est impératif de souligner que cette désignation de statut ne confère qu'une structure générale pour appréhender les implications de la discipline budgétaire.

Il est indéniable que la frontière entre un cadre juridique et un cadre non juridique demeure délicate, et il est pratiquement impossible de formuler une règle claire pour la régir. La transition de la sphère juridique à celle de la politique soulève la question cruciale pour l'État de déterminer quelles questions méritent un encadrement juridique. L'évaluation de cette ligne de démarcation doit être effectuée au cas par cas pour déterminer si une affaire doit être soumise au tribunal en vue d'une décision judiciaire.

Cette étude sera subdivisée en trois parties distinctes : La discipline budgétaire dans le cadre juridique et non juridique (A) ; La dispersion de la discipline budgétaire au sein des lois écrites thaïlandaises (B) ; et L'ambiguïté entourant la discipline budgétaire en tant que cadre juridique et non juridique : la tentative de légaliser presque toutes les questions politiques au sein du système juridique thaïlandais (C).

A - La discipline budgétaire dans le cadre non juridique et juridique

Afin de faciliter la compréhension de la comparaison, il est essentiel de discerner entre les cadres dépourvus de statut juridique, relevant de ce qui « devrait être fait », sous peine d'engager une responsabilité politique ou administrative. Cette dimension s'inscrit dans le domaine de l'opportunité et échappe à l'appréciation dans le cadre de la légalité. Les cadres non juridiques englobent divers aspects tels que les cadres politiques et économiques, entre autres. En contraste, le cadre juridique revêt un caractère impératif : son non-respect entraîne des sanctions

conformément à la loi. La validité juridique requiert la mise en place d'une entité chargée de contrôler effectivement le respect de la loi dans la pratique.

Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, la vérification de la légalité relève principalement du pouvoir judiciaire. Cette section synthétise donc le statut de la discipline budgétaire, qui peut être appréhendée à travers deux caractéristiques distinctes : La discipline budgétaire dans le cadre non juridique (1)) ; et La discipline budgétaire dans le cadre juridique (2)).

1) La discipline budgétaire dans le cadre non juridique

Un cadre de discipline budgétaire, distinct du cadre juridique et pouvant prendre la forme d'un cadre économique ou politique³¹¹, vise à promouvoir une gouvernance efficace et une gestion budgétaire prudente. Cela implique une allocation judicieuse des ressources budgétaires, des dépenses appropriées, la génération de revenus suffisants pour couvrir les dépenses, le maintien d'une trésorerie à un niveau adéquat, et la gestion de la dette publique à un niveau remboursable sans compromettre les futures obligations budgétaires.

Ce cadre peut revêtir une forme quantitative, avec des règles, indicateurs, et objectifs chiffrés clairement définis, qui, bien que n'ayant pas force de loi, servent d'outils quantitatifs³¹². Par exemple, le cadre de viabilité budgétaire établi par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État (ou précédemment par le Bureau de politique budgétaire au sein du ministère des Finances) ou se manifester sous la forme de directives gouvernementales. L'objectif principal de ces cadres est de surveiller et d'instaurer une robustesse budgétaire, une viabilité budgétaire et une stabilité économique à moyen et long terme. Le cadre de discipline budgétaire non juridique adapté à la Thaïlande a été modelé sous l'influence des concepts de «

³¹¹ Certains chercheurs désignent ce domaine sous le terme « économie publique », lequel englobe un cadre disciplinaire général relevant de l'université, concernant l'ensemble des actions entreprises par un gouvernement ou un organisme public intervenant dans la sphère économique. Cette intervention gouvernementale englobe diverses activités telles que la régulation des affaires économiques, y compris par le biais d'organismes locaux tels que les Agences de sécurité sociale et diverses agences indépendantes comme la Commission de régulation de l'énergie. L'origine de cette théorie remonte aux XVIIIe et XIXe siècles avec des penseurs tels qu'Adam Smith, Thomas Malthus et David Ricardo, qui ont contribué à son développement à partir des fondements de l'économie classique., Antoine Bozio et al., *Économie des politiques publiques*, (La Découverte, 2010), pp. 4 - 5.

³¹² KAEWLA-IAD S, *Loi budgétaire de la Thaïlande* (Université Thammasat, 1ère impression, 2017), pp. 169 -172.

fiscal discipline » issus des pays anglophones et du principe de « la discipline budgétaire » de l'Union européenne, tel que disposé dans le Traité de Maastricht³¹³.

L'objectif primordial du maintien de la discipline budgétaire réside dans la préservation de la stabilité et de la durabilité budgétaires. Cela englobe une gestion budgétaire efficace et une préparation adéquate, visant à assurer la transparence et la responsabilité budgétaire des détenteurs du pouvoir étatique. La discipline budgétaire, en tant que cadre, vise à prévenir et résoudre divers problèmes émanant des opérations budgétaires discrétionnaires du gouvernement, notamment (1) le problème inhérent à la propension aux déficits budgétaires (biais déficitaire) ; (2) la problématique de la discontinuité dans la mise en œuvre des politiques budgétaires ; et (3) le défi de l'asymétrie de l'information. Il est observable que le maintien d'une telle discipline budgétaire revêt une importance capitale sur le plan économique. Il convient de souligner que la discipline budgétaire ne se présente pas sous la forme d'une règle rigide et impérative, mais plutôt comme un ensemble d'éléments susceptibles d'être ajustés de manière appropriée en fonction de la situation économique du pays et conformément aux principes économiques sous-jacents à l'orientation philosophique adoptée par le gouvernement³¹⁴.

2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique

La discipline budgétaire, envisagée comme un cadre juridique, représente une norme contraignante qui doit être respectée conformément à la loi, autrement dit, elle constitue une règle budgétaire investie de la force législative. Les activités financières de l'État, qu'il s'agisse de la mobilisation de recettes, de l'engagement de dépenses ou de la création de dettes publiques, doivent s'inscrire dans les limites fixées par la loi. Ce cadre disciplinaire revêt une force juridique au niveau constitutionnel, législatif, ou en tant que droit dérivé du pouvoir exécutif. La discipline budgétaire, en tant que cadre juridique, impose une obligation formelle. Par conséquent, en cas de non-conformité des actions de l'État, des agences ou des agents

³¹³ BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE, Étude de la discipline budgétaire en Thaïlande (Passé à Présent) et Lignes directrices pour renforcer la discipline budgétaire conformément aux principes internationaux, Rapport complet, Projet de recherche (Bureau de la politique fiscale, 2008), pp. 1., et THIANWISITSAKUL P., « Mise en œuvre de la politique macroéconomique dans le contexte de la nouvelle loi fiscale : étude de cas pendant le cycle économique et la crise économique en Thaïlande » (Collège de justice). Bureau du pouvoir judiciaire, 2009), p. 68.

³¹⁴ RITSADIKUN K., « Une étude des différences dans les conditions réglementaires de la discipline budgétaire et de la discipline budgétaire et financière », Rapport continu de la Conférence académique nationale (ACTIONS) Nitipat - Thammasat n° 7, pp. 22 - 23.

publics avec le cadre de discipline budgétaire, des sanctions prévues par la loi seront appliquées. Que la Cour constitutionnelle déclare un projet de loi inconstitutionnel, que la Cour administrative considère une action administrative comme illégale, ou qu'une organisation constitutionnelle indépendante, telle que la Commission de vérification des fonds publics, émette une ordonnance imposant une amende, ces sanctions seront applicables aux agents publics dont le comportement ne respecte pas le cadre de discipline budgétaire et financière établi par la loi³¹⁵.

B - La dispersion de la discipline budgétaire au sein des lois écrites thaïlandaises

L'importance de la discipline budgétaire est formellement consacrée dans quatre parties de la Constitution thaïlandaise : (1) Le Chapitre 5, Devoirs de l'État ; (2) Le Chapitre 7, le Parlement ; (3) Le Chapitre 8, le Cabinet ; et enfin (4) Le Chapitre 12, les organisations indépendantes. Cependant, l'analyse exclusive de la constitution actuelle ne suffit pas à appréhender l'intégralité de la discipline budgétaire en Thaïlande ; elle nécessite une approche holistique. Par conséquent, pour obtenir une compréhension approfondie de la discipline budgétaire, il est impératif de se pencher attentivement sur la loi centrale de 2018. Cette analyse doit être complétée par l'examen des dispositions des lois préexistantes, englobant les trois constitutions, les lois organiques relatives à la vérification des fonds publics de 1999 et 2018, les règlements de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 et 2019, ainsi que le projet de loi budgétaire central de 2014 et le projet de constitution de 2015 de Borwornsak Uwanno. L'analyse de cette section peut être subdivisée en trois parties distinctes : Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 1997 (1)) ; Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2007 (2)) ; et Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2017 (3)).

³¹⁵ KRABUANSRI A., « Regard en arrière et regard vers l'avenir, 2 décennies de « discipline budgétaire » en Thaïlande : développement de la pensée à partir de « Discipline budgétaire et financière » à « Discipline fiscale de l'État » (Partie 1) », Journal de droit administratif, Bureau du Conseil d'État, (Année 34, Volume 1, 2022), pp. 143 - 144., et p. 166 - 168.

1) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 1997

La discipline budgétaire, définie par la Constitution de 1997, se réfère à la discipline budgétaire disposée par la Commission de vérification des fonds publics. En cas de violation de cette discipline budgétaire, des sanctions administratives seront imposées. Cette forme spécifique de discipline budgétaire est désignée comme « discipline budgétaire et financière » et s'inspire de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière française dans son passé. Elle est énoncée à l'article 333, alinéa 1^{er} (1). La Commission de vérification des fonds publics est investie du pouvoir de formuler des règles et des procédures régissant la discipline budgétaire et financière, d'établir des sanctions administratives, d'effectuer des examens et de prendre des décisions en tant qu'organe supérieur en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, ainsi que la responsabilité budgétaire et financière.

Les lois organiques relatives à la vérification des fonds publics de 1999, notamment à l'article 15 (5) et à l'article 19, confèrent à la Commission le pouvoir de supervision et d'action en tant qu'organe juridictionnel suprême dans le cadre disciplinaire budgétaire et financier. Elles autorisent également la création d'un Comité disciplinaire budgétaire et financier chargé de déterminer des amendes administratives en cas d'infractions aux mesures de contrôle des finances publiques. Ces mesures comprennent des dispositions claires sur les violations entraînant des sanctions, les responsabilités des agents publics, ainsi que les taux d'amende. Le Comité prend en compte divers facteurs lors de la détermination des amendes, tels que le niveau de responsabilité, l'importance de la mesure de contrôle, les pertes gouvernementales, les intentions, et d'autres règles établies par la Commission.

Dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, l'article central est l'article 5, qui énonce que tout agent public enfreignant délibérément les dispositions de contrôle des finances publiques du chapitre II est coupable d'une infraction disciplinaire budgétaire et financière, entraînant des sanctions pécuniaires. Les éléments des actes répréhensibles peuvent être distingués comme suit : (1) les infractions sont commises par des agents publics conformément à la réglementation ; et (2) les agents enfreignent délibérément les mesures de contrôle des finances publiques énoncées dans ce règlement.

En ce qui concerne ce point, les transgressions relevant de la discipline budgétaire et financière selon les termes du présent règlement se composent de sept infractions, énumérées

comme suit : (1) Les infractions relatives à la réception d'argent, à la conservation de l'argent et à la remise au Trésor ; (2) Les infractions relatives au décaissement de l'argent public et aux dépenses de l'argent ; (3) Les infractions relatives à la gestion budgétaire et à la création de dette ; (4) Les infractions relatives à la perception des recettes ; (5) Les infractions relatives à l'argent emprunté ; (6) Les infractions relatives à la commande publique ; (7) et Les autres infractions. Il est à noter que les textes examinés comprennent plusieurs sections. À titre d'exemple, l'article 19 traitant de la réception d'argent sera étudiée pour illustrer la problématique en question. L'article 19 dispose qu'un agent public ayant la responsabilité de percevoir des fonds ou de recevoir des paiements doit délivrer une preuve de réception de l'argent au payeur. En l'absence de cette preuve ou de tout reçu, à moins qu'une exception prévue par la loi ou les règlements applicables aux unités d'inspection ne s'applique, cet agent public est passible d'une amende administrative de niveau 1.

L'examen de la discipline budgétaire telle qu'elle est établie dans la Constitution de 1997 révèle son statut en tant que cadre ou règle normative régissant le comportement des agents publics. Les agents publics liés aux finances publiques encourent des sanctions administratives de la part de la Commission de vérification des fonds publics en cas de violation des obligations légales, instaurant ainsi un mécanisme dissuasif visant à prévenir les infractions aux lois sur les finances publiques. Il est donc concluant que la discipline budgétaire, présente dans la Constitution de 1997 et les lois subséquentes, constitue un cadre juridique, avec la Commission de vérification des fonds publics comme organe chargé de son application, et est soumise à un examen de légalité par la Cour administrative.

2) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2007

En ce qui concerne la discipline budgétaire en vertu de la Constitution de 2007, elle revêt deux significations distinctes. Tout d'abord, la discipline budgétaire prescrite par la Commission de vérification des fonds publics, dénommée « discipline budgétaire et financière », conserve sa signification originale telle que définie dans la Constitution de 1997. Cette dimension est mise en avant à l'article 253, en continuité avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, qui est également la même loi du régime juridique de 1997. Deuxièmement, une nouvelle conception de la discipline budgétaire émerge, englobant à la fois des aspects non juridiquement contraignants et juridiquement obligatoires, fortement influencée par la discipline budgétaire telle que définie dans le traité de Maastricht et les meilleures pratiques,

telles que la « Fiscal Responsibility Law » de l'OCDE. Cette approche est désignée « discipline monétaire et financière » et se manifeste aux articles 84 (3), 167 alinéa 3^e, et 170 alinéa 2^e.

À l'époque considérée, la qualification de l'article 253 en tant que cadre juridique ne suscitait pas de difficulté, affirmant clairement son statut similaire à celui de la Constitution de 1997. La complexité réside plutôt dans la conceptualisation de la discipline budgétaire, telle qu'exprimée dans les articles 84, 167 alinéa 3^e et 170 alinéa 2^e. L'article 84 (3) énonce que l'État opère en conformité avec la politique économique, préservant les disciplines monétaires et financières pour renforcer l'équilibre et la stabilité des activités économiques et sociales nationales. Il vise également à améliorer le système fiscal, garantissant son équité et son adaptation aux évolutions des conditions économiques et sociales. Par ailleurs, l'article 167 alinéa 3^e requiert l'élaboration d'une loi sur la monnaie et les finances de l'État. Cette législation détaille les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles relatives à la planification financière, la mobilisation des revenus, les prévisions de dépenses, la gestion financière, la comptabilité, les fonds publics, l'endettement, et d'autres aspects liés aux finances de l'État. L'objectif est de garantir l'équilibre, le développement économique durable et l'équité sociale dans la collecte des revenus et la surveillance des dépenses. Enfin, selon l'article 170 alinéa 2^e, les administrations publiques bénéficiant de revenus exonérés de l'obligation d'être reversés en tant que recettes de l'État doivent rendre compte de la réception et de l'utilisation de ces fonds au Conseil des ministres à la clôture de chaque exercice financier. Cette procédure vise à informer l'Assemblée nationale et le Sénat de ces transactions, soulignant que l'utilisation de ces revenus doit se conformer strictement aux disciplines monétaires et financières.

En les examinant conjointement, ils semblent tous se ressembler, évoquant davantage une question politique qu'un cadre juridique formel. Ce domaine devrait relever du pouvoir législatif en tant que représentant du peuple, conformément aux principes démocratiques. Bien que le gouvernement parlementaire puisse adopter une approche populiste, la gestion politique doit rester dans le domaine politique. Dans le pire des scénarios, même en cas de dégradation budgétaire grave, la responsabilité devrait être assumée lors des élections suivantes. L'analyse des termes, en particulier dans l'article 167 alinéa 3^e, tels que « l'équilibre », « le développement économique durable » ou « l'équité sociale », suggère que ces dispositions constitutionnelles servent probablement de directives aux acteurs politiques, et ceux qui détiennent une autorité politique doivent en être simplement conscients.

Cependant, à la lumière de l'arrêt n° 3-4/2014 de la Cour constitutionnelle, communément appelé l'affaire *Train à grande vitesse*, la discipline budgétaire transcende son statut de simple cadre économique ou politique. Elle revêt également la qualité d'un cadre juridique sur lequel le pouvoir judiciaire peut s'appuyer pour son application, émergeant ainsi comme un instrument de contrôle des projets de loi soumis au Parlement. La Cour constitutionnelle a appliqué les dispositions de l'article 170, alinéa 2, et de l'article 167, alinéa 3, à cette affaire, concluant que le Parlement avait transgressé la discipline budgétaire. Par conséquent, le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter deux mille milliards de bahts pour le développement des infrastructures du pays a été déclaré inconstitutionnel. Cette décision souligne la reconnaissance de la Cour quant au statut de la discipline budgétaire en tant que loi constitutionnelle, érigeant ainsi un cadre juridique contraignant auquel le législateur doit se soumettre.

Il est néanmoins crucial de souligner que la Cour constitutionnelle ne considère pas toutes les disciplines budgétaires inscrites dans la Constitution comme des cadres juridiques impératifs. Cette distinction est clairement illustrée par le cas du *Rice Pledge* de l'arrêt n° 211/2012, où les orientations de la politique économique gouvernementale énoncées à l'article 84 ont été invoquées. Les pétitionnaires, des universitaires en économie, ont utilisé l'article 84 (1) sur la politique économique du pays pour contester le programme populiste du gouvernement devant la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle a choisi de ne pas examiner l'affaire et a laissé au gouvernement la responsabilité politique. Bien que la question de la discipline budgétaire au titre de l'article 84 (3) n'ait pas été explicitement abordée, la Cour semble exclure l'article 84 comme le cadre juridique applicable pour juger de la constitutionnalité de cette discipline budgétaire particulière.

En résumé, la discipline budgétaire au sein du système juridique actuel se décline en deux dimensions principales : tout d'abord, elle revêt un caractère juridique défini par l'article 253, représentant l'essence originelle de la discipline budgétaire héritée de la Constitution de 1997, connue sous le vocable de « Discipline budgétaire et financière ». De manière simultanée, elle s'exprime à travers les articles 167 alinéa 3, et 170 alinéa 2, instaurant une nouvelle discipline budgétaire érigée par la Cour constitutionnelle en tant que cadre juridique au niveau constitutionnel. Deuxièmement, la discipline budgétaire se caractérise également par un aspect non juridique, relevant davantage du domaine de l'économie politique, et jouant le rôle de ligne directrice dans la formulation de la politique économique nationale, sous la responsabilité politique du parlement, du gouvernement et des partis politiques, conformément à l'article 84 (3).

En plus des dispositions législatives évoquées précédemment, un projet de loi relatif à la discipline budgétaire est également d'actualité à cette époque, envisagé par la Constitution pour devenir une loi centrale conformément à l'article 167 alinéa 3. Bien que ce projet de loi n'ait pas encore fait l'objet d'un examen par le Parlement, il revêt une importance académique pour la recherche. L'idée sous-jacente au projet de loi sur la monnaie et les finances de l'État, élaboré par le Conseil d'État selon l'avis n° 292/2014 et proposé par le ministère des Finances, est d'en faire une loi centrale visant à définir la politique budgétaire nationale. Un exemple significatif de ce projet de loi est l'article 28, qui dispose que la création ou la gestion de la dette de l'État doit être rigoureusement alignée sur la loi et répondre aux impératifs d'intérêt national. Cette procédure doit être menée avec une diligence raisonnable, en tenant particulièrement compte de la capacité du pays à rembourser ses dettes, de la répartition optimale des remboursements, de la stabilité et de la durabilité des finances, ainsi que de la viabilité financière et de la solvabilité des emprunteurs nationaux et des entités gouvernementales.

Étant donné que ce projet de loi n'a pas encore été soumis à l'examen du Parlement, aucune décision de justice pertinente n'a été rendue pour déterminer son encadrement légal. Cependant, à la lumière du contenu du projet, il semble probable qu'il relève davantage du domaine économique que juridique, compte tenu des considérations liées à « la stabilité » et de « la durabilité des finances », ainsi que de « la viabilité financière » et de « la solvabilité des emprunteurs nationaux et des entités gouvernementales », etc.

3) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2017

Actuellement, dans la Constitution de 2017, l'expression « discipline budgétaire », désignée sous le nom de « la discipline monétaire et financière de l'État », est omniprésente dans un nombre accru de lois par rapport à des périodes antérieures. La discipline budgétaire englobe diverses acceptions du passé, englobant la discipline budgétaire selon la Constitution de 1997, la Constitution de 2007, la décision de la Cour constitutionnelle de 2014, et le projet de Constitution de Borwornsak Uwanoo (version soumise au Conseil national de la réforme pour approbation en 2015). Cependant, une distinction claire n'est pas établie, car toutes les formes de discipline budgétaire sont regroupées sous le terme de « discipline monétaire et financière de l'État » (parfois désignée simplement par « discipline monétaire et financière » sans la mention « de l'État », bien que cela ne diffère pas matériellement). Cette terminologie s'applique aussi bien aux dispositions constitutionnelles régissant les responsabilités de l'État

selon l'article 62, au principe des paiements des fonds publics selon l'article 140, à l'examen annuel de la loi de finances selon l'article 142, aux responsabilités du gouvernement selon l'article 164, aux pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics selon les articles 240 et 245, qu'aux dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, et autres, comme les articles 6, 9, 11, 23, 80 et le Chapitre 3 portant le titre de « discipline monétaire et financière ».

La Constitution de 2017, en son Chapitre 5, « Les principes directeurs des politiques fondamentales de l'État », à l'article 62 alinéa 1^{er}, prévoit que l'État est tenu de maintenir rigoureusement la discipline monétaire et financière, garantissant ainsi une stabilité et une sécurité durables de la situation monétaire et financière de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit établir un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société. En suit, l'article 62 alinéa 2^e, prévoit que La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État contient au moins des dispositions relatives au cadre de l'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, tant budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique.

En comparaison avec le cadre établi sous la Constitution de 2007, notamment lors de la controverse entourant le cas de *Rice Pledge*, il est impératif de souligner que la discipline budgétaire énoncée à l'article 62 de la Constitution de 2017 se situe uniquement dans le registre d'un cadre non juridique. Ce cadre, enraciné dans le domaine de l'économie politique, explore les orientations de la politique économique que l'État est appelé à suivre. Cet aspect se présente comme une responsabilité politique, incombant à l'État, au Parlement et au gouvernement en tant que représentants du peuple, conformément aux principes démocratiques.

Il convient de noter que cette discipline budgétaire énoncée à l'article 62 ne s'accompagne pas d'une contrainte juridique formelle. Au lieu de cela, elle opère comme une déclaration publique des intentions de l'État thaïlandais, mettant en avant l'importance accordée à la discipline budgétaire. En outre, elle représente l'engagement de l'État à l'observer et à la respecter. Ainsi, cette disposition constitutionnelle se positionne davantage comme un guide de politique économique, énonçant les principes directeurs, plutôt que comme un instrument contraignant avec des implications juridiques formelles.

Cependant, cette dimension non juridique n'atténue en rien l'importance de cette discipline budgétaire dans le paysage institutionnel. Elle offre plutôt une flexibilité nécessaire pour s'adapter aux évolutions économiques et politiques, tout en soulignant l'engagement moral de l'État envers une gestion financière responsable. Dans cette perspective, l'article 62 sert de pilier éthique, contribuant à guider les décisions politiques et économiques sans imposer de contraintes légales rigides.

L'article 140, intégré au Chapitre 7, intitulé « Le Parlement », de la Partie 4 « Les dispositions applicables aux deux chambres », dispose que le paiement des fonds publics s'opère exclusivement par le biais de l'autorité de la loi de finances initiale, de la loi de procédure budgétaire, des lois de finances rectificatives, de la loi sur les réserves du Trésor, ou de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, sauf en cas de nécessité urgente, où il peut être avancé conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans cette situation, les prévisions de dépenses pour le remboursement doivent être réservées dans les lois de finances rectificatives, la loi de finances supplémentaire ou la loi de finances initiale pour l'exercice suivant. D'autre part, l'article 142 dispose que l'élaboration d'une loi de finances annuelle doit détailler les sources de recettes et les recettes prévisionnelles, les résultats anticipés ou produits des paiements, et la conformité avec la stratégie nationale et les plans de développement, conformément aux règles établies par la loi de discipline monétaire et financière de l'État.

Lorsqu'on examine l'importance de l'article 140 dans la préservation de la discipline monétaire et financière de l'État, il devient clair que sa violation par le Parlement pourrait être interprétée comme une atteinte fondamentale à l'ordre constitutionnel. Cette disposition constitue un mécanisme de contrôle robuste, soulignant la nécessité d'une autorisation spécifique pour les paiements des fonds publics, tout en garantissant la transparence et la responsabilité dans la gestion financière de l'État.

En tirant des parallèles avec l'article 169 de la Constitution de 2007, même sans l'utilisation explicite du terme « discipline budgétaire », la Cour constitutionnelle pourrait s'appuyer sur des principes similaires de responsabilité financière et de respect des procédures établies. Cette démarche renforcerait davantage le statut de ces dispositions légales comme des éléments constitutionnels essentiels, assurant la légitimité et la conformité des actions du Parlement avec les principes fondamentaux du système juridique.

Par conséquent, cette analyse comparative suggère que l'article 140, en tant que cadre juridique constitutionnel, revêt une importance cruciale dans le maintien de la

discipline budgétaire, et sa violation peut entraîner des conséquences significatives, comme illustré par l'affaire du train à grande vitesse. Cette perspective souligne la nécessité d'une approche diligente et conforme aux principes constitutionnels lors de l'examen et de l'approbation des projets de loi parlementaires, renforçant ainsi l'intégrité du système juridique dans son ensemble.

Dans le cadre du Chapitre 8 de la Constitution de 2017, intitulé « Le Conseil des Ministres », l'Article 164, alinéa 1^{er} (2) confère au Conseil des ministres la charge de l'administration des affaires de l'État. Cette disposition constitutionnelle inscrit le Conseil des ministres dans un rôle exécutif, où ses actions sont déterminées par les normes énoncées dans la Constitution, les lois en vigueur, ainsi que les politiques formulées et adoptées par le Parlement. Une dimension essentielle de cette autorité exécutive réside également dans la conformité aux régulations régissant les fonds publics, établies en vertu de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Cette référence à la loi sur la discipline monétaire et financière souligne l'importance accordée à la gestion financière rigoureuse et aux principes de discipline budgétaire dans l'exercice des responsabilités du Conseil des ministres. Ainsi, l'Article 164, alinéa 1^{er} (2) constitue un pilier essentiel de l'encadrement juridique qui guide les activités du Conseil des ministres, affirmant le principe fondamental de la primauté du droit et de la gouvernance financière responsable au sein de l'appareil exécutif. Cette disposition s'inscrit dans la démarche plus large visant à garantir la légalité et la transparence dans la gestion des ressources publiques, contribuant ainsi à la préservation de l'intégrité constitutionnelle et à la protection des intérêts de l'État.

Néanmoins, la compréhension de la discipline budgétaire en vertu de cet article demeure quelque peu ambiguë dans le contexte de la Constitution de 2007. L'absence de clarté à ce sujet est accentuée par l'absence de toute décision rendue par la Cour constitutionnelle, constituant ainsi une lacune dans la recherche sur le statut juridique de ce cadre disciplinaire. Toutefois, l'éclaircissement de cette question peut être abordé en examinant l'obligation constitutionnelle imposée au gouvernement de se conformer à la loi sur la discipline budgétaire, spécifiquement la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. La résolution de cette interrogation nécessitera donc une analyse approfondie pour déterminer si la discipline budgétaire énoncée dans ladite loi possède un statut juridique ou s'il relève plutôt d'un cadre non juridique. Cette distinction sera exposée ultérieurement à la suite de l'examen de la Constitution en vigueur.

Dans le cadre du Chapitre 12, dévolu aux « Organes indépendants », au sein de la Partie 5 de la Constitution de 2017, l'Article 240, alinéa 1, dispose les attributions et compétences de la Commission de vérification des fonds publics. Plus précisément, dans (5) de cet article confère à ladite Commission le devoir et le pouvoir d'ordonner des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Cette disposition, enchâssée dans le tissu constitutionnel, va au-delà d'une simple reconnaissance de la nécessité de la discipline budgétaire. Elle érige un mécanisme formel, dotant la Commission d'un pouvoir exécutif concret pour imposer des sanctions, renforçant ainsi le caractère contraignant de la discipline budgétaire. De plus, cette connexion entre la Commission et la loi sur la discipline monétaire et financière souligne une volonté délibérée du législateur constitutionnel d'ancrer ces principes dans un cadre juridique robuste.

Cela étant dit, il convient de noter que bien que cette disposition constitutionnelle accorde à la Commission le pouvoir d'ordonner des sanctions administratives, la nature précise de ces sanctions et leur mise en œuvre effective dépendront des dispositions spécifiques de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, qui nécessite une analyse approfondie pour évaluer son statut juridique et son impact pratique.

En guise de conclusion, l'évaluation de l'article 240 ne revêt pas de difficulté majeure dans la mesure où l'on se penche sur la nature du cadre disciplinaire qu'il instaure, à savoir s'il constitue un cadre juridique ou non. Cette évaluation peut être facilitée en référence à la discipline budgétaire telle que conçue initialement dans la Constitution de 1997, laquelle, sans équivoque, détient le statut d'un cadre juridique formel. Ainsi, la présence de l'article 240 au sein du cadre constitutionnel semble renforcer et consolider l'importance du caractère juridique de la discipline budgétaire au sein du système institutionnel.

Cependant, un examen approfondi révèle certaines problématiques. La constitution a lié l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics à la loi de discipline budgétaire de 2018, une loi qui reste ambiguë quant à sa nature réelle, qu'elle soit juridique ou non juridique. De plus, il subsiste des incertitudes quant à la manière dont les différentes dispositions de cette loi seront effectivement mises en œuvre. Ces aspects complexes soulèvent des questions quant à la portée et à l'efficacité du cadre disciplinaire établi par cette loi, et par extension, de l'autorité conférée à la Commission.

De surcroît, l'article 245, alinéa 1^{er}, établit que le Vérificateur général, dans le but de remédier ou de prévenir d'éventuels préjudices aux finances de l'État, soumettra à la

Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, susceptibles d'engendrer d'importants dommages financiers à l'État. Parallèlement, l'article 245, alinéa 2°, prévoit que si la Commission de vérification des fonds publics valide les résultats de l'inspection, elle engage une consultation avec la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas de consensus lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques. Cette démarche complexe soulève des questions importantes quant à la coordination entre les organes de contrôle et la publicité des résultats de l'inspection, soulignant l'importance de ces mécanismes dans le contexte de la discipline budgétaire de l'État.

L'article 245 représente une innovation dans la Constitution, absente des versions antérieures de 1997 et 2007. L'inclusion de la discipline budgétaire dans ce contexte soulève des interrogations fascinantes sur son application dans des domaines inexplorés jusqu'à présent. L'évaluation de son efficacité et de ses implications nécessite une réflexion approfondie, d'autant plus qu'aucun précédent n'a encore été établi. L'analyse de l'article 245 révèle que la discipline budgétaire qui y est évoquée relève davantage du domaine politique. Que ce soit dans son objectif de préserver la stabilité fiscale du pays, exprimé en termes économiques, ou dans sa forme réglementée par la loi, il se traduit par l'autorisation de la Commission de vérification des fonds publics à mener des enquêtes publiques et à rendre compte de ses conclusions au parlement, au gouvernement et au peuple. Ce mécanisme de contrôle politique s'inscrit parfaitement dans les principes démocratiques. Ainsi, il transparaît de manière évidente que la discipline budgétaire telle qu'énoncée à l'article 245 constitue un cadre non juridique.

Cependant, pour une compréhension approfondie, il est nécessaire de revenir en arrière et d'étudier le projet de constitution de Borwornsak Uwanno de 2015. Une similitude juridique se dégage dans l'article 195 de ce projet de constitution. Celui-ci dispose qu'en présence de preuves crédibles suggérant qu'un individu occupant un poste politique ou un fonctionnaire engage des dépenses qui, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des préjudices à l'État, le Vérificateur général, avec l'approbation de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, est habilité à mener une enquête sur les faits et à soumettre le dossier correspondant à la section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative. Il revient au tribunal d'examiner et de statuer promptement conformément à la loi organique applicable dans ce domaine.

Il ressort clairement de cet article du projet de constitution qu'il aborde même sujet, faisant de ce projet de loi un modèle pour l'article 245 de la Constitution actuelle. Sur le plan du contenu, cette section du projet de loi vise à protéger la stabilité fiscale du pays, à l'instar de l'article 245 de la constitution actuelle. Cependant, en termes de forme, le projet de constitution dispose que c'est la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative qui détient le pouvoir de maintenir la discipline budgétaire contre les politiques populistes susceptibles d'entraîner des risques ou des dommages économiques ou budgétaires à long terme. Cela représente donc une tentative visant à conférer aux questions d'économie politique une forme de droit grâce au contrôle du pouvoir judiciaire. Lorsque la discipline budgétaire en vertu de l'article 195 est appliquée grâce au contrôle de la Cour Administrative, on peut soutenir que la discipline budgétaire envisagée ici est un cadre juridique, même si elle n'est pas aussi précise qu'elle devrait l'être.

En addition à la Constitution, il convient d'examiner le droit organique. Dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, l'article 27 alinéa 1^{er} (5), au sein de son Chapitre 2 intitulé « La Commission de vérification des fonds publics », dispose que la Commission est investie des devoirs et pouvoirs d'ordonner des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Cette disposition renforce l'idée que le cadre juridique de la discipline budgétaire, conforme à la Constitution de 1997, reste inchangé. L'article en question de la loi organique réitère essentiellement l'article 240, sans apporter de modifications substantielles à ce principe juridique.

Le principe juridique novateur introduit par cette loi se manifeste à travers l'article 8. L'alinéa 1^{er} de cet article, axé sur la prévention ou l'élimination d'éventuels préjudices en matière monétaire ou de finances publiques, dispose que le Vérificateur général doit présenter un rapport concernant toute violation de la loi sur les finances publiques susceptible de causer un préjudice grave aux finances de l'État à la Commission de vérification des fonds publics aux fins d'examen. Conformément à l'alinéa 2^e du même article et suite à l'approbation de la Commission selon l'alinéa 1^{er}, une réunion de consultation impliquant la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption doit être organisée. En cas d'accord lors de cette réunion avec les résultats du rapport par une majorité des deux tiers, le Président, le Président de la Commission électorale et le Président de la Commission nationale anti-corruption sont tenus de signer et de soumettre immédiatement leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil ministériel, tout en informant également le public de ces conclusions. Cette disposition instaure un mécanisme complexe impliquant plusieurs organes de contrôle et met

en évidence l'importance de la coordination entre eux pour garantir la transparence et la responsabilité en matière de discipline budgétaire.

Cet article poursuit l'objectif de superviser les politiques ou programmes populistes du gouvernement, conformément à l'article 245 de la Constitution de 2017. Par conséquent, l'article 8 apparaît clairement comme un cadre non juridique déployé dans le contexte de la discipline budgétaire. Son rôle dans la prévention des préjudices financiers potentiels résultant de politiques publiques irresponsables souligne la nécessité d'une approche équilibrée entre l'efficacité des mécanismes de contrôle et la préservation des principes démocratiques. En examinant plus avant cette disposition, il devient évident que son essence s'inscrit davantage dans le domaine de l'économie politique que dans celui du droit strict, contribuant ainsi à sculpter le paysage institutionnel de la discipline budgétaire dans le contexte constitutionnel actuel.

Au sein de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, émerge un corpus juridique nouveau, caractérisé par sa complexité et son caractère incertain³¹⁶. Dans une première démarche analytique, notre objectif réside dans la compréhension profonde de l'essence de cette loi, visant à déterminer si la discipline budgétaire qui y est énoncée, répartie en différentes sections, détient le statut formel de cadre juridique. Par ailleurs, notre exploration s'attachera à identifier les motifs sous-jacents justifiant le statut juridique attribué à chaque section, éclairant ainsi les raisons sous-tendant cette complexité apparente. Cette étude approfondie vise à dévoiler la nature et la portée des dispositions relatives à la discipline budgétaire au sein de la loi, évaluant leur caractère contraignant et leur impact sur la gouvernance financière de l'État. En scrutant chaque section à la lumière de la terminologie juridique, des principes constitutionnels et des exigences démocratiques, nous aspirons à fournir une analyse éclairée quant à la nature juridique de la discipline budgétaire énoncée dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Dans le cadre du Chapitre 1, intitulé « Les dispositions générales », l'article 6 de la loi expose une orientation économique fondamentale. Il énonce que l'État est tenu de conduire ses politiques financières, d'élaborer les budgets, de gérer l'acquisition des revenus, les dépenses, l'administration monétaire et financière, ainsi que la création de la dette de manière efficiente, transparente et responsable. Ces actions doivent être conformes au principe du maintien de la

³¹⁶ Les détails de cette problématique seront expliqués dans la section 2, Les paradoxes dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 du chapitre 2, Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la constitution de 2017.

stabilité économique et du développement économique durable, en accord avec le principe de justice sociale. L'État s'engage à observer rigoureusement les disciplines monétaire et financière énoncées dans la présente loi et dans d'autres lois pertinentes.

Cette disposition établit les bases économiques d'une gouvernance financière efficace, mettant en avant des principes clés tels que l'efficacité, la transparence, la responsabilité, la stabilité économique et le développement durable. Une analyse approfondie de cette disposition au niveau économique permettra de saisir pleinement son impact sur la gestion financière de l'État et son rôle dans la promotion d'une économie stable et durable. Cette disposition est formulée de manière générale, suggérant ainsi qu'elle devrait être considérée comme une discipline budgétaire plutôt que comme un cadre juridique spécifique. Son contenu semble largement imiter l'article 84 (3) de la Constitution, lequel traite de la politique économique du pays. Il convient de souligner que cette similitude renforce l'idée que l'article 6 de la loi sur la discipline monétaire et financière énonce des principes directeurs plutôt que des règles juridiques contraignantes. En comparant ces dispositions, il devient évident que l'objectif principal est de fournir une orientation générale pour guider les politiques financières de l'État, plutôt que d'établir des normes juridiques strictes.

Néanmoins, en examinant l'article 62 de la Constitution, qui dispose que la loi sur la discipline monétaire et financière doit revêtir un caractère central, et en prenant en considération la conclusion de l'article 6 de ladite loi, qui cherche à s'harmoniser avec d'autres lois des finances publiques existantes, celles-ci étant des cadres juridiques dispersés dans le système juridique thaïlandais, on peut également soutenir que, dans ce contexte, l'article 6 possède également un statut de cadre juridique. Toutefois, il est essentiel de veiller à ce que ce cadre juridique n'englobe pas les objectifs budgétaires énoncés à l'article 6, tels que la préservation de la stabilité budgétaire, l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques, la promotion de l'efficacité dans l'allocation des ressources publiques, etc.

Ce qui évidemment démontre que l'article 6 constitue un cadre non juridique, mais plutôt une question relevant de l'économie politique, est la disposition de l'article 9, alinéa 3, qui fait explicitement référence à des politiques ou projets populistes. Cet énoncé de l'article 9, alinéa 3, dispose que le Conseil des ministres ne doit pas diriger l'administration des affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique susceptible de causer des préjudices à long terme au système économique national et au grand public. L'essence de cet

article reflète une préoccupation pour la prévention de politiques à visée populiste pouvant entraîner des conséquences préjudiciables au système économique et à la population.

Cet énoncé, rédigé de manière extensive, devrait ainsi être classé comme une discipline budgétaire qui ne constitue pas un cadre juridique, même si le terme populisme n'est pas explicitement mentionné. Il évoque clairement la prévention et l'interdiction au gouvernement d'adopter des politiques populistes susceptibles de causer des risques ou des dommages budgétaires à long terme à des fins politiques. Il s'agit d'un cadre politique relevant de la responsabilité politique du gouvernement, en accord avec les principes démocratiques.

En conclusion, il est évident que la matérialisation d'un cadre juridique est clairement étayée par les dispositions du Chapitre 3, intitulé « la Discipline Monétaire et Financière », au sein de cette loi en droit public. Ce chapitre renferme des dispositions énonçant les obligations incombant aux autorités financières (articles 31 à 67). À titre illustratif, l'article 34, alinéa 1^{er}, dispose que tout montant collecté ou détenu en propriété par un organisme public, qu'il résulte d'une conformité à la loi, aux règles, aux réglementations, ou qu'il découle des pouvoirs, des devoirs, des contrats, ou de toute utilisation, ainsi que les revenus générés par les biens détenus par l'État, doivent être versés au Trésor public selon les termes définis par l'arrêté ministériel, sauf disposition contraire prévue par la loi.

En examinant l'illustration fournie par l'article 34, il devient manifeste qu'il s'agit d'un élément constitutif d'un cadre juridique. Il s'agit d'une prescription législative édictée par le législateur en vue d'établir les fondements de la discipline budgétaire et financière, conformément à la conception originelle inscrite dans la Constitution de 1997. La refonte du système juridique dans la Constitution de 2017 vise à rendre le dispositif thaïlandais en matière de discipline budgétaire et financière plus démocratique et en harmonie avec les principes de l'État de droit. En d'autres termes, les lois qui prévoient des sanctions à l'encontre des individus doivent être promulguées avec le consentement des représentants du peuple. Auparavant, les fondements des diverses infractions étaient énoncés dans des réglementations émises par la Commission de vérification des fonds publics elle-même, conférant ainsi à ces règlements une légitimité démocratique limitée, et octroyant à la commission à la fois le pouvoir de formuler des règles et de les mettre en œuvre de sa propre initiative, au sein d'une entité unique.

Examiner l'évolution historique du droit en matière de discipline budgétaire permet de mieux comprendre les dynamiques juridiques et politiques qui ont façonné ce domaine. Le tableau ci-dessous résume les points clés de cette évolution, mettant en lumière les éléments

juridiques et non juridiques qui ont contribué à la définition et à l'application de la discipline budgétaire.

Tableau 1³¹⁷

	Cadre Non Juridique	Cadre Juridique
La Constitution de 1997		L'article 333
La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999		L'article 15 (5) et l'article 19
Le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001		L'article 5
La Constitution de 2007	L'article 84 (3), l'article 167 alinéa 3, et l'article 170 alinéa 2	L'article 167 alinéa 3, l'article 170 alinéa 2, et l'article 253
Le projet de loi sur la monnaie et les finances de l'État, élaboré par le Conseil d'État selon l'avis n° 292/2014	L'article 28	
La Constitution de 2017	L'article 62, l'article 164, et l'article 245	L'article 140, l'article 164, et l'article 240
Le projet de constitution de Borwornsak Uwanon de 2015		L'article 195
La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018	L'article 8	L'article 27 (5)
La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018	L'article 6 et l'article 9	L'article 6 et le Chapitre 3

³¹⁷ Tableau 1 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022

C – L'ambiguïté entre la discipline budgétaire en tant que cadre non juridique et juridique : la tentative de légaliser presque toutes les questions politiques dans le système juridique thaïlandais

Les arrêts normatifs de la Cour constitutionnelle énoncent que l'évaluation de la légalité d'un cadre de discipline budgétaire ne peut reposer exclusivement sur son inscription dans la loi. Il convient également d'analyser son contenu au cas par cas. Une discipline budgétaire intégrant manifestement des aspects purement économiques ne peut être considérée comme possédant un statut juridique. L'ingérence des tribunaux dans des fonctions administratives, telles que la prise de décisions relatives à l'opportunité de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales nationales, représente une aberration. Les considérations entourant ces questions relèvent d'un cadre politique.

Il serait inacceptable que les tribunaux statuent sur le fait qu'une activité économique a occasionné une perte à l'État, engageant ainsi la responsabilité civile du gouvernement. Par conséquent, toute loi mentionnant le concept de « rapport qualité-prix » doit être interprétée comme une prescription enjoignant simplement à la direction de « prendre en compte » cette considération en termes de forme ou de processus, sans obligation absolue quant au contenu.

En d'autres termes, une telle disposition n'autorise pas l'organisme de contrôle et d'inspection à intervenir et à « évaluer » le « rapport qualité-prix », entrant ainsi en compétition avec la direction. Une telle intervention constituerait une usurpation de pouvoir contraire aux principes de la séparation des pouvoirs et à la démocratie, dans laquelle le pouvoir exécutif est chargé de mettre en œuvre les politiques pour lesquelles il a obtenu le mandat du peuple, et où les citoyens décident de soutenir ces partis politiques en assumant la responsabilité leurs choix de manière démocratique.

Un exemple illustrant que, même lorsque la question est inscrite dans la Constitution, le tribunal ne peut pas systématiquement l'appliquer est celui de la garantie du riz, tel que tranché dans la décision de la Cour Constitutionnelle n° 211/2012. Comme souligné précédemment, une analyse au cas par cas s'impose, étant donné que la Cour constitutionnelle adopte des positions divergentes dans des affaires telles que celle de la Garantie du Riz et celle du Train à Grande Vitesse. La qualification de la discipline budgétaire varie également en fonction des dispositions constitutionnelles, le tribunal devant la considérer comme une question politique conformément à l'article 84, tandis qu'il la traite comme un cadre juridique en vertu de l'article 170, alinéa 2, et de l'article 167, alinéa 3. En dernière instance, la décision revient au tribunal

en tant qu'organe de révision et autorité juridique finale, déterminant si la question relève du domaine du droit ou de la sphère politique. Il est incontestable qu'en pratique, la frontière entre le cadre politique et le cadre juridique demeure ambiguë, notamment dans le contexte actuel où la résolution des problèmes politiques tend à emprunter la voie du droit. L'intégration dans le droit de notions économiques et politiques très abstraites, telles que les termes « stabilité » et « durabilité » (particulièrement dans les lois constitutionnelles), témoigne de cette évolution, conférant ainsi davantage de pouvoir à l'organisme d'audit dans l'interprétation et l'application de la loi pour contrôler et examiner les questions liées à la politique de la direction.

La question des frontières entre les domaines non juridiques, tels que les questions politiques, et les questions juridiques s'est complexifiée, notamment suite au coup d'État de 2014. L'émergence du concept de l'élévation de la discipline budgétaire est étroitement liée à cet événement, survenu après le renversement du gouvernement de Yingluck Shinawatra, au cours duquel un projet de nouvelle Constitution a été élaboré. La discipline budgétaire a été remise en avant à la suite de l'incapacité du système financier de la Constitution de 2007 à prévenir et réprimer efficacement le populisme.

Le projet de Constitution, dans sa version soumise au Conseil national de la réforme en vue de son approbation, dispose dans ses articles 195 et 229, l'énoncé de ce principe général en tant que nouvel instrument visant à contrer le populisme. En présence de preuves raisonnables démontrant que toute personne occupant une fonction politique ou tout fonctionnaire engendre des dépenses, selon le critère de la personne raisonnable, susceptibles de causer des préjudices à l'État, le Vérificateur général, avec l'aval de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, est habilité à mener une enquête sur les faits et à présenter un résumé du dossier devant la section disciplinaire budgétaire et budgétaire au sein de la Cour Administrative.

Il peut être déduit que, en cas de non-conformité d'une action avec le cadre disciplinaire budgétaire, la section de la discipline budgétaire et budgétaire de la Cour Administrative est investie du pouvoir d'initier une enquête et de prévenir d'éventuels préjudices. Cette approche découle manifestement de la conception élargie de la discipline budgétaire, développée au sein de l'appareil judiciaire, spécifiquement au sein de la Cour Administrative. Bien que, comme précédemment explicité, la Cour Administrative ne possède pas cette compétence, l'application de la « norme » de la discipline budgétaire, dans le contexte du cadre de l'économie politique, demeure observée dans le paysage juridique actuel. De nombreuses entités engagées dans le

domaine des finances publiques adoptent une vision étendue de la discipline budgétaire. L'ambiguïté entourant la définition de la discipline budgétaire en Thaïlande a incité ces entités à interpréter la « Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » dans une perspective politique, dans le but d'accroître leur influence dans un contexte légal.

Ceci reflète également la conviction profondément enracinée au sein de la cour thaïlandaise en une sacralité excessive. Les juristes thaïlandais impliqués dans l'élaboration de la constitution et les économistes aspirant à ce que les juristes résolvent les problèmes populistes nourrissent souvent l'espoir de voir émerger un système judiciaire revêtu d'une image irréprochable, exempt de toute influence politique, conférant ainsi à la Cour un rôle de gardien du destin du pays. Cette perspective envisage la Cour comme la dernière ligne de défense visant à prévenir l'effondrement de la situation financière nationale. Cependant, il se pourrait qu'ils négligent le fait qu'ouvrir la porte à l'ingérence judiciaire dans le domaine politique compromettrait la caractéristique fondamentale de l'indépendance politique de la Cour.

Bien que, en dernière instance, la décision revienne au tribunal pour déterminer le statut de la discipline budgétaire, il a été évoqué que cette dernière devrait être élevée au rang de cadre juridique. Toutefois, afin de prévenir d'éventuelles ambiguïtés dans ce processus décisionnel, il est impératif que la législation soit méticuleusement conçue, même si certains concepts économiques étaient intégralement intégrés dans le corpus juridique. La problématique qui se pose est la suivante : quelle discipline budgétaire devrait être intégrée dans la législation afin d'établir des sanctions en cas de violation ? La résolution de cette question, bien que complexe, nécessite une analyse minutieuse au cas par cas. Un principe fondamental à respecter réside dans la délimitation des questions examinables par les tribunaux, excluant celles relevant véritablement de l'économie politique ou relevant de la discrétion gouvernementale, telles que le cadre de viabilité financière.

Par exemple, bien que l'on puisse disposer que la dette publique ne devrait pas dépasser 60% du PIB, si un gouvernement ou un parlement contracte une dette excédant cette limite, la Cour constitutionnelle ne serait pas habilitée à intervenir, considérant cette question comme relevant de l'économie financière effective. Il est impératif de confier au gouvernement, en tant que détenteur de l'expertise prédominante dans ce domaine, la responsabilité de l'élaboration des politiques, à travers des processus électoraux démocratiques impliquant le parlement et la population.

Contester la légitimité du gouvernement lorsque la dette publique atteint 59 % du PIB, notamment en période de nécessité de dépenses supplémentaires liées à une crise économique ou sanitaire, au risque de dépasser le seuil de 60 % du PIB en dette, suscite des débats. Ainsi, il serait avisé de rejeter l'idée qu'aucun organe indépendant ou judiciaire ne devrait exercer de rôle dans l'examen, l'annulation ou la sanction dans de telles circonstances. Le maintien du principe de la séparation des pouvoirs demeure crucial pour éviter toute dérive vers un gouvernement judiciaire, également qualifié de « gouvernement des juges ».

Cependant, depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle numéro 3-4 / 2014 du 12 mars 2014 dans l'affaire Train à Grande Vitesse, l'interrogation s'intensifie, notamment en ce qui concerne l'exercice du pouvoir d'interprétation relatif à la « discipline monétaire et financière », conformément à l'article 167, alinéa 3. Ce pouvoir d'interprétation a été mobilisé pour régler les paiements hors budget en vertu de l'article 170, suscitant ainsi des questionnements quant à la possibilité d'une application directe par les organes judiciaires du cadre de la discipline budgétaire inscrite dans la Constitution, dans un sens très large.

De surcroît, en vertu de la Constitution de 2007, cette décision de la Cour constitutionnelle est devenue un moteur fondamental de l'idée visant à renforcer la discipline budgétaire, au point de restreindre l'efficacité du gouvernement dans la gestion des affaires nationales. Se pose donc la question de savoir si la discipline budgétaire a évolué en un instrument inédit, conférant à la Cour constitutionnelle le pouvoir d'interférer dans les choix politiques du gouvernement au nom de la prévention et de la répression des politiques qualifiées de « populistes ».

Des considérations additionnelles s'imposent quant à l'orientation actuelle de l'exercice du pouvoir judiciaire. Bien que le tribunal insiste sur son absence de compétence pour trancher des questions politiques, de rentabilité ou d'opportunité dans le domaine administratif, l'usage accru de ses pouvoirs juridiques demeure probable. Dans la sphère juridique, un principe de grande importance a été établi pour conférer souplesse et adaptabilité à l'utilisation et à l'interprétation du droit, permettant ainsi son ajustement aux évolutions sociales. Ce principe, connu sous le nom de « principe de proportionnalité », vise à promouvoir une plus grande « équité » ou « justice » dans des situations spécifiques. Sa portée s'étend tant aux affaires constitutionnelles qu'aux affaires administratives. Toutefois, ce principe a été mis en question en raison de l'apparente incertitude qu'il génère dans le cadre de la stabilité de la situation juridique, un élément intrinsèque à l'État de droit. En effet, cela pourrait autoriser le tribunal à incorporer des

considérations relatives au « rapport qualité-prix » ou à la « pertinence » dans son examen de la légalité. Ainsi, une extrême prudence doit être exercée lors de l'examen judiciaire, notamment en ce qui concerne le principe de proportionnalité, afin d'éviter tout empiètement de la compétence du tribunal sur des questions politiques ou relevant de son ressort. Dans le cas contraire, l'exercice de la juridiction risquerait de contrevenir aux principes fondamentaux des régimes politiques des pays libres et démocratiques.

§ 2. La définition de la discipline budgétaire

Compte tenu du sens textuel de la loi thaïlandaise et des jurisprudences actuelles du tribunal thaïlandais, la définition de la discipline budgétaire peut être élaborée en examinant le statut juridique de la discipline budgétaire, le champ d'application de celle-ci en Thaïlande, ainsi que le contenu des questions ou des valeurs que la discipline budgétaire vise à protéger. Ainsi, pour obtenir une compréhension cohérente du langage juridique utilisé, la discipline budgétaire peut être catégorisée en deux significations distinctes : La discipline budgétaire au sens large (A) ; et La discipline budgétaire au sens étroit (B).

A - La discipline budgétaire au sens large

Pour appréhender le sens de la discipline budgétaire, une exploration des concepts étrangers s'avère indispensable afin d'acquérir une compréhension approfondie de cette discipline en Thaïlande. La discipline budgétaire dans le passé, se bornait aux questions économiques. Par exemple, Richard A. Musgrave et Peggy Boswell Musgrave ont pu expliquer la discipline budgétaire en termes de ce que l'État devrait faire. Pour ces auteurs, l'État devrait collecter suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses. L'argent ne devrait pas être emprunté pour des dépenses car cela crée un fardeau supplémentaire pour les futurs contribuables³¹⁸. Par la suite, la discipline budgétaire est de plus en plus décrite comme un cadre juridique, comme l'explication qu'en fournit John Mikesell. Pour lui, la discipline budgétaire limite les dépenses aux limites des financements disponibles, garantit que les budgets promulgués sont exécutés et que les rapports financiers sont exacts, et préserve la légalité des dépenses de l'agence³¹⁹.

La Thaïlande a instauré la discipline budgétaire sous forme d'un cadre auquel les États sont tenus de se conformer, tel que disposé dans le chapitre 8 de la Constitution de 2007, intitulé « Monnaie, Finance et Budget ». Suite à la décision de la Cour constitutionnelle numéro 3-4/2014, l'Arrêt numéro 3-4/2014 du 12 mars 2014 dans l'affaire du Train à grande vitesse, le chapitre 8 a acquis une force exécutoire grâce à l'interprétation judiciaire. Bien que la Constitution actuelle ne présente pas le même chapitre spécifique dédié aux finances publiques, elle inclut des dispositions, notamment l'article 62 et l'article 140, qui exigent que les États

³¹⁸ MUSGRAVE R., MUSGRAVE P., *op. cit.*, p. 101.

³¹⁹ MIKESELL J., *op. cit.*, p. 66.

respectent la discipline budgétaire énoncée dans la loi sur la discipline (en cours de rédaction pour être liée à la future loi à promulguer). Par conséquent, la discipline budgétaire en Thaïlande, dans son acception générale, englobe à la fois la « discipline monétaire et financière de l'État (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) » sur les plans politique et économique, et la discipline budgétaire en tant que cadre juridique. Dans le contexte juridique, la discipline budgétaire, dans son acception générale, englobe les lois à tous les niveaux, s'étendant du niveau constitutionnel aux lois promulguées par le pouvoir exécutif.

Des éléments probants significatifs révèlent l'étendue de la discipline budgétaire en Thaïlande à travers l'utilisation de deux lois interconnectées : la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en mettant particulièrement en lumière l'article 97, et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en mettant spécifiquement en évidence l'article 80 alinéa 2^{e320}. Les deux lois traitent de domaines intrinsèquement distincts, tout en employant le même langage juridique sous le terme commun : la discipline monétaire et financière de l'État. En particulier, l'ensemble de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été mis en avant afin que la Commission de vérification des fonds publics puisse l'utiliser comme fondement légal pour infliger des sanctions, même si la discipline budgétaire inscrite dans ladite loi présente une diversité de cadres, à la fois juridiques et non juridiques, comme décrit précédemment. Cela constitue une fusion de la discipline budgétaire telle qu'elle était conçue dans la Constitution de 1997 et de la discipline budgétaire dans le contexte plus récent de la Constitution de 2007.

En résumé, la discipline budgétaire au sens large englobe « L'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ».

³²⁰ Article 97 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Tout agent public, ayant l'obligation de se conformer à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, et enfreignant cette dernière de manière flagrante, ne peut bénéficier des dispositions de l'article 95, alinéa 3 ou de l'article 96. Dans de tels cas, le vérificateur général est tenu de soumettre l'affaire à la Commission de vérification des fonds publics en vue d'imposer des sanctions administratives à l'encontre de cet agent public, en appliquant mutatis mutandis la disposition de l'article 96, alinéa 2 ». Article 80 alinéa 2e de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « En cas de non-respect des disciplines monétaire et financière de l'État prévues par la présente loi, des sanctions administratives sont appliquées conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics »

B - La discipline budgétaire au sens étroit

La discipline budgétaire, telle qu'elle est définie dans le cadre juridique assorti de sanctions en cas de non-respect, trouve ses fondements dans l'article 98 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Les sanctions administratives prévues comprennent la probation, la condamnation publique et l'amende administrative. L'appellation stricte de discipline budgétaire a été introduite pour la première fois dans la Constitution de 1997, influencée par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France³²¹.

Au moment de l'examen de la Constitution de 1997, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001, et du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001, le terme discipline budgétaire au sens étroit était utilisé pour désigner ce concept, également appelé « la discipline budgétaire et financière ».

Bien que la Constitution de 2017 et d'autres lois n'utilisent pas actuellement le terme « discipline budgétaire et financière », préférant le terme « la discipline monétaire et financière de l'État », dans les cercles universitaires, ces systèmes juridiques continuent d'être référencés en tant que « la discipline budgétaire et financière ». Cela vise à les distinguer de la discipline budgétaire au sens large, en particulier dans le sens large où elle ne constitue pas un cadre juridique défini. La limitation de la portée de la discipline budgétaire au sens étroit, en insistant sur l'utilisation des termes discipline budgétaire et financière, qui sont les termes originaux depuis la Constitution de 1997, s'aligne avec le nom de la section de la Cour administrative compétente pour connaître de ce type de discipline, en tant qu'organe supérieur chargé de contrôler l'usage du pouvoir.

En synthèse, la discipline budgétaire au sens étroit se réfère à « La discipline budgétaire au sens large, mais uniquement dans les domaines ayant le statut d'un cadre juridique caractérisé par des règles contraignantes imposant aux agents publics de s'y conformer. En cas de violation de ces règles par les agents publics, des sanctions administratives, telles que spécifiées par la loi, seront appliquées. Dans ce contexte, la discipline budgétaire est également désignée sous le terme de discipline budgétaire et financière ».

³²¹ SABYEROOB-POLSUWAN O., *La discipline budgétaire et financière en Thaïlande*, op. cit., p. 74.

L'articulation du concept de « discipline budgétaire » en Thaïlande, déclinée selon deux perspectives distinctes, à savoir une acception large et une acception restreinte, s'avère fondamentale pour une compréhension approfondie des mécanismes législatifs et financiers dans le pays. Cette méthodologie analytique revêt une importance cruciale en mettant en évidence de manière nuancée les enjeux concrets liés à la mise en œuvre des lois des finances publiques dans le contexte thaïlandais³²².

³²² Désormais, chaque fois que le terme « discipline budgétaire » est mentionné dans cette thèse, il se réfère à la discipline budgétaire au sens large. Lorsqu'il est nécessaire de faire référence à la discipline budgétaire au sens étroit, le terme « discipline budgétaire et financière » est employé afin d'éviter toute confusion et de faciliter l'analyse de la discipline budgétaire en Thaïlande.

SECTION II. LES OBJETS ET LES OBJECTIFS DE CONTROLE DANS LE CADRE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES DE BASE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

La gestion des ressources publiques de l'État doit être guidée par des objectifs clairs et cohérents, évitant la fragmentation des efforts. Les divers outils déployés par l'État reposent largement sur des concepts économiques visant à intervenir sur le marché pour des raisons politico-économiques. La loi émerge comme l'un des instruments fondamentaux utilisés par le gouvernement pour une allocation efficiente des ressources. Toutefois, l'utilisation d'instruments financiers pour influencer le système de marché peut impacter plusieurs objectifs financiers. Une question cruciale réside dans la manière dont le gouvernement peut concevoir des politiques qui ne compromettent pas d'autres objectifs, étant donné que chacun de ces objectifs financiers est intrinsèquement précieux et qu'il existe souvent des conflits, en particulier entre la promotion de la croissance économique et le maintien de la stabilité économique.

De plus, cette démarche nécessite des ressources importantes, exposant le gouvernement au risque d'une utilisation illégale de ces ressources dans divers domaines d'activités étatiques. Ainsi, l'établissement de règles essentielles pour contrôler les dépenses et la gestion financière du pays devient impératif pour assurer l'efficacité et la stabilité des finances ainsi que du système économique. Cette démarche est communément désignée comme la discipline budgétaire, un cadre ou des règles utilisés pour superviser les dépenses gouvernementales, qu'elles proviennent du budget, de sources hors budget, de prêts nationaux ou étrangers, y compris les subventions, dons et autres formes d'assistance.

En examinant la définition au sens large selon laquelle la discipline budgétaire englobe « L'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'*instruments financiers*, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les *buts financiers* de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique », il

devient impératif d'approfondir l'analyse des buts et des instruments financiers pour une compréhension complète de la discipline budgétaire en Thaïlande.

Lorsqu'il est impératif d'analyser des questions juridiques, il convient d'examiner la loi sur la discipline budgétaire promulguée en 2018. L'article 6, qui constitue les dispositions générales de cette loi, énonce de manière générale que l'État doit respecter la discipline budgétaire et se conformer strictement à cette loi ainsi qu'aux *autres lois applicables*. Étant donné l'existence de nombreuses lois similaires, affirmer la nécessité de maintenir la discipline budgétaire revient à adhérer aux lois des finances publiques thaïlandaises. Par conséquent, une étude approfondie des principes fondamentaux qui sous-tendent les diverses lois dans leur ensemble est cruciale pour une compréhension approfondie de la discipline budgétaire thaïlandaise.

Avant d'entamer l'analyse du droit écrit et des décisions judiciaires émanant des tribunaux thaïlandais³²³, une exploration préliminaire des principes fondamentaux liés à la discipline budgétaire dans les manuels thaïlandais sera entreprise. Cette section se subdivisera en deux parties distinctes : Les buts financiers et les instruments financiers (§ 1) ; et Les principes importants liés à la discipline budgétaire (§ 2).

³²³ Ceci sera étudié en détail dans la troisième partie.

§ 1. Les buts financiers et les instruments financiers

Dans le cadre du contrôle relatif à la discipline budgétaire, l'objet réel de la supervision est l'instrument financier. Cependant, avant de procéder à l'analyse de l'instrument financier, une étude approfondie des buts financiers, qui représentent les objectifs sous-jacents de l'instrument financier, s'avère nécessaire. L'émergence et la présence de l'État découlent largement de la volonté du peuple de déléguer à l'État l'accomplissement de ses missions pour le bénéfice collectif. L'État détient ainsi l'autorité et la légitimité nécessaires pour assumer sa mission consistant à répondre aux besoins communs de la population.

Ces besoins englobent des éléments fondamentaux tels que le maintien de la sécurité nationale, la préservation de la paix et de l'ordre, ainsi que la justice au sein du pays. Ils englobent également des besoins secondaires liés à l'économie et aux moyens de subsistance des citoyens. Ce dernier aspect, où le peuple sollicite de l'État une allocation efficace, équitable et durable des ressources du pays, est ce que l'on désigne par « buts financiers ».

Afin d'atteindre cet objectif, l'État s'appuie sur l'autorité confiée par le peuple pour accomplir ces tâches, et ces outils sont qualifiés d'« instruments financiers ». Cette étude se subdivisera ainsi en deux parties distinctes : Les buts financiers (A) ; et Les instruments financiers (B).

A - Les buts financiers

Dans la répartition des ressources publiques, l'État adopte une approche démocratique dans laquelle la formation du produit national repose sur les préférences des consommateurs, favorisant la décentralisation de la prise de décision plutôt que de la confier au gouvernement central. Dans ce contexte, il est crucial de permettre à la « main invisible » de jouer son rôle en tant que force agissant sur le marché. Néanmoins, il est inévitable que le secteur public ou gouvernemental intervienne dans le système de marché, en particulier après les événements de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, incluant la crise économique mondiale. Ces circonstances ont engendré une incapacité du marché à répondre aux besoins sociaux, connue sous le terme de « défaillance du marché », nécessitant ainsi une intervention accrue de l'État³²⁴. Un concept économique significatif justifiant l'intervention étatique est la perspective de John

³²⁴ NICINSKI S., *Droit public des affaires*. (LGDJ, 4^e éd., 2014), pp. 30 - 31.

Maynard Keynes, qui préconise que l'État a la responsabilité de guider et de réguler l'économie nationale³²⁵. Bien que l'intervention du gouvernement sur le marché puisse contribuer à restaurer la force du marché, il persiste une distorsion du mécanisme du marché par des entités privées. Ainsi, des mesures publiques doivent être mises en place pour corriger et compenser cette distorsion afin de garantir une efficacité optimale³²⁶.

L'économie keynésienne a été remise en question par une nouvelle vague de pensée dans les années 1980, mettant l'accent sur la libre concurrence entre le secteur privé³²⁷. Cette perspective considérait que l'intervention de l'État dans l'économie entraînerait une charge financière importante sur le budget de l'État, provoquant des problèmes tels que la dette publique, la corruption, une dépendance excessive vis-à-vis de la politique et de nombreuses obligations réglementaires bureaucratiques. Cela conduirait à une « Défaillance du gouvernement », où l'État ne serait plus en mesure de répondre efficacement aux besoins de la société. Cette idée a donné naissance au néolibéralisme, préconisant que moins l'État joue un rôle, meilleure est l'économie (moins d'État, mieux l'État)³²⁸.

Dans une situation économique normale et stable, l'idée d'une non-intervention de l'État dans les mécanismes du marché peut se justifier et même contribuer à une allocation plus efficace des ressources. Toutefois, il convient de souligner que cette approche ne saurait être appliquée de manière absolue. Le degré d'intervention publique doit toujours être apprécié en fonction du contexte et des circonstances particulières. En période de crise, lorsque les mécanismes du marché ne suffisent plus à assurer la stabilité économique et sociale, le rôle de l'État doit être repensé et adapté. Cependant, la crise pandémique du COVID-19, ainsi que la crise de la guerre russo-ukrainienne en cours, ont appelé les États et les organisations internationales à intervenir pour atténuer les effets du ralentissement économique. Ces événements importants reflètent l'incertitude économique et confirment la raison et la nécessité pour l'État de jouer un rôle dans l'économie.

L'un des concepts clés qui synthétise le rôle de l'État dans l'économie est celui de Richard A. Musgrave. Selon Musgrave, la mission de l'État est d'intervenir dans l'économie par le biais de mesures fiscales ou de dépenses publiques afin d'allouer les ressources de manière

³²⁵ BAUDU A., *op.cit.*, pp. 78 - 79.

³²⁶ DELVOLLE P., *Droit public de l'économie*, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 135 - 137., et LINOTTE D. et al., *Droit public économique*. (Daloz, 2001), pp. 25 -26.

³²⁷ ESPLUGAS - LABATUT P., *Le Service public*. (Daloz. 5^e éd., 2023) p. 2.

³²⁸ BAUDU A., *op.cit.*, p. 100.

efficace et équitable. Les manuels de droit des finances publiques thaïlandais ont été influencés par cette idée. Plus tard, en plus des idées de Musgrave mettant l'accent sur l'allocation des ressources, la répartition des revenus et le maintien de la stabilité, les idées de Professeur Krirkkiat Phipatseritham (ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม), un célèbre économiste thaïlandais, soulignent l'importance de promouvoir la prospérité et la croissance économique. Ainsi, en résumé, les objectifs financiers de la Thaïlande peuvent être divisés en quatre catégories : L'allocation des ressources sociales (1)) ; La répartition équitable des revenus (2)) ; Le maintien la stabilité économique (3)) ; et Le stimulateur de la croissance économique (4))³²⁹.

1) L'allocation des ressources sociales

L'allocation des ressources sociales englobe la distribution stratégique des ressources au sein de la société. Les biens d'ordre social, notamment les services de défense nationale, sont communément catégorisés en tant que biens et services publics, tandis que les biens et services privés, tels que la nourriture et divers articles utilisés dans la vie quotidienne, sont qualifiés de privés. Il incombe à l'État la responsabilité de procéder à une allocation judicieuse des ressources sociales, en prenant en considération les besoins de la population. En raison de besoins spécifiques dans certains domaines, le marché seul pourrait ne pas être suffisant pour une allocation optimale. La rareté des ressources nécessaires à la production de biens et de services répondant aux besoins de la société souligne le rôle essentiel de l'État dans la gestion sociale en vue d'atteindre un bien-être maximal.

2) La répartition équitable des revenus

L'État, par le biais de sa fonction de distribution, a la responsabilité de veiller à ce que l'allocation des ressources sociales soit équitable entre tous les citoyens, afin de prévenir l'augmentation des inégalités sociales. Cette fonction implique la classification et la distribution approfondie des biens et services produits dans la société, de manière à ce que les conditions de vie des citoyens ne varient pas considérablement. L'objectif est de permettre à tous les

³²⁹ MUSGRAVE R, *Théorie des finances publiques* (McGraw-Hill, 1959), chapitre 1., CHOMCHAI P., *Introduction aux principes du droit financier et monétaire*, (projet de manuels et de matériel pédagogique Faculté de droit Université Thammasat, 1ère impression, 2009), pp. 22 - 25., et PIPATSERITHAM K., *Finance on Allocation and Distribution*, (Université Thammasat, 9e impression, 2009), pp. 4 - 9 et pp. 44 - 45.

citoyens de bénéficier pleinement des biens et services, de vivre ensemble en harmonie, de développer leur potentiel, de créer de la richesse et de réduire les inégalités au sein de la société.

3) Le maintien la stabilité économique

Le maintien de la stabilité économique, caractérisé par l'absence de fluctuations brusques dans les variables économiques importantes, est crucial pour éviter des ajustements difficiles en réponse à des changements imprévisibles et prévenir les dommages économiques. L'État est ainsi investi du devoir de garantir la stabilité économique, avec la politique budgétaire émergeant comme un instrument essentiel pour soutenir un taux d'emploi élevé, maintenir des niveaux de prix stables pour les biens et services, et favoriser une croissance économique raisonnable. En outre, cela impacte la balance commerciale et la balance des paiements entre les nations, facilitant ainsi une transformation économique harmonieuse avec des changements minimales.

4) Le stimulateur de la croissance économique

L'accroissement du taux de croissance économique, représentant l'expansion du nombre de biens et de services dans un pays, est essentiel pour améliorer le niveau de vie de la population. En comparaison, le taux de croissance démographique reflète la demande croissante de divers biens et services. En favorisant une croissance économique plus rapide que la croissance de la population, le gouvernement peut ainsi augmenter le bien-être général. Pour stimuler la croissance économique, diverses mesures économiques peuvent être envisagées, notamment l'utilisation de politiques fiscales, avec l'investissement des recettes fiscales dans divers projets visant à soutenir le développement économique.

B - Les instruments financiers

Pour atteindre ses objectifs financiers, l'État dispose du pouvoir d'utiliser divers instruments financiers pour accomplir ses missions. Selon les besoins économiques du pays, l'État peut choisir d'appliquer différents types d'instruments financiers. Par exemple, en cas d'inflation entraînant une hausse des dépenses quotidiennes des citoyens, l'État peut recourir à des

instruments financiers tels que les recettes publiques pour augmenter les impôts. Cette mesure vise à inciter une partie de la masse monétaire à retourner à l'État, entraînant une diminution de la masse monétaire sur le marché et rétablissant ainsi la stabilité de la valeur monétaire, et ainsi de suite.

Avant d'approfondir les détails des instruments financiers, il est impératif de discuter d'une question connexe, à savoir les instruments monétaires. La perspective du droit thaïlandais sur ce sujet est particulièrement ambiguë, comme en témoignent les termes de la Constitution qui font référence à « la discipline monétaire et financière de l'État ». Cependant, il est clair, à l'examen, que le contenu de cette question n'est en aucun cas lié à la théorie monétaire. La théorie monétaire relève de la compétence de la Banque de Thaïlande, conformément à la loi de 1942 sur la Banque de Thaïlande, et n'a aucune relation avec la discipline budgétaire telle que définie par l'article 62 de la Constitution de 2017.

Les instruments financiers sont fréquemment utilisés de concert avec les instruments monétaires, formant un autre instrument étatique crucial pour la réalisation des objectifs économiques de l'État, comme le soutient la théorie monétaire de Milton Friedman. Une étude préalable des instruments monétaires a contribué à une meilleure compréhension des instruments financiers.

Par exemple, il est ardu de saisir la nature des recettes publiques en tant qu'instrument financier et le rôle qu'elles jouent dans l'intervention économique. Cela se différencie des dépenses publiques qui constituent clairement une injection de fonds dans le système pour stimuler l'emploi. Un exemple concret consiste à utiliser les recettes publiques pour résoudre le problème de l'inflation dans un pays, où une abondance de liquidités sur le marché entraîne une hausse des prix des biens et services, créant des charges financières importantes pour les consommateurs. Dans ce contexte, l'État peut recourir aux recettes publiques pour augmenter la collecte d'impôts, notamment en accroissant les taxes à la consommation qui influent sur le comportement des consommateurs. Cela incite les individus à réduire leurs dépenses, limitant ainsi la circulation d'argent sur le marché et rétablissant l'équilibre monétaire.

Cependant, cet exemple souligne que l'utilisation d'outils fiscaux de l'État pour accroître la collecte d'impôts peut générer un mécontentement considérable parmi la population. À l'approche d'une campagne électorale, l'État pourrait préférer recourir aux instruments monétaires, produisant un impact psychologique moins direct sur la perception de la population. Néanmoins, le fardeau retombera sur les citoyens endettés, susceptibles de faire face à des

paiements d'intérêts plus élevés. Ainsi, dans la réalité, les États optent souvent pour l'utilisation conjointe de ces deux types d'instruments.

Par exemple, à la suite de la crise du COVID-19, l'État thaïlandais a mobilisé des instruments financiers, notamment la dette publique, pour lever des fonds destinés à stimuler l'économie nationale. De plus, le gouvernement a utilisé à nouveau des instruments financiers, sous la forme de dépenses publiques financées par la dette publique, pour injecter d'importantes sommes d'argent dans le système, comme illustré par des projets tels que Half-Half et We Travel Together. Ces initiatives ont permis de relancer l'économie après une période prolongée de déflation. Cependant, l'afflux massif d'argent dans le système a rapidement donné lieu à des préoccupations liées à l'inflation, résultant de l'augmentation des dépenses de la population.

Face à ce défi, plutôt que de résoudre le problème de l'inflation par le biais d'instruments financiers tels que les recettes publiques et l'augmentation des impôts, afin de minimiser les réactions négatives de la population, l'État a opté pour l'utilisation d'instruments monétaires. Il a autorisé la Banque de Thaïlande à accroître son taux directeur afin de retirer davantage d'argent de la circulation, rétablissant ainsi l'équilibre monétaire dans le système.

L'analyse des instruments financiers revêt une importance cruciale, car ces derniers constituent les outils fondamentaux dont dispose l'État pour allouer les ressources publiques, étant soumis au strict contrôle de la discipline budgétaire. Les instruments financiers en Thaïlande peuvent être classifiés selon deux caractéristiques majeures : Les recettes publiques (1)) ; et Les dépenses publiques (2))³³⁰.

1) Les recettes publiques

Les recettes publiques englobent les revenus publics et la dette publique. Une distinction fondamentale réside dans le fait que les revenus publics représentent les entrées financières effectives de l'État, étant perçus sans aucune obligation de remboursement, tandis que la dette publique constitue un revenu antérieurement acquis par l'État, assorti de l'obligation de

³³⁰ Cependant, dans certaines études académiques, une approche plus nuancée est adoptée, où la gestion des finances publiques est souvent subdivisée en plusieurs catégories distinctes, telles que la passation des marchés, la gestion des biens de l'État ou encore la gestion de trésorerie. Néanmoins, une analyse rigoureuse révèle que ces subdivisions peuvent être regroupées sous deux grandes catégories fondamentales : les recettes publiques et les dépenses publiques. Cette classification dichotomique offre une vision exhaustive et systématique de la gestion des finances publiques.

remboursement conformément aux termes spécifiés dans le contrat³³¹. Cette section se subdivise ainsi en deux parties distinctes : Les revenus publics (a) ; et Les dettes publiques (b).

a. Les revenus publics

Afin de financer ses activités économiques et d'accomplir ses missions, l'État doit collecter des revenus publics pour couvrir ses dépenses. Les revenus publics représentent ainsi l'un des instruments financiers les plus cruciaux dont dispose l'État. La capacité du gouvernement à mettre en œuvre des mesures budgétaires repose largement sur la génération de revenus. Les revenus publics comprennent les revenus fiscaux et non fiscaux, tels que les dons, les revenus de l'administration publique, les revenus commerciales de l'État, etc. Ces revenus proviennent principalement de la population, dépendant grandement de sa capacité à acquitter ses impôts. Actuellement, près de 80 % des revenus de l'État proviennent de la collecte d'impôts auprès de la population, tandis que le reste, soit environ 20 %, provient de la dette publique³³². Ainsi, la collecte des impôts représente la principale source de revenus publiques pour l'État³³³.

La collecte des revenus de l'État est étroitement liée aux dépenses de l'État. Les fonds provenant des impôts collectés auprès de la population sont transférés par le gouvernement au Trésor et sont ensuite dépensés conformément au processus budgétaire annuel. Cette procédure vise à assurer la transparence, la prudence et l'efficacité dans la gestion des fonds gouvernementaux. Elle s'aligne sur le principe de la démocratie financière, selon lequel le pouvoir législatif, en tant que représentant du peuple, a l'autorité d'examiner et d'approuver l'utilisation des fonds des contribuables, garantissant ainsi que ces dépenses sont dans l'intérêt public. Cependant, il existe des exceptions où des agences spécifiques sont légalement exemptées de verser leurs revenus au Trésor conformément au processus budgétaire normal. Ces fonds, appelés fonds extrabudgétaires, seront discutés plus en détail dans la section sur les dépenses publiques.

³³¹ UNGPHAKORN P., *Droit des finances publiques*, p. 16.

³³² BUREAU DU BUDGET CABINET DU PREMIER MINISTRE, Document budgétaire n°2, Estimations des recettes Exercice 2023, p. 3.

³³³ Cependant, l'examen détaillé des revenus publics ne sera pas abordé dans cette section, étant donné que ce sujet relève du domaine du droit fiscal, une branche du droit présentant des caractéristiques distinctives.

b. Les dettes publiques

La dette publique désigne les emprunts contractés par le ministère des Finances, les agences gouvernementales ou les entreprises d'État, et englobe également la dette garantie par le ministère des Finances. Cependant, elle n'inclut pas les dettes des entreprises d'État impliquées dans des activités de prêt non garanties par le ministère des Finances, qu'il s'agisse de dettes nationales ou internationales³³⁴. En engageant des activités économiques dans le secteur gouvernemental pour le développement du pays, telles que des investissements dans les infrastructures de base ou pour faire face à des situations d'urgence, comme des catastrophes nationales, le gouvernement a la responsabilité de mobiliser des revenus suffisants pour couvrir ces dépenses. Lorsque les revenus disponibles sont insuffisants, le gouvernement a recours à la création de dettes publiques pour obtenir les fonds nécessaires à la gestion continue et au développement du pays, ainsi qu'à la résolution opportune des problèmes. La dette publique est donc un instrument financier considéré comme une source de recettes pour l'État, mais qui nécessite un remboursement ultérieur.

2) Les dépenses publiques

Les dépenses publiques désignent les dépenses engagées par l'État pour assurer le fonctionnement de ses opérations et servir les intérêts de la société dans son ensemble³³⁵. Afin d'accomplir ses missions d'intérêt public, telles que le maintien de la paix, la défense nationale, l'éducation, la santé publique, etc., l'État doit allouer des ressources financières adéquates à ces domaines. Les activités financées par l'État, telles que le maintien de la paix, la défense nationale, l'éducation, la santé publique, etc., sont considérées comme des dépenses publiques. Ces dépenses peuvent être classées en deux catégories principales : Les dépenses budgétaires (a) ; et Les dépenses hors budget (b).

³³⁴ Article 4 de Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 : « Dans la présente loi ...

« Dette publique » renvoie à l'ensemble des obligations financières contractées par l'entité étatique, à savoir les emprunts émis par le ministère des Finances ou d'autres organes gouvernementaux, ainsi que les prêts accordés aux entreprises d'État ou assortis d'une garantie gouvernementale. Il convient de préciser que cette définition exclut les engagements financiers des entreprises d'État actives dans des activités de prêt non couvertes par la garantie du ministère des Finances ».

Article 4 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans la présente loi ...

« Dette publique » désigne la dette publique conformément à la loi sur l'administration de la dette publique ».

³³⁵ PIPATSERITHAM K., *op. cit.*, p. 489.

a. Les dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires se réfèrent à la somme maximale que l'administration est légalement autorisée à déboursier ou à engager à des fins spécifiques, conformément aux termes et conditions préalablement approuvés par le législateur dans un délai déterminé³³⁶. Le budget représente fondamentalement le cadre régissant les déboursements gouvernementaux, soumis à un contrôle et à une surveillance parlementaires en tant que représentant des citoyens détenteurs du pouvoir budgétaire. Il constitue l'instrument économique prééminent de la nation, demeurant au cœur des mécanismes régissant les finances publiques³³⁷.

Le budget revêt la qualité d'un instrument financier fréquemment mobilisé par le gouvernement pour la concrétisation des politiques administratives. Il se positionne en tant que manifestation concrète de la politique budgétaire gouvernementale, constituant une source de ressources essentielle destinée à habilitier l'État à guider la nation vers la réalisation des objectifs politiques énoncés devant le parlement et portés à la connaissance du peuple. C'est ainsi que certains considèrent le budget comme une force vitale, agissant tel le fluide vital soutenant la durabilité et la continuité de l'État³³⁸. À l'heure actuelle, la Thaïlande se conforme aux dispositions de la Loi sur les dépenses budgétaires pour l'exercice fiscal 2023, avec des dépenses budgétaires s'élevant à un montant total de 3 185 000 millions de bahts³³⁹.

Sur le plan linguistique, il convient de souligner que le terme « budget » est couramment employé pour décrire les « dépenses » de l'État. Il représente un montant maximal autorisé à être déboursé ou engagé selon les fins spécifiées et dans les délais établis par le budget. Les Thaïlandais ont tendance à utiliser fréquemment le terme « impôt » pour faire référence aux « revenus » de l'État. Il est donc observé que de nombreux Thaïlandais perçoivent une distinction nette entre les notions de « budget » et de « recettes publiques », les considérant comme étant dénuées de tout lien entre elles. Une telle interprétation s'avère inexacte, car en réalité, le terme « budget » possède une acception plus large. À titre d'exemple, selon la définition fournie par le dictionnaire thaï du Royal Institute de 2011, le terme est défini comme suit : « (nom) : recettes et dépenses estimées ». Par conséquent, le terme « budget » englobe également la notion de «

³³⁶ Article 4 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Dans la présente loi ...

« Crédit » fait référence à la somme maximale d'argent autorisée pour le paiement ou la création de dettes, conformément aux objectifs définis et aux échéances stipulées par la législation relative aux crédits ».

³³⁷ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit public financier*, op.cit., p. 64.

³³⁸ Trakansirinon P., *Finances gouvernementales*, (N Square Graphic Print, 2007), p. 175.

³³⁹ Article 4 de la Loi de finances annuelle de 2023 : « Le budget annuel pour l'exercice 2023 sera fixé à un total de 3 185 000 000 000 de bahts, classés en dépenses comme spécifié plus loin dans la présente loi ».

budget des recettes ». Lorsque mentionné en référence au « budget national », il fait référence au plan financier élaboré par le gouvernement pour présenter les recettes et les dépenses associées aux divers projets gouvernementaux, détaillant les modalités de collecte des revenus et spécifiant les montants alloués aux dépenses afin de permettre une gestion budgétaire continue pendant la période spécifiée.

Un système juridique exigeant la préparation simultanée d'un budget de recettes et d'un budget de dépenses est qualifié de système budgétaire comparable et exhaustif. Des exemples de pays qui adoptent un tel système budgétaire incluent l'Angleterre et la France. La raison prépondérante justifiant l'élaboration d'un budget englobant tant les recettes que les dépenses réside dans la nécessité pour le pouvoir exécutif de solliciter l'approbation du Parlement, en tant que représentant des citoyens détenteurs des fonds gouvernementaux issus des impôts, principale source de revenus de l'État. Le Parlement détient ainsi la faculté d'examiner le volet des recettes du budget, englobant les impôts, la dette publique, et les dépenses annuelles, assurant ainsi la cohérence annuelle entre la politique fiscale et la gestion de la dette publique avec le budget des dépenses³⁴⁰.

Cependant, dans le cadre juridique thaïlandais, aucune disposition légale n'impératif la confection d'un « budget des recettes », configurant ainsi un système de « budget à sens unique ». Cette caractéristique transparaît notamment à travers l'article 10 de la loi sur la procédure budgétaire de 2018, lequel énonce que « Le budget annuel soumis à l'Assemblée nationale doit au moins contenir les pièces justificatives suivantes : (1) Déclaration accompagnant le budget montrant la situation et la politique fiscales et financières, l'essence du budget et la relation entre les recettes et le budget de dépenses demandé ; (2) Comparaison des recettes et des dépenses entre l'année écoulée, l'année en cours et l'année pour laquelle le budget de dépenses est demandé ; (3) Explication des recettes prévisions budgétaires... ; (9) Projet de loi de *dépenses* budgétaires annuelle ». Cette disposition démontre que dans le cadre du projet de loi budgétaire annuel, seule l'autorisation du Parlement est requise pour le plafond des « dépenses ». En ce qui concerne le plafond des recettes, il demeure simplement un document étayant le projet de loi, visant à assurer que le Parlement « reconnaisse » que ledit projet de loi budgétaire

³⁴⁰ Ce point sera expliqué plus en détail dans 3) Les principes généraux de budgétisation du B - Les principes financiers de base du § 2. Les principes importants liés à la discipline budgétaire

proposé pour approbation revêt exclusivement un caractère équilibré, déficitaire ou excédentaire³⁴¹.

b. Les dépenses hors budget

Les dépenses hors budget (เงินนอกงบประมาณ)³⁴², communément désignées sous le terme de dépenses extrabudgétaires ou d'argent non budgétaire, englobent tout montant collecté ou acquis par un organisme public en stricte conformité avec la loi, une règle, un règlement, ou en vertu d'un acte juridique. Dans des circonstances ordinaires, ces fonds seraient requis d'être remis au Trésor. Toutefois, la législation prévoit explicitement la possibilité de conserver ces fonds pour des dépenses spécifiques, dispensant ainsi l'organisme public de l'obligation de remise au Trésor³⁴³. Actuellement, les ressources extrabudgétaires sont reconnues comme exerçant une influence significative en tant que mécanisme de soutien aux activités gouvernementales, du fait leur gestion plus flexible par rapport aux fonds budgétaires. Elles ont permis d'assouplir les contraintes normatives imposées par les lois et règlements, contribuant ainsi à alléger la pression exercée sur le budget annuel du gouvernement.

Actuellement, on observe une croissance substantielle des dépenses extrabudgétaires, attribuable à leur nature flexible. En Thaïlande, l'instauration de ces fonds a débuté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une période marquée par une économie thaïlandaise en proie à une profonde léthargie. Sous le gouvernement du contre-amiral Thawan Thamrongnawasawat (พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์), le Département des recettes (องค์การสรรพากร) fut créé le 1er décembre 1946. Cette entité gouvernementale se charge de l'acquisition de biens de consommation essentiels qu'elle commercialise auprès du public à des tarifs préférentiels. En vue d'établir cette structure, le gouvernement a alloué environ 50 millions de bahts à l'Administration fiscale, constituant un capital renouvelable en dehors du cadre budgétaire

³⁴¹ KRABUANSRI A., « Système budgétaire à deux volets », Budget Journal, Budget Bureau Bureau du Premier ministre, (12e année, volume 41, 2015), pp. 19 - 33.

³⁴² Les fonds hors budget au sens large peuvent être divisés en 1) fonds hors budget qui sont des fonds du Trésor et 2) fonds hors budget qui ne sont pas des fonds du Trésor. Cette section décrit uniquement les fonds extrabudgétaires qui ne sont pas des fonds du Trésor.

³⁴³ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans cette loi : ... « Les dépenses hors budget » désignent tout montant qui est perçu ou acquiert la propriété d'un organisme d'État conformément à la législation, à une règle ou à un règlement, ou résultant d'un acte juridique. Dans d'autres circonstances, cet argent devrait normalement être remis au Trésor, mais la loi autorise sa rétention à des fins de dépenses, sans nécessité de remise au Trésor ».

officiel. Bien que des discussions au sein de la Chambre des Représentants aient soulevé des questions quant à la compatibilité de telles activités avec la discipline budgétaire, il est important de noter qu'à cette époque, aucune disposition constitutionnelle n'imposait que les décaissements gouvernementaux soient exclusivement opérés par le biais de la loi de finances annuelle. La Constitution de l'époque, notamment l'article 140, ne contraignait pas le gouvernement à obtenir l'approbation parlementaire pour de telles dépenses³⁴⁴.

Bien que l'utilisation de fonds extrabudgétaires offre intrinsèquement une flexibilité, cette pratique engendre simultanément un inconvénient majeur sur le plan de la transparence. En qualité de représentant des citoyens, détenteurs des fonds provenant des contribuables, le Parlement voit ses capacités de contrôle sur ces fonds considérablement restreintes. De plus, les décaissements extrabudgétaires instaurent un cadre conférant un pouvoir substantiel à l'exécutif. Outre les préoccupations relatives à la transparence, cette configuration soulève des inquiétudes quant à la légitimité démocratique et contrevient aux principes fondamentaux de la fiscalité, lesquels disposent que les recettes doivent revêtir des caractéristiques générales. Ainsi, la Thaïlande a constamment préconisé l'instauration d'un cadre de contrôle et d'inspection plus rigoureux des fonds extrabudgétaires.

Afin d'accroître la transparence et la légitimité de l'utilisation des fonds extrabudgétaires, bien que ces derniers échappent directement à l'autorisation parlementaire, la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 exige que l'exécutif fournisse des informations détaillées à leur sujet dans le cadre du projet de loi budgétaire proposé³⁴⁵. De plus, l'utilisation de ces fonds doit être conforme aux principes de discipline budgétaire énoncés dans la Loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État.

À l'heure actuelle, la Thaïlande dispose d'un montant global d'environ 4,5 billions de bahts en fonds extrabudgétaires, répartis au sein de 584 entités pourvues de ces fonds, sur un total de 757 unités. Les détails de cette répartition sont explicitement présentés dans les tableaux 2 et 3 ci-dessous.

³⁴⁴ KOWSURAT W., « Contrôle des dépenses extrabudgétaires qui ne proviennent pas du trésor des agences gouvernementales » (Thèse pour le programme de maîtrise en droit Université Thammasat, 2015), pages 37 à 39.

³⁴⁵ Article 10 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits annuels à présenter à l'Assemblée nationale doivent être assortis d'un ensemble de documents explicatifs comprenant au minimum :
... (6) Un rapport complet sur la situation générale des fonds non budgétaires et les plans de dépenses associés des unités réceptrices du budget ; ».

Tableau 2 : Bureau du Budget³⁴⁶

Statut financier	Exercice 2021	Plan pour dépenser de l'argent en dehors du budget				
		2022	2023	2024	2025	2026
1 . Argent hors budget accumulé et reporté.	2,814,098.3123	2,832,414.5394	2,820,599.1748	2,918,444.8163	3,045,899.6863	3,187,565.1333
2 . Revenus hors budget	1,542,222.9347	1,610,870.3985	1,710,999.1578	1,879,233.7926	1,962,212.6764	1,852,167.8842
2.1 Revenu	645,856.7083	660,970.2649	683,714.5446	703,063.3365	23,964.0667	743,178.1107
2 . 2 Argent subventionné ou alloué par le gouvernement	285,790.0534	266,889.6243	277,608.4793	291,606.9626	297,008.9539	303,0098750
2 . 3 Fonds de roulement	169,429.6531	172,056.5341	172,084.9725	188,525.9206	195,497.8128	19 5,848.7783
2.4 Aide étrangère	366.6250	75.8'242	60.3207	55.7450	56.4000	53.1450
2.5 Subventions et dons	16,977.0689	15,594.7698	15,718.3401	16,153.4985	16,645.1225	17,113.8662
2.6 Prêts intérieurs	95,140.6792	122,467.2843	212,209.7847	288,438.0211	310,824.4139	198,226.3f14
2.7 Prêts étrangers	41 ,082.5290	32,950.3808	8,413.9600	26,443.4800	48,279.5100	10,722.6800
2.8 Autres	7.11,579.6177	339,865.7161	341,188.7559	364,946.8283	369,076.3966	384,015.1216
3 . Total des fonds hors budget (1.+2.)	4,356,321.2469	4,443,284.9379	4,531,598.3326	4,797,678.6088	5,008,112.3627	5,039,733.0175

³⁴⁶ BUREAU DU BUDGET, Document budgétaire n° 7, rend compte de l'état et des projets de dépenses extrabudgétaires des unités réceptrices du budget. (édition révisée Selon la loi de dépenses budgétaires pour l'exercice 2023), p. 5.

Tableau 3 : Bureau du Budget ³⁴⁷

Résumé des rapports sur les fonds extrabudgétaires des unités réceptrices du budget pour l'exercice 2023.						
Exercice 2023	Agence gouvernemental	Fonds de roulement	Établissement public	Entreprise public	Collectivité territoriale	Total
Nombre total d'unités bénéficiant d'un budget	362	31	37	24	303	757
1 . Soumettre le rapport	362	31	37	24	303	757
1.1 Il n'y a pas d'argent en dehors du budget.	165	3	-	5	-	173
1.2 Avoir de l'argent en dehors du budget	197	28	37	19	303	584
2 . Ne pas soumettre de rapports	-	-	-	-	-	-

Les fonds extrabudgétaires, couramment mobilisés par le gouvernement comme instrument de gestion administrative publique, se caractérisent par les éléments suivants : Les capitaux renouvelables (i) ; Les impôts et les taxes affectées (ii) ; Les dépenses quasi budgétaires (iii).

i. Les capitaux renouvelables

Les capitaux renouvelables, communément dénommés fonds de roulement, font référence à un fonds, également désigné sous les termes de fonds renouvelable, capital-argent ou capital, établi au profit d'une entité, autorisant l'utilisation de ses revenus sans contrainte de restitution au

³⁴⁷ BUREAU DU BUDGET, Document budgétaire n° 7, rend compte de l'état et des projets de dépenses extrabudgétaires des unités réceptrices du budget. (édition révisée Selon la loi de dépenses budgétaires pour l'exercice 2023), p. 3.

Trésor³⁴⁸. L'établissement de fonds renouvelables est soumis à une procédure légale, étant autorisé soit par le biais de la loi budgétaire annuelle, comme illustré par le cas du Fonds d'assistance agricole, soit par le biais de lois spécifiques, telles que la loi sur les coopératives de 1999, etc. Chaque fonds opère de manière autonome, conformément aux objectifs définis par la loi qui l'institue³⁴⁹.

À l'heure actuelle, une quantité substantielle de capitaux renouvelables a été instituée, représentant un moyen de gestion financière plus souple que les dépenses budgétaires traditionnelles au sein des agences gouvernementales générales. Toutefois, cette approche entrave la capacité du Parlement à exercer un contrôle et une surveillance aussi efficaces sur les dépenses liées aux fonds renouvelables que sur celles réalisées dans le cadre du système budgétaire annuel. Afin d'optimiser la gestion des fonds de roulement, de réduire les risques inhérents et de renforcer les principes de bonne gouvernance dans la gestion budgétaire, la promulgation de la loi de 2015 sur la gestion des fonds renouvelables vise à réguler l'utilisation de ces fonds extrabudgétaires.

Par ailleurs, les dépenses provenant des capitaux renouvelables doivent être strictement conformes au cadre de discipline budgétaire défini dans la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018, notamment dans son Chapitre 3 consacré à la discipline monétaire et financière, ainsi que dans la Section 5 traitant des dépenses hors budget et des capitaux renouvelables.

ii. Les impôts et les taxes affectés

Une méthode de constitution de réserves financières à des fins spécifiques représente une catégorie d'argent extrabudgétaire expressément exemptée des principes généraux du budget par la législation. Il s'agit d'un ensemble de ressources pécuniaires clairement défini par la loi, soumis à un organisme désigné sans obligation de transfert au Trésor, conformément aux dispositions de la loi sur le Trésor et de la loi sur les procédures budgétaires. Ces organismes

³⁴⁸ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans cette loi : ... « capital renouvelable » se réfère à un fonds, également qualifié de fonds renouvelable, de capital-argent ou de capital, qui est instauré pour une entité permettant l'utilisation de ses revenus sans l'impératif dus restituer au Trésor ».

Article 4 de la loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Dans cette loi : ... « capital renouvelable » se réfère à un fonds, également qualifié de fonds renouvelable, de capital-argent ou de capital, qui est instauré pour une entité permettant l'utilisation de ses revenus sans l'impératif dus restituer au Trésor comme revenu national ».

³⁴⁹ LERTPAITON S., *Explication de la loi de finances Avec une annexe comprenant les lois fiscales et budgétaires*, (Nitithamma, 3^e ed., 1998), p. 80.

incluent notamment les entreprises d'État, les entités publiques, les organismes indépendants, les universités, et autres.

En effet, la Constitution garantit l'autonomie de ces organismes liés à la politique de l'État, tels que les organes de contrôle comme la Commission anti-corruption, la Commission électorale, et la Commission de vérification des fonds publics, devant demeurer indépendants de l'exécutif (qu'ils supervisent). Les universités d'État, également indépendantes du système général, cherchent à préserver leur autonomie dans le perfectionnement de la qualité académique. Cependant, les fonds ainsi constitués demeureront sous le contrôle légal de l'entité concernée (ou d'autres organismes spécifiquement désignés par la loi). Par conséquent, le gouvernement ne peut intervenir directement dans la gestion de ces fonds³⁵⁰, et un compte distinct sera établi en marge du compte budgétaire annuel³⁵¹.

Actuellement, diverses lois spécifiques ont été édictées pour exempter le principe général du budget, à l'instar de la Loi sur l'organisation de l'attribution des fréquences radio et de la réglementation des services de radiodiffusion et de télécommunications de 2010. Cette loi dispose expressément que l'organe de la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications est autorisé à utiliser ses revenus pour déduire des dépenses et allouer des contributions au Fonds de recherche et de développement d'intérêt public en matière de radiodiffusion et de télécommunications, préalablement à leur versement au Trésor en tant que revenu national³⁵². Un autre exemple illustratif est la Loi sur l'Université Thammasat de 2015,

³⁵⁰ Cela apparaît dans le cas où le gouvernement n'a pas le pouvoir d'ordonner au bureau du NBTC d'approuver le fonds de recherche et de développement en matière de radiodiffusion. Entreprise de télévision et entreprise de télécommunications Pour l'intérêt public (Fonds NBTC) d'acheter les droits de diffusion de la Coupe du monde en 2022. Cela ne peut se faire qu'en donnant des avis ou en demandant uniquement une coopération.

³⁵¹ BUAkong T., « Le problème de la mise de côté de l'argent des impôts à des fins spécifiques » (Thèse pour le programme de maîtrise en droit Université Thammasat, année universitaire 2017), pp. 50 - 51.

³⁵² Article 65 de Loi sur l'organisation de l'attribution des fréquences radio et de la réglementation des services de radiodiffusion et de télécommunications de 2010 : « Les ressources financières du Bureau de la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications (NBTC) seront constituées des éléments suivants : (1) les droits de licence relatifs aux fréquences radio et les droits de licence commerciale conformément aux dispositions de l'article 42, alinéa 2, et de l'article 45, alinéa 3 ; (2) les revenus ou avantages découlant de l'exercice des fonctions du NBTC et du Bureau de la NBTC ; (3) les revenus générés par les biens du Bureau de la NBTC ; (4) les sommes d'argent et les biens octroyés au Bureau de la NBTC conformément aux règlements établis par le NBTC pour les activités du Bureau ; (5) les subventions gouvernementales. Les revenus du Bureau issus des paragraphes (1) et (2), déduction faite des dépenses nécessaires pour la gestion efficiente du Bureau, des coûts inévitables, et des fonds alloués en vertu de l'article 52 et du Fonds de développement technologique pour l'éducation en vertu de la loi sur l'éducation nationale, seront reversés au Trésor public. Dans l'éventualité où les revenus du Bureau ne seraient pas suffisants pour assurer une gestion efficace, y compris les charges nécessaires, et en l'absence d'autres sources de financement, le gouvernement allouera, si nécessaire, des fonds du budget national au Bureau ».

octroyant à l'université l'autorité de constituer des réserves financières à des fins spécifiquement universitaires³⁵³.

Cependant, cela n'implique pas que ces agences indépendantes soient entièrement séparées de l'État. La gestion budgétaire de ces entités, qu'elle se déroule à l'intérieur ou à l'extérieur du budget, demeure sujette à une surveillance, bien que cette surveillance ne soit pas aussi rigoureuse que celle exercée sur les agences gouvernementales opérant dans le cadre du système administratif gouvernemental conventionnel³⁵⁴. Cette approche est en accord avec les principes de discipline budgétaire énoncés dans la Loi de 2018 sur la discipline budgétaire, de même qu'avec les dispositions relatives au capital renouvelable.

iii. Les dépenses quasi budgétaires

La politique quasi-fiscale, également désignée sous l'appellation de mesures quasi-fiscales ou activités quasi-fiscales, renvoie à la mise en œuvre d'activités ou de politiques gouvernementales par le biais d'entités autres que le gouvernement, telles que les banques centrales, les institutions financières spécialisées et les entreprises d'État. Cette approche permet au gouvernement d'intervenir dans le processus décisionnel exécutif d'autres agences afin de concrétiser les politiques qu'il souhaite, sans nécessiter la soumission d'un budget au Parlement. De telles activités ne sont pas consignées dans les rapports selon le système budgétaire. À la suite de la crise économique, la mesure quasi fiscale la plus fréquemment employée consiste à octroyer des prêts conformément à des projets ou politiques gouvernementales par l'entremise des institutions financières étatiques, en accordant des prêts à des taux d'intérêt et à des conditions plus avantageux, ou en utilisant des garanties pour sécuriser les prêts selon des critères moins stricts.

Parmi les exemples d'activités quasi-fiscales, citons le projet de prêt et le projet de garantie de prêt pour les PME, le projet Eua-Athorn House (โครงการบ้านเอื้ออาทร) (construction de logements pour les personnes à faible revenu) sous le gouvernement Thaksin Shinawatra, le projet de logement de la First Government Housing Bank sous le gouvernement Abhisit

³⁵³ Article 19 de Loi sur l'Université Thammasat de 2015 : « L'administration de tous les revenus et actifs de l'Université doit être orchestrée en vue de la réalisation des objectifs institutionnels, en stricte conformité avec les dispositions de l'article 7 ».

³⁵⁴ KHANTIKUL T., « Utiliser des fonds extrabudgétaires qui ne constituent pas la trésorerie du Bureau NBTC » (thèse de maîtrise en droit) Université Thammasat, 2017), p. 37.

Vejjajiva, le projet Baan Pracharath (โครงการบ้านประชารัฐ) sous le gouvernement du général Prayut Chan-o-cha, et également le projet de Rice Pledge du gouvernement Yingluck Shinawatra, un projet d'envergure inscrit dans la première partie de cette discussion³⁵⁵.

L'avantage inhérent à l'adoption d'une politique quasi budgétaire dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales réside dans son aptitude à atténuer les contraintes budgétaires. Cela offre au gouvernement la possibilité de mettre en œuvre diverses politiques pour obtenir des résultats malgré des ressources budgétaires limitées. De plus, cela accroît l'agilité et la flexibilité dans la réalisation des politiques gouvernementales, permettant ainsi au gouvernement d'atteindre directement les populations cibles et leur fournir une assistance. Toutefois, la conduite d'activités quasi-budgétaires, en particulier par l'intermédiaire d'institutions financières spécialisées, présente des inconvénients significatifs susceptibles d'engendrer des risques budgétaires et d'influencer la situation financière du gouvernement. En d'autres termes, le gouvernement peut supporter une charge fiscale pour subventionner ou compenser les pertes résultant d'activités quasi budgétaires des institutions financières spécialisées, ou pour renforcer le capital de ces institutions en proie à des difficultés majeures.

De plus, toutes les opérations quasi-budgétaires du gouvernement sont considérées comme des activités politiques externes au sein du compte budgétaire public, selon le système de statistiques budgétaires. Par conséquent, les revenus et les dépenses générés par la mise en œuvre de ces politiques ne sont pas enregistrés dans le système de statistiques budgétaires et ne figurent pas dans les documents budgétaires. Par conséquent, le solde budgétaire spécifié dans les documents budgétaires peut ne pas refléter fidèlement la situation budgétaire réelle du secteur public, créant ainsi des risques budgétaires potentiels³⁵⁶. Afin de garantir que les mesures quasi-budgétaires soient contrôlées et inspectées de manière similaire à l'argent géré dans le cadre du système budgétaire annuel, la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a établi des dispositions couvrant également les politiques quasi budgétaires, telles que les capitaux renouvelables et les impôts et taxes affectés mentionnés précédemment.

³⁵⁵ NUHALEK W., « Mesures de contrôle des activités quasi-fiscales du gouvernement par le biais d'institutions financières spécialisées » (thèse de maîtrise en droit) Université Thammasat, 2016), pages 1 à 3.

³⁵⁶ *Ibid*, pp. 3 - 4.

§ 2. Les principes importants liés à la discipline budgétaire

Les finances publiques représentent des instruments essentiels dans la gouvernance d'un pays. Avant d'approfondir l'étude des principes fondamentaux de la finance, une analyse des principes fondamentaux de la politique est incontournable. Il est primordial de comprendre ces deux fondements avant d'aborder les dispositions juridiques thaïlandaises relatives à la discipline budgétaire. Ces dispositions reflètent et sont intrinsèquement liées aux principes de base qui les sous-tendent, ayant un statut contraignant dans le système juridique. Cette section se propose d'exposer deux principes fondamentaux cruciaux : Les principes politiques de base (A) ; et Les principes financiers de base (B).

A - Les principes politiques de base

L'analyse de la discipline budgétaire en Thaïlande, tout en négligeant l'importance du contexte politique sous-jacent, serait trop superficielle. L'émergence et le développement de la discipline budgétaire sont incontestablement liés à des facteurs politiques. Ainsi, pour appréhender la discipline budgétaire thaïlandaise de manière approfondie, il est impératif d'examiner les principes politiques fondamentaux qui servent de base en Thaïlande. Trois principes politiques fondamentaux revêtent une importance particulière en relation avec la discipline budgétaire : La notion d'État de droit (1)) ; Le principe de la séparation des pouvoirs (2)) ; et Le principe démocratie (3)).

1) La notion d'État de droit

L'État de droit désigne le principe fondamental selon lequel l'État accepte de restreindre son pouvoir conformément à ses propres lois dans le but de garantir les droits et libertés du peuple. Ce principe de gouvernance dans un État de droit implique que la direction de l'État repose sur la primauté du droit, plutôt que de permettre à l'État d'exercer un pouvoir absolu, comme cela pouvait être le cas par le passé dans le contexte monarchique³⁵⁷. L'État de droit exige que tout exercice du pouvoir de l'État soit soumis à la loi. Ainsi, aucune agence gouvernementale ni aucun fonctionnaire ne peut agir sans qu'une loi lui confère l'autorité nécessaire, et cette

³⁵⁷ WISARUTPIT W., *Pensées et principes fondamentaux du droit public*, (Nititham, 1997), p. 1.

utilisation du pouvoir doit être conforme à la loi ou dans les limites de la loi. Le droit joue ainsi un double rôle en tant que source d'autorité et de limitation dans l'exercice du pouvoir et dans les actions de l'État³⁵⁸.

L'adoption de tels principes visait à protéger les droits et libertés du peuple tout en restreignant le pouvoir de l'État dans des limites définies. Un exemple historique illustrant cela est la Glorieuse Révolution en Angleterre, où le roi a signé le *Bill of Rights*. Ce document traitait de questions importantes liées aux finances publiques, notamment le principe selon lequel le roi ne pouvait percevoir des impôts sans l'approbation du Parlement, qui représentait le peuple. Ce principe, connu sous le nom de principe du consentement, a été largement adopté par d'autres nations, apparaissant dans la Constitution des États-Unis et dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en France. Il a également été un slogan important pendant la révolution américaine contre la domination britannique : « No Taxation without Representation ».

Actuellement, le principe de l'état de droit dans le domaine des finances publiques thaïlandaises se manifeste à travers les principes financiers fondamentaux qui exigent que la levée des impôts soit énoncée dans la loi. De plus, l'utilisation des fonds fiscaux doit être autorisée par la loi budgétaire annuelle. En d'autres termes, la collecte des recettes publiques et les dépenses des fonds publics ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement du Parlement³⁵⁹. De plus, en matière de contrôle, dans l'éventualité où un organisme indépendant tel que la Commission de vérification des fonds publics utiliserait son pouvoir de sanction à l'encontre des agents publics enfreignant le cadre disciplinaire budgétaire défini par la loi, l'exercice de ce pouvoir de sanction devrait reposer sur une base légale, au moins au même niveau que la loi.

2) Le principe de la séparation des pouvoirs

Le précepte formulé par Lord Acton, éminent historien et homme politique britannique, met en avant l'idée que « le pouvoir a tendance à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument »³⁶⁰. Cette assertion souligne la propension du pouvoir, lorsqu'il est concentré entre les mains d'une personne ou d'une organisation, à générer des comportements préjudiciables, susceptibles de porter atteinte aux droits individuels. Dans le but de préserver les droits fondamentaux du

³⁵⁸ *Ibid*, pp. 55 – 57 et pp. 76 – 77.

³⁵⁹ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit public financier, op.cit.*, pp. 34 - 36.

³⁶⁰ Bradley A. W. et al., *Constitutional and Administrative Law*, (Prentice Hall, 2006), p. 3.

peuple, en plus de l'impératif de l'État de droit exigeant que toute action des organismes étatiques susceptible d'affecter les droits du peuple soit conforme à la loi du Parlement, divers organes détenant le pouvoir doivent se voir confier une mission supplémentaire : celle de contrôler et d'équilibrer l'utilisation des pouvoirs. Ce principe est communément désigné sous le nom de principe de la séparation des pouvoirs³⁶¹. Montesquieu, juriste et philosophe politique éminent, a exposé le principe de la séparation des pouvoirs dans son œuvre "De l'esprit des lois". Dans cette perspective, il a divisé le pouvoir en trois branches distinctes : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire³⁶².

Dans le contexte politique thaïlandais, le principe de séparation des pouvoirs se manifeste de la manière suivante : le pouvoir législatif est investi du pouvoir de promulguer des lois tout en exerçant un contrôle et une surveillance sur les activités du pouvoir exécutif. La constitutionnalité des actions du pouvoir législatif est examinée par la Cour constitutionnelle. Le pouvoir exécutif détient le pouvoir et la responsabilité de faire appliquer les lois édictées par le pouvoir législatif. Les actions du pouvoir exécutif se déclinent en actions politiques, soumises à un contrôle politique par le pouvoir législatif, et en actions administratives, faisant l'objet d'un contrôle de légalité par les tribunaux administratifs. Enfin, le pouvoir judiciaire est chargé de faire respecter la constitution et les lois promulguées par le pouvoir législatif, en intervenant dans les litiges. La Cour constitutionnelle se penche sur la constitutionnalité des lois, tandis que la Cour administrative contrôle la légalité des actes administratifs.

Dans le domaine des finances publiques, un principe fondamental réside dans la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif lors de l'élaboration du budget. La loi dispose que l'initiative de préparer le budget annuel revient au pouvoir exécutif, en raison de sa possession d'informations financières approfondies et de son rôle dans la détermination et la mise en œuvre de la politique nationale. Le pouvoir législatif, quant à lui, détient le pouvoir d'examiner et d'approuver ces projets de loi budgétaires. Fondamentalement, le rôle du pouvoir législatif se limite à l'approbation ou à la désapprobation du budget. En cas de modification du budget par voie d'amendement, cela ne peut se faire qu'en réduisant les allocations budgétaires fixées par l'exécutif. Le Parlement n'a pas le pouvoir d'augmenter le budget, car cela imposerait une charge supplémentaire au gouvernement pour la collecte de recettes destinées au Trésor.

³⁶¹ CHUATHAI S., *Basic Principles of Public Law*, (Winyuchon, 16e impression, 2022), pp. 203 - 206., SINGHANETI B., « Rules of Law (des Rechtsstaatsprinzip) », dans WONGSAWATKUL E., (éditeur), Nitirat Nititham, 1er tirage (projet de manuels et matériels pédagogiques Faculté de droit Université Thammasat, 2010), page 233.

³⁶² TRUCHET D., *Le droit public*, (Presses Universitaires de France / Humensis, 4^e éd., 2018), p. 15.

Ce principe est connu sous le nom d'interdiction pour le législateur de prendre l'initiative de déterminer les dépenses nationales³⁶³.

Dans cette perspective, il est apparent que le pouvoir législatif détient une influence significative dans le contrôle de la politique gouvernementale à travers l'approbation du budget annuel. En l'absence de l'examen par le Parlement du projet de loi budgétaire, l'administration publique serait dans l'incapacité de diriger le pays, faute de disposer des ressources essentielles nécessaires à la progression nationale. Un exemple éloquent de cette situation peut être observé dans l'histoire américaine, où l'absence d'approbation budgétaire a conduit à une paralysie temporaire des fonctions gouvernementales³⁶⁴.

Au-delà de la division des pouvoirs budgétaires entre le législatif et l'exécutif, certains pays, notamment la France, ont instauré un principe de séparation ordonnateur-comptable public au sein du pouvoir exécutif. Selon ce principe, l'ordonnateur n'a pas le droit de manipuler l'argent public ; seul le comptable public est habilité à le faire. Il revient à ce dernier, agissant sur l'ordre de l'ordonnateur, d'encaisser ou de décaisser l'argent public. L'objectif de ce principe est d'assurer une gestion prudente, transparente et vérifiable des fonds publics³⁶⁵. Cependant, la Thaïlande n'a pas encore adopté de telles dispositions dans son système financier.

3) Le principe démocratie

La démocratie implique que le peuple est souverain. Dans un régime démocratique, le pouvoir de l'État est délégué par le peuple. Dans ce contexte, le pouvoir détenu par toutes les entités étatiques doit être en liaison directe avec la population, garantissant ainsi la légitimité de l'exercice du pouvoir par ces entités. Ainsi, l'utilisation du pouvoir par les différentes institutions étatiques doit être ancrée dans la volonté du peuple, qui peut s'exprimer de manière significative à travers deux mécanismes essentiels : l'élection de représentants et le recours au référendum. Toutefois, le processus de prise de décision politique doit débiter au sein de la

³⁶³ KAEWLA-IAD S., *Droit public financier*, pp. 200 - 202., ENGCHANIL A., *Droit public financier*, pp. 203 - 204.

³⁶⁴ BBC NEWS Thaïlande, « Gouvernement fédéral américain Fermé après que le Sénat n'a pas réussi à adopter le budget », 20 janvier 2018, publié dans <https://www.bbc.com/thai/international-42758337>.

³⁶⁵ MORDACQ F., *Les finances publiques*, (Presses Universitaires de France / Humensis, 5e éd., 2018), p. 58 - 59.

population, puis remonter jusqu'au gouvernement par l'intermédiaire des partis politiques, permettant ainsi l'émergence et la concrétisation effective de la volonté politique du peuple³⁶⁶.

Bien que le peuple soit reconnu comme l'autorité suprême de l'État, il est généralement constaté que, lors de l'exercice du pouvoir d'État, le peuple ne s'engage pas directement dans cet exercice. En lieu et place, les organes d'État agissent au nom du peuple pour exercer ce pouvoir. Par conséquent, il est impératif que le pouvoir détenu par diverses institutions étatiques soit d'une manière ou d'une autre associé au peuple afin que l'exercice du pouvoir par ces institutions soit considéré comme légitime. Toutefois, cette association peut prendre diverses formes et se manifester à différents niveaux, se distinguant entre des liens directs avec la population et des liens indirects avec celle-ci.

Dans un système parlementaire conventionnel, l'organe bénéficiant d'une légitimité démocratique directe est généralement la Chambre des représentants (la formation du Sénat varie en fonction de la constitution de chaque pays). En revanche, d'autres organes étatiques, y compris les tribunaux, acquièrent une légitimité démocratique de manière indirecte. En d'autres termes, le cabinet ou les ministres obtiennent leur légitimité démocratique du parlement, tandis que les tribunaux tirent la leur de l'entité politique (parlement ou cabinet, selon la constitution spécifique de chaque pays). Bien que leur légitimité démocratique soit indirecte, elle est considérée comme légitime, car elle provient d'une entité jouissant de légitimité démocratique et peut être attribuée au détenteur du pouvoir.

Toute organisation bénéficiant d'une légitimité démocratique significative détient également un pouvoir substantiel, car, par nature, elle est tenue d'assumer une responsabilité directe envers le détenteur du pouvoir. Ainsi, on peut constater que le pouvoir de prendre des décisions cruciales influant sur le destin du pays, telles que l'adoption de lois nationales, la déclaration de guerre, ou encore l'approbation du budget annuel, est attribué à une organisation jouissant d'une légitimité démocratique considérable, comme c'est le cas du Parlement³⁶⁷.

Les principes démocratiques influencent les principes de base des finances publiques, car les finances publiques concernent la collecte des recettes publiques, la dépense des fonds publics et la création de la dette publique de l'État. Le pouvoir suprême du pays appartenant au peuple, les finances publiques doivent être conformes aux principes démocratiques, également

³⁶⁶ PAKEERUT W., *Enseignements sur l'État et les principes du droit public*, (Arn, 3e éd., 2021), pp. 327 - 328.

³⁶⁷ *Ibid*, pp. 339- 341.

appelés « principes démocratiques en matière de finance ». Ce principe se reflète à travers le principe du consentement à la collecte des impôts et le principe du consentement aux décaissements publics, qui sont des principes fiscaux de base importants du pays. Un gouvernement démocratique a donc le pouvoir de percevoir des impôts, de dépenser de l'argent et d'emprunter de l'argent uniquement dans la mesure permise ou autorisée par le Parlement, en tant que représentant du peuple. Et le gouvernement doit agir dans le cadre établi par les lois parlementaires. Le pouvoir exécutif ne peut prendre aucune mesure différente de la volonté du peuple³⁶⁸.

Il a été remarqué que dans les États contemporains, qui accordent une importance primordiale à la primauté du droit, notamment en ce qui concerne la surveillance des activités du pouvoir exécutif afin d'éviter tout exercice arbitraire du pouvoir par la majorité, la garantie des droits fondamentaux revêt une importance cruciale. Cette garantie est enracinée dans la constitution, laquelle confère au pouvoir judiciaire, en tant qu'organe indépendant et impartial, la responsabilité de superviser l'exercice du pouvoir étatique. Dans cette perspective, pour garantir l'indépendance et l'impartialité des organes de contrôle, leur création est généralement dissociée de celle des pouvoirs législatif et exécutif, les plaçant ainsi sur un plan démocratique moins légitime que le parlement et le gouvernement. Cependant, lorsqu'on aborde cette question dans le contexte du droit fiscal, qui revêt une importance particulière au sein du droit public, le personnel occupant des fonctions au sein des organes judiciaires de l'État, rémunéré principalement par les fonds publics provenant des impôts, est tenu de respecter et de répondre à la volonté du peuple du pays dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. En outre, ces mêmes principes peuvent être étendus aux organismes étatiques indépendants n'étant pas placés sous l'autorité ou la supervision du Premier ministre³⁶⁹.

B - Les principes financiers de base

Pour garantir le respect de la discipline budgétaire, les États et les responsables gouvernementaux doivent se conformer aux principes budgétaires fondamentaux. Ces principes essentiels varient dans leur applicabilité en fonction de la place qu'ils occupent dans la hiérarchie juridique de l'État, que celle-ci soit consacrée ou non par la loi.

³⁶⁸ SUWANMALA C., *Démocratie des finances publiques en Thaïlande*, (Faculté des sciences politiques, Université Chulalongkorn, 2010), pp. 4-5.

³⁶⁹ KRABUANSRI A., *Connaissance générale du droit des finances publique*, Winyouchon, 2023, pp. 71-72.

L'importance attribuée à ces principes peut évoluer en fonction du contexte social de chaque époque. Même lorsqu'ils sont inscrits dans la loi écrite, ces principes doivent être appréhendés comme des questions d'économie politique, où le pouvoir exécutif ou le gouvernement détient un pouvoir discrétionnaire absolu pour prendre des décisions et assumer des responsabilités politiques, conformément aux principes libéraux ou autres. Lorsque la question est véritablement politique, le gouvernement ou le parti politique doit assumer sa propre responsabilité politique dans le cadre politique plutôt que juridique.

Dans de telles situations, les tribunaux et les organes de contrôle, tels que les organismes constitutionnels indépendants, ne peuvent pas utiliser la discipline budgétaire comme un cadre non juridique pour « déterminer » si les organismes gouvernementaux agissent conformément à la discipline budgétaire, c'est-à-dire s'ils sont « corrects » ou non. Au contraire, il convient de considérer cela comme une question de « pertinence », permettant aux partis politiques ou administratifs d'assumer mutuellement leurs responsabilités dans un contexte politique ou administratif. Par conséquent, l'examen du statut juridique et de la force de chaque principe budgétaire fondamental doit se faire au cas par cas. Les principaux principes financiers peuvent être catégorisés en quatre points essentiels : Le principe du consentement à l'impôt (1)) ; Les principes de création de dette dans le cadre de la viabilité budgétaire (2)) ; et Les principes généraux de budgétisation (3)).

1) Le principe du consentement à l'impôt

Le principe du consentement à l'impôt est un concept fondamental en matière fiscale, qui découle du fondement politique de la démocratie libérale. Dans une démocratie, où la souveraineté réside dans le peuple, l'élaboration des lois fiscales doit se faire avec l'approbation ou le consentement du peuple, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de ses représentants. L'origine de ce concept fiscal remonte à l'Angleterre et est étroitement liée à l'évolution du gouvernement démocratique, représentant une tentative de restreindre le pouvoir du roi en matière de levée d'impôts injustes. Un principe fondamental énoncé dans la Magna Carta dispose que le roi ne peut prélever d'impôts sans le consentement du Parlement, illustrant ainsi un jalon essentiel dans l'affirmation de la limitation du pouvoir fiscal³⁷⁰.

³⁷⁰ BAUDU A., *op.cit.*, pp. 866 - 867., BUISSON J., *Finances publiques*, (Dalloz, 16^e éd., 2015), pp 1 - 2.

Le principe du consentement fiscal est un fondement essentiel largement reconnu en tant que cadre disciplinaire fiscal, revêtant le statut de cadre juridique au niveau constitutionnel. L'autorité de prélever des impôts représente un exercice du pouvoir de l'État ayant des répercussions sur les droits des citoyens. Par conséquent, le gouvernement est autorisé à percevoir des impôts auprès de la population uniquement après avoir obtenu l'approbation du Parlement pour promulguer des lois en stricte conformité avec la Constitution³⁷¹.

Les principes juridiques qui régissent la perception des impôts en Thaïlande reposent sur la mise en œuvre des dispositions du Code des impôts de 1938. Cette législation détermine les bases de calcul des impôts, les taux d'imposition, les méthodes de calcul, ainsi que l'octroi de déductions, d'abattements, et autres aspects connexes. Outre cette loi fondamentale, d'autres textes légaux tels que la Loi sur les taxes d'accise de 2017, la Loi sur les douanes de 2017, et la Loi sur le tarif douanier de 1987, interviennent également dans le cadre fiscal.

La législation reconnaît le principe selon lequel l'exercice du pouvoir gouvernemental en matière de perception des impôts relève du pouvoir législatif. Il s'agit du consentement du Parlement, qui, par l'approbation de lois, habilite le gouvernement à utiliser le pouvoir public pour prélever des impôts auprès du peuple. Ces fonds sont destinés à être utilisés pour les dépenses liées à l'administration publique ou à la fourniture de services publics, conformément à la mission de l'État.

2) Les principes de création de dette dans le cadre de la viabilité budgétaire

La nécessité de contracter une dette publique émerge lorsqu'il est impératif de générer des revenus suffisants pour couvrir diverses dépenses, qu'elles soient liées à des investissements pour l'avenir du pays ou à des dépenses d'urgence visant à résoudre une crise économique immédiate. Cependant, l'accumulation illimitée de dettes par l'État comporte des risques potentiels pour la stabilité économique et budgétaire à long terme du pays. Afin de pallier cette lacune, des principes budgétaires spécifiques, connus sous le nom de principes d'endettement dans le cadre de la viabilité budgétaire, sont nécessaires. Si la dette publique d'un pays dépasse

³⁷¹ KAEWLA-IAD S., « Control of the Legality of Taxes by the Judiciary in Thailand », (projet de recherche soumis au Comité de promotion de la recherche Faculté de droit Université Thammasat, 2015), p. 29.

le plafond spécifié, cela compromet la stabilité budgétaire. La zone située entre la dette publique et cet indice de référence est désignée comme l'« espace budgétaire ».

Par conséquent, si les indicateurs de durabilité de la dette en Thaïlande ne dépassent pas 70 % du PIB et que la dette publique du pays s'élève à 61,26 %, le déficit budgétaire de la Thaïlande est d'environ 8,74 %. Cette marge budgétaire offre une certaine flexibilité en cas de crise économique, telle qu'une catastrophe naturelle, une guerre ou une épidémie, permettant à la Thaïlande de disposer d'une marge de manœuvre financière suffisante pour faire face à de telles situations d'urgence.

La dette publique de la Thaïlande a enregistré une augmentation significative pendant la pandémie de COVID-19, comme l'attestent les données de fin janvier 2023. À cette date, la dette publique s'élevait à 10,69 billions de bahts, représentant 61,26 % du PIB. En comparaison, fin septembre 2019, elle était de 6,90 billions de bahts, soit équivalent à 41,06 % du PIB. Cette augmentation de plus de 20 % de la dette publique découle principalement de l'émission de dette intérieure pour compenser les déficits budgétaires, de la gestion de la dette et des prêts accordés en vertu du décret autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent afin de résoudre les problèmes, d'apporter un soulagement et de relancer l'économie et la société, durement touchées par la pandémie de COVID-19 de 2020 et les modifications de 2021³⁷².

En fixant le cadre cible de viabilité budgétaire pour maintenir la stabilité budgétaire à moyen et à long terme, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a pris la décision, lors de sa réunion n° 1/2018 du 23 mai 2018, de rendre publique une annonce du comité sur l'établissement du cadre de gestion de la dette publique 2018. Cette décision découle des dispositions de l'article 11 (4) combiné à l'article 50 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Les annonces spécifient les proportions de gestion de la dette publique en tant que cadre disciplinaire, déclarant que le ratio de la dette publique au PIB ne doit pas dépasser 60 pour cent³⁷³.

Cependant, ultérieurement, lors de la réunion n° 1/2021 du 20 septembre 2021, une résolution a été adoptée pour publier une annonce précisant la proportion dans la gestion de la dette publique en tant que deuxième cadre de discipline budgétaire, modifiant ainsi la proportion initiale de la dette publique par rapport au PIB. Alors qu'il avait été précédemment

³⁷² MANPRASERT S., « La finance sera-t-elle durable ou non ? Si la politique économique thaïlandaise est toujours populiste », SCB EIC BRIEF, 28 mars 2023, publié sur <https://www.scbeic.com/th/detail/product/8902>, consulté le 14 avril 2023.

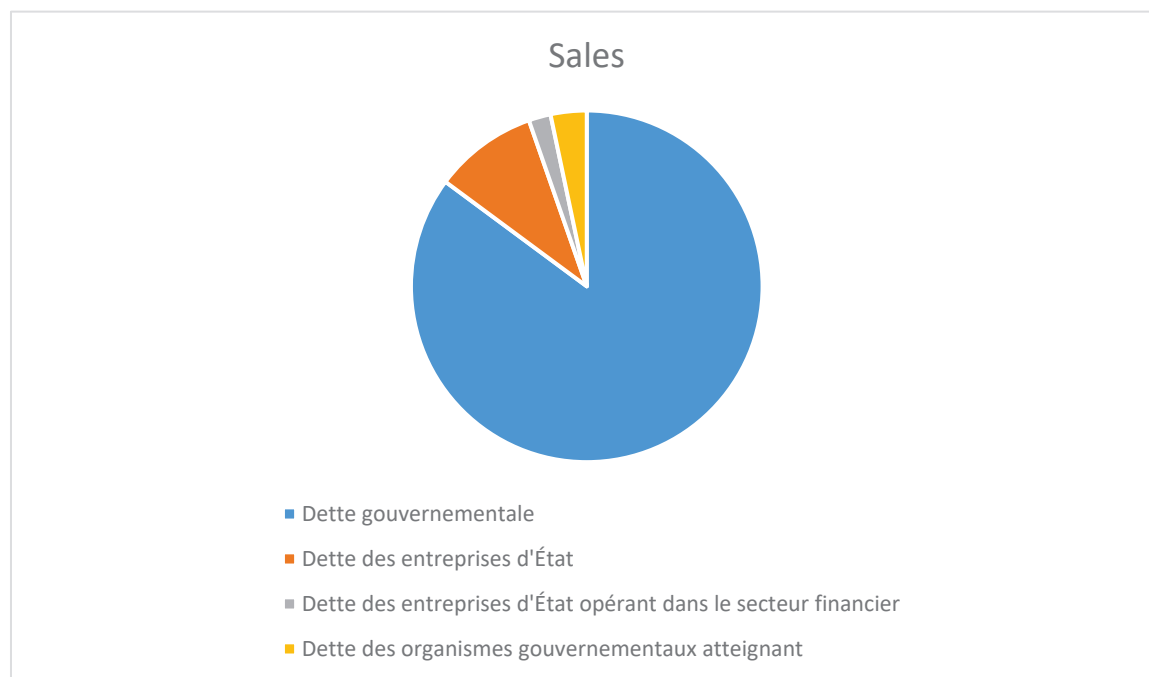
³⁷³ Journal officiel, volume 135, section spéciale 144, datée du 21 juin 2018, p. 13.

établi que la dette publique ne devait pas dépasser 60 pour cent du PIB, cette limite a été portée à 70 pour cent au maximum du PIB³⁷⁴, permettant ainsi au gouvernement d'emprunter des fonds supplémentaires pour stimuler l'économie après la crise du COVID-19.

Selon les conclusions énoncées dans le rapport du Bureau de gestion de la dette publique à la fin du mois de mars 2023, il est établi que le passif de la dette publique s'est élevé à 10 797 505,46 millions de bahts, représentant ainsi 61,23 pour cent du Produit Intérieur Brut (PIB). Cette somme se divise comme suit : 1. Dette gouvernementale s'élevant à 9 475 655,31 millions de bahts ; 2. Dette des entreprises d'État atteignant 1 060 086,90 millions de bahts ; 3. Dette des entreprises d'État opérant dans le secteur financier³⁷⁵ et bénéficiant de la garantie gouvernementale, s'élevant à 225 531,30 millions de bahts ; et enfin, 4. Dette des organismes gouvernementaux atteignant 36 231,95 millions de bahts.

La répartition proportionnelle et les spécificités relatives à cette dette publique sont exposées graphiquement au sein du Diagramme 1.³⁷⁶

Diagramme 1 : Analyse de la situation de la dette publique à la clôture du mois de mars 2023.



³⁷⁴ Journal officiel, Volume 138, Section Spéciale 232 D, du 28 septembre 2021, p. 1.

³⁷⁵ Les entreprises d'État exerçant des activités dans le secteur financier désignent les entreprises d'État exerçant des activités de prêt d'argent. Activité de gestion d'actifs et activité d'assurance-crédit

³⁷⁶ BUREAU DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE, Rapport sur l'état de la dette publique, fin mars 2023., (2023), p. 1.

Il est observé que le référentiel d'objectifs de viabilité budgétaire appliqué à la dette publique constitue une structure de discipline budgétaire avant tout d'ordre politique, sujette à des ajustements par l'administration en réaction aux conditions économiques du pays.

3) Les principes généraux de budgétisation

Dans les écrits dédiés au droit des finances publiques en Thaïlande, un contexte juridique imprégné d'influences diverses, à la croisée des héritages des pays occidentaux anglophones et européens, distingue les principes budgétaires généraux en deux catégories éminemment significatives : les principes traditionnels et les principes modernes. Les fondements traditionnels, forgés par l'évolution historique du droit budgétaire, s'étoffent des préceptes suivants³⁷⁷ : (1) L'autorisation budgétaire, consacrant le principe selon lequel les dépenses publiques requièrent une approbation formelle émanant des représentants du peuple ; (2) L'annualité budgétaire, qui prescrit l'approbation budgétaire pour une période annuelle, soulignant l'impératif de réévaluation périodique des priorités budgétaires ; (3) L'unité, en vertu de laquelle le budget d'une entité doit être consolidé en un document unique, afin d'assurer la lisibilité et la transparence ; (4) L'universalité budgétaire, postulant que le budget doit décrire de manière exhaustive, pour l'exercice en cours, l'ensemble des recettes finançant toutes les dépenses, sans établir de relation préférentielle entre certaines dépenses et certaines recettes ; (5) La spécialité budgétaire, stipulant que l'exécutif doit employer les crédits alloués de manière, en principe, restrictive, conforme à leur destination déterminée par le budget adopté par le Parlement ; (6) L'équilibre budgétaire, principe fondamental visant à préserver la stabilité financière en équilibrant les recettes et les dépenses.

Concomitamment, les principes modernes, taillés sur mesure pour répondre aux impératifs contemporains de gouvernance financière, se déploient selon quatre axes principaux : (1) La responsabilité, qui souligne l'obligation pour les organes gouvernementaux de rendre compte de manière transparente et responsable de l'utilisation des fonds publics ; (2) Les bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire, mettant en exergue l'importance de la communication et de la mise à disposition de l'information budgétaire pour cultiver la confiance du public ; (3) La stabilité, visant à garantir la stabilité financière à long terme en évitant des

³⁷⁷ KAEWLA-IAD S., *Droit des finances publiques*, p. 228., VIE - PUBLIQUE, "Quels sont les grands principes budgétaires ?," 24 octobre 2022, [online] Available from : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21823-quels-sont-les-grands-principes-budgetaires>.

déséquilibres excessifs dans les finances publiques ; (4) La performance, orientée vers l'évaluation systématique des résultats et des impacts des politiques publiques, fomentant ainsi une utilisation efficiente des ressources budgétaires.

Cette classification propose une analyse approfondie des assises juridiques régissant les finances publiques en Thaïlande, révélant une harmonie réfléchie entre les traditions héritées du passé et les impératifs contemporains de gestion budgétaire. Dans cette analyse des fondements essentiels de la budgétisation, les principaux principes peuvent être synthétisés en dix parties distinctes : L'autorisation budgétaire (a) ; L'annualité budgétaire (b) ; L'unité budgétaire (c) ; L'universalité budgétaire (d) ; La spécialité budgétaire (e) ; L'équilibre budgétaire (f) ; La responsabilité (g) ; La transparence (h) ; La stabilité (i) ; et La performance (j).

a. L'autorisation budgétaire

Le principe du consentement dans l'approbation du budget est fondamental en droit public, affirmant le pouvoir de contrôle des dépenses publiques. Il trouve son fondement dans le principe plus large du consentement lié à la perception des impôts. Le principe du consensus budgétaire revêt une importance capitale, se manifestant à toutes les étapes du processus budgétaire, notamment dans l'exigence de spécificité des principes de dépenses.

Dans le contexte d'une démocratie, il est généralement accepté que le pouvoir exécutif ne peut engager des fonds publics sans l'approbation préalable du pouvoir législatif. Ce principe établit que l'autorité ultime pour avaliser le budget réside au sein du pouvoir législatif, représentant ainsi la volonté populaire, que ce soit en ce qui concerne la durée, le contenu, ou l'objectif des dépenses budgétaires. De ce fait, le pouvoir exécutif est tenu de fournir des éclaircissements détaillés afin d'obtenir l'approbation du pouvoir législatif, permettant ainsi un contrôle et une surveillance effectifs de la gestion budgétaire nationale.

L'approbation budgétaire par le pouvoir législatif se traduit par la nécessité pour le pouvoir exécutif de prendre des décisions budgétaires qui soient appropriées, concises, précises et équitables. Ce processus doit être en stricte conformité avec les principes de la démocratie budgétaire, assurant ainsi une représentation fidèle des intérêts de la population et un usage responsable des ressources publiques. En mettant en avant la transparence et la responsabilité,

le principe du consentement dans l'approbation du budget garantit la légitimité et l'efficacité du processus budgétaire au sein d'un cadre démocratique³⁷⁸.

Le principe du consentement, avec une histoire profondément enracinée, trouve ses origines en Angleterre, affirmant la suprématie parlementaire sur les questions fiscales depuis le XI^e siècle. Le Parlement, dès cette époque, s'est vu octroyer le pouvoir d'examiner et d'autoriser les actions du pouvoir exécutif en matière de perception et de dépense des impôts, une pratique qui devait se répéter annuellement. Cette tradition parlementaire a joué un rôle essentiel dans le développement du concept d'État-nation moderne en Angleterre, et a ultérieurement influencé des bouleversements majeurs, tels que la transition d'une monarchie absolue vers une démocratie. En France, ce principe a également occupé une place centrale dans l'évolution de l'État-nation et a été un élément clé de la Révolution française. La transition du gouvernement d'une monarchie absolue vers une démocratie a été catalysée par la reconnaissance du principe du consentement. Cette notion a été formellement consacrée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, particulièrement aux articles 13 et 14. Ces articles garantissent aux citoyens le droit de participer directement et indirectement à la préparation du budget, consacrant ainsi le principe démocratique selon lequel la volonté du peuple doit être au cœur du processus budgétaire³⁷⁹.

En Thaïlande, le principe du consentement, ou de l'autorité nécessaire pour approuver le budget, revêt une importance particulière en tant que cadre de discipline budgétaire ancré au niveau constitutionnel. Ce principe joue un rôle crucial dans la régulation des questions budgétaires et est formellement reconnu dans le cadre légal du pays. Un exemple marquant de l'application de ce principe est illustré par la décision de la Cour constitutionnelle de Thaïlande, numéro 3-4/2014 du 12 mars 2014, concernant l'affaire du train à grande vitesse. La Cour constitutionnelle a analysé le projet de loi qui autorisait le ministère des Finances à emprunter des fonds pour le développement des infrastructures de transport et à dépenser ces fonds. Elle

³⁷⁸ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit des finances publiques*, p. 145 - 146., Mordacq F., *op.cit.*, pp. 6 - 7., Albert J. L., *Finances Publiques*, (Daloz, 11^e éd., 2019), pp. 10 - 11., P. Boucheix et al., *Les finances publiques*, (Dunod, 2019), p. 4., Damarey S., *Droit public financier*, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 26 - 27., Rabault H., *La Constitution financière de la France : Sources fondamentales du droit des finances publiques*, (Harmattan, 2020), p. 29.

³⁷⁹ Article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « 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 ».

a conclu que ce projet de loi était en lien avec les paiements gouvernementaux et devait se conformer à la Constitution de 2007, plus précisément à son article 169.

L'article 169 de la Constitution thaïlandaise énonce que les paiements du gouvernement doivent suivre l'une des quatre lois spécifiées, à savoir la loi de finances, la loi de procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor. Ces dispositions constitutionnelles visent à garantir que les paiements gouvernementaux soient démocratiquement justifiés, en exigeant leur approbation préalable par le Parlement en tant que représentant du peuple thaïlandais.

Ainsi, lorsque le projet de loi en question ne correspond pas à l'une de ces quatre lois spécifiées par la Constitution, la Cour constitutionnelle conclut qu'il est contraire ou incompatible avec la Constitution. Cette démarche souligne l'importance de la démocratie et de la représentation populaire dans le processus décisionnel lié aux finances publiques en Thaïlande. Le principe du consentement joue ainsi un rôle fondamental en assurant la légitimité et la conformité constitutionnelle des actions gouvernementales en matière budgétaire.

b. L'annualité budgétaire

Le principe d'annualité budgétaire repose sur la délimitation temporelle d'une année comme période de début et de fin pour l'élaboration du budget. Cette dénomination est attribuée en raison de sa pertinence temporelle, pouvant être calculée selon les jours calendaires, indépendamment de la durée du mandat du pouvoir exécutif. Un délai excessivement long accroît les risques de détérioration ou de corruption au cours de l'exercice financier. À l'inverse, un délai trop court pourrait compromettre le processus d'approbation, entraînant une incomplétude préjudiciable au budget national. Par ailleurs, la réalisation des missions et l'exercice des fonctions au sein du service de gestion requièrent un laps de temps adéquat, en fonction de la nature des tâches. Une période trop brève pourrait restreindre les activités de la direction, induisant inefficacité et éventuelle discontinuité. Le maintien de délais trop serrés risque ainsi de compromettre l'efficacité des missions, voire de rendre caduques pour l'État³⁸⁰.

³⁸⁰ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit des finances publiques*, pp. 156-169., Baudu A., *op.cit.*, p. 42., Dussart V., *op.cit.*, p. 5.

La Thaïlande a adopté le 1er octobre comme point de départ de son exercice budgétaire, se clôturant le 30 septembre de l'année suivante, conformément à l'article 4 de la loi sur la procédure budgétaire de 2018 ³⁸¹. Cette sélection de dates découle de considérations météorologiques et de la nécessité de calculer les revenus en vue de l'élaboration du budget. Il est à noter que l'année fiscale thaïlandaise débutait initialement le 1er avril, aligné avec le premier jour du Nouvel An thaïlandais. Ce changement a été instauré en 1941, date à laquelle le début d'année fiscale a été ajusté au 1er janvier jusqu'à aujourd'hui.

En 1938, la loi sur la procédure budgétaire (n° 4) de 1938 a été promulguée, disposant dans son article 4 que « Le budget annuel commence le 1er octobre et expire le 30 septembre de l'année civile suivante. Ladite période sera appelée année fiscale et commencera à compter du 1er octobre de 1939 ». C'est ainsi que la Thaïlande a choisi d'adopter le 1er octobre comme point de départ de son année budgétaire.

Le changement de date du début de l'année budgétaire en Thaïlande, passant du 1er avril au 1er octobre, a été motivé par des considérations énoncées par Pridi Banomyong (ปรีดี พนมยงค์), ministre des Finances, lors d'une déclaration à la Chambre des représentants. Ces ajustements visaient à promouvoir l'équité sociale et à optimiser la planification budgétaire en tenant compte des réalités saisonnières en Thaïlande. Les raisons de ce changement peuvent être synthétisées comme suit³⁸² : (1) Saisonnalité des travaux publics : Les diverses agences, notamment celles impliquées dans les travaux publics, peuvent accomplir leurs tâches plus efficacement pendant la saison sèche, qui s'étend de décembre à juin. Le maintien du 1er avril comme début de l'année fiscale traditionnelle thaïlandaise aurait contraint ces agences à se consacrer à la préparation budgétaire de janvier à mars, les privant ainsi de la possibilité de mener à bien leurs missions de travaux publics ; (2) Optimisation des allocations budgétaires : Débuter l'année budgétaire le 1er avril signifiait que, au moment où les allocations budgétaires du Ministère des Finances (à l'époque où le Bureau du Budget n'était pas directement sous l'égide du Premier Ministre) parvenaient aux agences, c'était pendant la saison des pluies. Cela entravait l'utilisation efficace du budget, en particulier pour les projets nécessitant des travaux en extérieur ; et (3) Alignement avec les cycles agricoles : La budgétisation, en prenant en considération les projections de revenus, était optimale après la récolte, vers le mois d'août. À ce moment-là, les agriculteurs

³⁸¹ Article 4 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Dans la présente loi ...

« Crédit » fait référence à la somme maximale d'argent autorisée pour le paiement ou la création de dettes, conformément aux objectifs définis et aux échéances stipulées par la législation relative aux crédits ».

³⁸² LERTPAITON S., *op.cit.*, pp. 201-202.

auraient perçu leurs revenus et seraient en mesure de payer leurs impôts à l'État. Ce choix temporel favorisait une meilleure synchronisation entre les rentrées fiscales et les cycles économiques agricoles.

c. L'unité budgétaire

Le postulat d'unité budgétaire prescrit que les débours et les recettes de l'appareil étatique soient consignés au sein d'un même instrument documentaire³⁸³. Étant donné que l'essentiel des finances nationales est dévolu aux dépenses gouvernementales, il devient impératif de fournir une ventilation détaillée des allocations budgétaires, spécifiant les domaines, les montants et les modalités de dépenses. Une évaluation précise des sources de revenus, ainsi que leur ampleur respective, doit également être incluse. Ces détails doivent être intégrés dans le document budgétaire soumis à l'examen et à l'approbation du pouvoir législatif, en stricte conformité avec le principe d'unité budgétaire, impliquant une présentation intégrée des recettes et des dépenses. La dissociation ou l'omission simultanée d'informations relatives aux recettes publiques et aux dépenses publiques n'est pas envisageable, car cela entraverait la capacité du législateur à examiner chaque composante du document de manière indépendante.

Ce postulat prescrit que le Parlement se doit d'examiner de manière exhaustive l'ensemble des documents budgétaires, en raison des interdépendances existantes entre les divers éléments. L'omission de cette approche globale pourrait entraîner des chevauchements dans les plans ou les montants budgétaires, des retards, une confusion, voire des erreurs. Le principe d'unité budgétaire confère aux législateurs la capacité d'effectuer des comparaisons approfondies entre les différents documents, permettant ainsi d'évaluer la corrélation entre les dépenses et les recettes, leur pertinence, ainsi que leur justification respective³⁸⁴. En outre, ce principe facilite aux législateurs une évaluation rapide de l'équilibre entre les recettes et les dépenses au sein du budget³⁸⁵.

Cependant, dans le cadre du système juridique thaïlandais, il est à noter que l'article 10 de la Loi sur les Procédures Budgétaires de 2018 ne prescrit pas expressément que les estimations de revenus doivent être formulées sous forme de loi. Cette disposition légale impose plutôt à

³⁸³ ENGCHANIL A., *op. cit.* p. 97., BAUDU A., *op. cit.*, p. 43., DUSSART V., *op. cit.*, p. 6.

³⁸⁴ SABYEROOB-POLSUWAN O., *op.cit.*, pp.169-176.

³⁸⁵ LERTPAITON S., *op.cit.*, p. 234.

l'administration la présentation d'un tableau comparatif détaillant les revenus et les dépenses de l'année précédente, de l'année en cours et de l'année pour laquelle le budget est sollicité, assorti d'une explication des projections de revenus. Par conséquent, le budget des recettes ne constitue qu'une composante parmi d'autres des éléments justificatifs nécessaires à la demande d'approbation de la loi de finances annuelle.

d. L'universalité budgétaire

Le principe des recettes, également appelé principe du budget général en Thaïlande, dispose impérativement que toutes les recettes de l'État, quelle qu'en soit l'origine, doivent être de nature générale et ne doivent pas être affectées à une entité spécifique. Tous les fonds collectés par les organismes compétents doivent être intégrés au trésor central de l'État pour être utilisés de manière collective. Les entités chargées de la collecte des recettes publiques sont tenues de transférer l'intégralité des recettes au trésor central, sans déduire les dépenses propres à l'organisation. Ainsi, il est strictement interdit aux organismes de soustraire les dépenses des recettes présentées dans les documents budgétaires, afin d'éviter la formation de revenus nets. Cette interdiction est motivée par le fait que chaque entité gouvernementale dispose déjà d'un budget alloué pour l'exécution de ses missions. Autoriser la déduction des recettes des dépenses entraînerait un chevauchement entre ces deux aspects des finances publiques. En définitive, cela engendrerait une charge budgétaire pour l'État plus élevée que celle qui est véritablement nécessaire³⁸⁶.

Le principe du revenu, conforme aux dispositions légales énoncées dans l'article 4 de la Loi sur le Trésor de 1948 et l'article 34 de la Loi sur la Discipline Financière de l'État de 2018, revêt un caractère général en Thaïlande. Ces dispositions précisent de manière explicite que l'ensemble des fonds collectés ou reçus par les organismes gouvernementaux est la propriété du trésor public et ne peut être affecté à une destination spécifique, à moins que la loi n'en dispose autrement³⁸⁷. Cette affirmation établit clairement un principe juridique, ancré dans la législation depuis des décennies, jusqu'à nos jours.

³⁸⁶ ENGCHANIL A., *op. cit.*, p. 109., DUSSART V., *op. cit.*, p. 6.

³⁸⁷ Article 4 de La Loi sur le Trésor de 1949 : « Sous réserve de l'article 13, toute somme due au gouvernement, qu'il s'agisse d'impôts, de frais, d'amendes, de prêts ou de tout autre type de versement, est soumise à l'examen du responsable de l'entité gouvernementale chargée de la collecte ou de la réception de ces fonds. Il incombe à ce responsable de veiller à ce que ces fonds soient affectés au compte du Trésor numéro 1, au Trésor provincial ou

En outre, la généralité inhérente au principe des revenus de l'État interdit également à ces organismes de générer des revenus spécifiquement destinés à être dépensés pour des activités internes à l'organisation elle-même. Selon ce principe juridique, si les organismes sont autorisés à générer des revenus à des fins spécifiques, ces revenus seraient redistribués entre diverses entités, ce qui pourrait entraîner une absence de contrôle budgétaire sur les revenus et les dépenses de ces organismes³⁸⁸. Dans de telles circonstances, les dépenses de ces organismes ne seraient pas assujetties à leur propre gouvernance budgétaire. Cette interdiction s'avère nécessaire pour garantir une utilisation efficiente des fonds publics, prévenir tout excès de dépenses par rapport à celles approuvées par le Parlement, et éviter tout contournement des procédures budgétaires par le biais de compensations de dettes³⁸⁹.

Cependant, il est crucial de noter que, malgré l'impératif général des principes de recettes, des exceptions significatives existent, notamment dans le cadre des fonds extrabudgétaires, visant à apporter une flexibilité à la rigueur des dépenses des organismes gouvernementaux³⁹⁰. À l'heure actuelle, la Thaïlande dispose de lois qui spécifient de nombreuses exceptions à ce principe, soulevant ainsi des interrogations sur l'efficacité maintenue de l'existence du principe des revenus dans un contexte où de nombreuses situations semblent constituer des exceptions à la règle.

e. La spécialité budgétaire

Effectivement, le principe de dépense diffère du principe de revenu par sa nature spécifique. Contrairement au caractère général du principe des revenus, le principe des dépenses requiert une spécificité accrue. Les demandes de dépenses doivent normalement détailler les agences et les postes pour lesquels les dépenses sont prévues. Cette précision est essentielle pour permettre au Parlement de vérifier comment le pouvoir exécutif dirigera les dépenses, en identifiant les agences bénéficiaires et les domaines spécifiques concernés. Ainsi, tandis que le principe des

au Trésor du district, selon les échéances et les règlements définis par le Ministre compétent, sans qu'aucun montant ne soit déduit à d'autres fins ».

Article 34 alinéa 1^{er} de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Tout argent qui est collecté ou reçu en propriété par une administration publique, qu'il soit reçu conformément à la loi, à la règle ou à la réglementation ou conformément aux pouvoirs et devoirs ou aux contrats ou qu'il soit reçu de toute utilisation autorisée des biens ou de la perception des fruits provenant des biens publics, sera remis au Trésor conformément à la règle prescrite par le Ministre, sauf disposition contraire de la loi ».

³⁸⁸ PHONSUWAN-SABAIRUP O., *op.cit.*, pp.177-182.

³⁸⁹ LERTPAITON S., *op.cit.*, pp.236-237.

³⁹⁰ Ce point sera abordé plus en détail dans la section sur les fonds extrabudgétaires.

revenus exige une généralité pour promouvoir la centralisation des ressources, le principe des dépenses nécessite une spécificité afin d'assurer une transparence et un contrôle efficaces sur la manière dont les fonds publics sont alloués³⁹¹.

Le fondement de ce principe découle du fait que la majeure partie des dépenses publiques provient des fonds des contribuables. En vertu du droit fiscal, cela implique que les objectifs, la nécessité et les raisons des dépenses doivent être de qualité et justifiés, limités par les missions assignées à l'État. Le pouvoir exécutif est tenu d'expliquer au Congrès comment chaque dépense sera effectuée et à quel montant. Après l'approbation de la demande budgétaire par le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif est responsable de la mise en œuvre du plan, de l'organisation ou de l'opération tel qu'approuvé, y compris le montant des fonds alloués³⁹².

Il est crucial que le pouvoir exécutif ne modifie pas ultérieurement les plans, les départements ou les montants approuvés, car cela compromettrait la transparence et la responsabilité du processus budgétaire. La division minutieuse du budget des dépenses en unités de contrôle plus petites, présentant clairement la source de chaque fonds attribué à une agence ou à un programme, est essentielle. Cette pratique rend le contrôle du système budgétaire national plus efficace, permettant au législateur d'avoir une vision précise, contrôlée et détaillée de l'utilisation des ressources publiques³⁹³.

Effectivement, les principes de dépenses doivent revêtir des caractéristiques spécifiques, comme le dispose l'article 7 de la Loi sur la Procédure Budgétaire de 2018³⁹⁴. Toutefois, des exceptions sont intégrées à ce principe afin d'éviter une rigidité excessive qui pourrait entraver la flexibilité nécessaire. La préparation du budget pour une année donnée se fait en anticipant les besoins futurs, mais la réalité peut évoluer. Il est possible qu'une allocation budgétaire, jugée nécessaire au moment de la planification, ne le soit plus ultérieurement. Dans de tels cas, la loi autorise certaines agences gouvernementales à solliciter des transferts budgétaires d'un poste à un autre. De plus, elles peuvent également demander des transferts budgétaires entre différentes agences. Cette souplesse permet d'ajuster les allocations

³⁹¹ LERTPAITON S., *op.cit.*, pp. 242 - 242., BAUDU A., *op.cit.*, pp. 43 - 44., DUSSART V., *op.cit.*, p. 6.

³⁹² PHONSUWAN-SABAIRUP O., *op. cit.*, pp. 182-190.

³⁹³ *Ibid.*, pp. 182-190.

³⁹⁴ Article 7 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « L'organe récepteur des fonds budgétaires déploie ces ressources en stricte conformité avec les dispositions légales en matière de crédits, visant ainsi à maximiser leur efficacité, dans le dessein premier de promouvoir les intérêts nationaux et le bien-être de la collectivité. Tout réaménagement des crédits ne saurait être entrepris qu'en cas de circonstances impérieuses, tel que prévu par la présente législation ».

budgétaires en fonction des changements de circonstances, tout en préservant une gestion responsable des finances publiques.

Dans les contextes où l'anticipation budgétaire prévoit l'incertitude quant à la définition précise des modalités d'utilisation temporelle et quantitative de certains postes, il peut être envisagé d'intégrer au sein du budget central. Toutefois, l'utilisation de dérogations de cette nature doit respecter scrupuleusement les critères définis par la Loi sur la Procédure Budgétaire de 2018 et la Loi sur la Discipline Budgétaire de l'État de 2018³⁹⁵. Cette inclusion constitue une dérogation au principe imposant la spécificité des dépenses. Une adhésion rigoureuse à ces critères s'avère indispensable, car des exceptions trop aisément accordées pourraient offrir aux agences gouvernementales une latitude excessive dans leurs dépenses, autorisant des choix discrétionnaires dépourvus de limites quant aux articles ou aux montants, transgressant ainsi les fondements de la discipline budgétaire.

Néanmoins, à la suite de la crise du COVID-19, les dépenses du budget central en Thaïlande ont connu une augmentation significative, et des instabilités politiques persistent. Ces circonstances ont entraîné un retard dans l'annonce du budget annuel pour l'année 2024, contraignant la planification budgétaire à instaurer des mécanismes de décaissement gouvernementaux. Cette situation implique actuellement une utilisation substantielle des fonds du budget central, illustrant de manière éloquentes la fragilité inhérente à ce principe.

f. L'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire, ou la gestion d'un budget équilibré, implique que les recettes publiques soient adéquates pour couvrir les dépenses publiques. Ce principe, originaire de l'époque classique, était initialement très rigide. Les économistes classiques étaient favorables à cette approche fiscale, considérant que des dépenses publiques limitées permettraient de maintenir un équilibre parfait entre les revenus et les dépenses. Selon cette perspective, l'État n'avait pas besoin d'accumuler de capital, et tout excédent éventuel devait être en adéquation avec les nécessités préalablement spécifiées dans la liste des dépenses. Ainsi, la satisfaction du peuple

³⁹⁵ Article 20 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La fixation des crédits annuels est effectuée selon les règles suivantes : ...

(6) Les crédits du budget focal, des réserves d'urgence ou de nécessité ne sont fixés qu'aux fins de prévenir ou de remédier aux situations affectant l'ordre public ou la sécurité nationale, de remédier ou d'atténuer les pertes résultant de catastrophes publiques graves et d'accomplir des missions impliquant des besoins urgents de l'État ».

résidait dans le fait que le gouvernement n'imposerait pas des impôts excessifs ni ne gaspillerait les fonds publics.

En revanche, le déficit budgétaire signale que l'État ne peut générer suffisamment de revenus pour couvrir ses dépenses, entraînant une inefficacité des services publics. Pour financer ces dépenses, l'État pourrait recourir à l'emprunt, ce qui, s'il est excessif, pourrait entraîner une accumulation importante de dettes, potentiellement conduire à l'inflation et éventuellement mener à la faillite de l'État³⁹⁶. Cependant, après la guerre, la nécessité de reconstruire les États a conduit à d'importantes dépenses publiques, remettant en question le principe d'équilibre budgétaire. Aujourd'hui, cette perspective est fortement contestée, car les États doivent souvent s'engager dans des dépenses importantes pour surmonter les conséquences des guerres et des récessions, modifiant ainsi la valeur accordée au principe traditionnel d'équilibre budgétaire³⁹⁷.

Actuellement, la législation thaïlandaise ne requiert pas impérativement l'équilibre budgétaire, permettant ainsi la création d'un déficit ou d'un excédent budgétaire selon la discrétion de l'administration. Conformément à l'article 11 de la Loi sur les Procédures Budgétaires de 2018, en cas de déficit budgétaire, le pouvoir exécutif est tenu d'informer le Parlement sur les sources de financement envisagées pour compenser la perte. De manière similaire, dans le cas de l'élaboration d'un budget avec un excédent, le pouvoir exécutif doit également informer le Parlement des mesures prévues pour gérer cet excédent³⁹⁸.

g. Le principe d'auditabilité

Le principe d'auditabilité, également connu sous le nom de principe de responsabilité ou de reddition des comptes, constitue un fondement moderne de la gestion financière. Il revêt une importance capitale en établissant les devoirs et les responsabilités du pouvoir exécutif envers

³⁹⁶ LERTPAITON S., *op. cit.*, p. 251.

³⁹⁷ Sabyeroob-Polsuwan O., *op. cit.*, pp. 191-192., BAUDU A., *op. cit.*, pp. 45 - 47.

³⁹⁸ Article 11 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la présentation du budget à l'Assemblée nationale, en cas de disparité entre le montant des recettes prévisionnelles, établies conformément à la législation en vigueur, et les crédits alloués, les modalités de mobilisation des fonds nécessaires pour couvrir le déficit seront exposées devant ladite Assemblée. En revanche, si le montant des recettes prévisionnelles excède celui des crédits fixés, les mécanismes de gestion de cet excédent seront également divulgués.

Dans l'éventualité où le recours à un emprunt s'avère indispensable pour combler le déficit budgétaire, ledit emprunt se conformera scrupuleusement aux dispositions énoncées dans la loi sur les disciplines monétaires et financières de l'État, ainsi que dans la loi sur l'administration de la dette publique ».

la gestion budgétaire. Ce principe instaure des liens essentiels avec le pouvoir législatif, les organismes de contrôle interne et externe, ainsi qu'avec d'autres entités, qu'elles soient publiques ou privées. Ce principe englobe également la surveillance exercée par la population. Le système de contrôle peut être segmenté en deux phases distinctes : le contrôle préalable à l'utilisation du budget et le contrôle postérieur à son utilisation³⁹⁹. Le contenu présenté ici est subdivisé en deux parties distinctes : (1) Le contrôle avant approbation du budget ; et (2) Le contrôle après approbation du budget.

(1) Le contrôle avant approbation du budget

En ce qui concerne le contrôle préalable à l'utilisation du budget, la législation relative aux procédures budgétaires doit imposer au pouvoir exécutif l'obligation de présenter un projet de budget au pouvoir législatif, permettant ainsi la vérification de la légalité et de la justification des dépenses de fonds publics conformément à la proposition budgétaire. Comme le suggère le proverbe, il est préférable de prévenir que de guérir : ce contrôle préalable autorise le Parlement à examiner si les fonds budgétaires sont utilisés de manière correcte et efficace, évitant ainsi d'attendre que des problèmes surviennent et nécessitent des solutions ultérieures.

(2) Le contrôle après approbation du budget

En ce qui concerne le contrôle post-budgétaire, la législation devrait définir clairement la portée, le contenu et les détails à inclure dans les rapports postérieurs sur l'exécution du budget et les comptes financiers. De plus, elle devrait exiger que ces documents soient annexés au rapport annuel de l'auditeur, qu'il soit public ou privé, dans un délai déterminé après la clôture de l'exercice financier. Parmi les exemples de tels documents figurent les documents de stratégie budgétaire à moyen terme, les objectifs de politique budgétaire et les cadres budgétaires qui présentent des estimations des recettes publiques, des dépenses publiques, des soldes budgétaires et de la dette publique sur au moins une période de temps. Il devrait également y avoir une comparaison des données réelles sur les revenus et les dépenses des deux dernières années, ainsi qu'une classification et une clarification des hypothèses économiques et des risques budgétaires.

En ce qui concerne le contrôle judiciaire dans l'organisation judiciaire en Thaïlande, étant donné que les tribunaux ne sont pas chargés de vérifier les comptes de la même manière qu'en France, leur contrôle se limite à la légalité. En raison de la nature de ce type de contrôle, les tribunaux

³⁹⁹ Sabyeroob-Polsuwan O., *op.cit.*, pp. 192 - 198., KAEWLA-IAD S, *op.cit.*, pp. 230 - 234.

sont tenus de vérifier ces éléments. Si les tribunaux intervenaient pour examiner et inspecter le budget avant son utilisation, cela signifierait qu'il serait impossible de déterminer s'il y aura effectivement des dommages, dans quelle mesure, et il n'y aurait donc aucun objet de contrôle par les tribunaux. Autrement dit, si les tribunaux devaient exercer d'autres pouvoirs, cela reviendrait à agir comme s'ils étaient le pouvoir exécutif lui-même.

h. La transparence

Les principes de transparence, ou les bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire, tels que définis par le Code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale, exigent que la collecte de fonds publics soit réalisée de manière transparente, avec l'établissement de systèmes et de procédures clairs, tout en divulguant des informations précises. Un exemple concret de cette idée serait d'imposer au gouvernement l'obligation de rendre compte de manière transparente aux législateurs des activités des entreprises publiques utilisant des fonds non budgétaires. De plus, il serait nécessaire de fournir des rapports détaillés sur les manques à gagner, incluant des recettes telles que les impôts et les taxes affectées, ainsi que sur les activités assimilables à des activités budgétaires. Cela pourrait également impliquer l'exigence que les divulgations budgétaires soient accessibles au public, en spécifiant une période pendant laquelle un rapport spécial sur les fonds extrabudgétaires doit être préparé, de manière similaire à l'obligation existante pour les rapports budgétaires annuels⁴⁰⁰.

i. La stabilité

Le budget gouvernemental doit établir des objectifs budgétaires et de dette publique conformes au cadre budgétaire à moyen terme, régulièrement mis à jour pour assurer la stabilité de la situation budgétaire. Ainsi, lors de la présentation du projet de budget annuel au Parlement, il est impératif de présenter des plans et des projets fondés sur une stratégie de politique budgétaire à long terme, couvrant l'équilibre, les recettes totales et les dépenses totales. Ce principe peut également nécessiter que les plans ou projets à moyen terme soient approuvés par le pouvoir législatif, exigeant en particulier du pouvoir exécutif qu'il fournisse des informations

⁴⁰⁰ Sabyeroob-Polsuwan O., *op.cit.*, pp. 199-200., KAEWLA-IAD S, *op.cit.*, pp. 234-236.

sur les opérations passées, en cours et projetées. De plus, ce principe incite les individus ou les agences responsables de la gestion budgétaire à rendre compte leurs performances au pouvoir législatif une fois le budget dépensé⁴⁰¹.

Le principe de stabilité représente un cadre de discipline budgétaire relativement clair, dépendant de la détermination de divers critères d'indice en fonction du contexte de chaque pays. En ce qui concerne la Thaïlande, la loi établit un cadre essentiel de viabilité budgétaire dans deux cas spécifiques : un budget d'investissement représentant au moins 20 % du budget total ; et le fardeau de la dette par rapport au budget ne dépassant pas la proportion spécifiée par le Comité de politique budgétaire de l'État. L'examen se déroulera dans l'ordre suivant : (1) Le taux d'investissement par rapport au budget de dépenses annuel ; et (2) la proportion de la dette publique par rapport au budget de dépenses annuel.

(1) Le taux d'investissement par rapport au budget de dépenses annuel

Un budget d'investissement implique des rendements futurs, même si certains projets peuvent entraîner des pertes pour l'État dans les premières étapes. Il est considéré comme un indicateur crucial pour le développement de la croissance économique du pays. Les budgets d'investissement se distinguent des budgets de dépenses ordinaires tels que les salaires, les prestations sociales, les pensions ou les allocations de subsistance des fonctionnaires, qui ne génèrent pas nécessairement de revenus futurs pour l'État, c'est-à-dire qu'ils ne contribuent pas aux rendements économiques. Pour répondre aux objectifs budgétaires visant à soutenir la croissance nationale, le budget annuel des dépenses ne peut se limiter à un simple budget de dépenses courantes. En vertu de l'article 20⁴⁰² de la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018, il est spécifié que le budget d'investissement doit représenter au moins 20 % du budget de dépenses annuel.

Un gouvernement qui maintient des budgets d'investissement à un niveau non inférieur au taux spécifié démontre son engagement en faveur de politiques visant à soutenir un cadre de viabilité budgétaire et met l'accent sur la croissance économique du pays. Cependant, malgré l'inscription de ces principes fondamentaux dans la loi depuis 2018, la Thaïlande n'a jamais connu une année budgétaire où les dépenses en capital atteignaient au moins 20 %. Cela suggère

⁴⁰¹ Sabyeroob-Polsuwan O., *op.cit.*, pp. 201., KaeWla-IAD S, *op.cit.*, pp. 236 - 238.

⁴⁰² Article 20 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La fixation des crédits annuels est effectuée selon les règles suivantes :

(1) Les crédits d'investissement doivent représenter au moins vingt pour cent des crédits annuels et ne doivent pas être inférieurs au montant représentant le déficit de ces crédits annuels ; ... ».

que ces principes servent davantage de lignes directrices pour la discipline budgétaire, relevant plus du domaine de l'économie politique que d'une application juridique stricte.

(2) La proportion de la dette publique par rapport au budget de dépenses annuel

Dans ce cas, la loi n'est pas spécifiée de manière explicite au niveau législatif, comme dans le premier cas. Cependant, la Loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État dispose que le Comité national de politique monétaire et budgétaire est autorisé et chargé d'élaborer un cadre d'objectifs de viabilité budgétaire afin de maintenir la stabilité budgétaire à moyen et long terme. Ce cadre de viabilité budgétaire, relatif au budget, inclut des indicateurs spécifiés pour garantir que le ratio dette/budget ne dépasse pas certaines proportions, comme annoncé par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État en 2018. Les indicateurs comprennent⁴⁰³ : (2.1) La proportion du budget consacrée au remboursement du principal des emprunts du gouvernement et des agences gouvernementales, dont le gouvernement est responsable, devant représenter au moins 2,5 % et au plus 3,5 % du budget annuel des dépenses ; (2.2) La proportion du budget dédiée aux paiements d'intérêts et aux dépenses d'emprunt du gouvernement et des agences gouvernementales, dont le gouvernement supporte la charge, doit être fixée en fonction de la charge prévue au cours de l'exercice financier ; (2.3) La proportion de la dette contractée pour financer les dépenses budgétaires au cours des exercices fiscaux ne doit pas excéder 10 % des dépenses budgétaires annuelles ; et (2.4) La proportion des titres de créance dépassant ou ne correspondant pas à ce qui est spécifié dans la loi de finances ne doit pas dépasser 5 % du budget de dépenses annuel. Cependant, ces proportions peuvent être modifiées à tout moment par l'exercice du pouvoir de l'exécutif.

La justification de spécifier le fardeau de la dette dans le budget réside dans le fait que la dette publique est une obligation que le gouvernement doit rembourser, et cela doit toujours être inscrit dans les dépenses budgétaires. Le Parlement ne peut pas abréger les remboursements des prêts et les intérêts des prêts conformément aux dispositions de l'article 144 de la Constitution de 2017. Selon cet article, lors de l'examen d'un projet de loi des finances annuel, un membre de la Chambre des représentants ne peut pas soumettre de motion modifiant ou ajoutant un élément ou un montant dans un élément du projet de loi. Cependant, il peut présenter une motion visant à réduire ou abréger les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes : (1) Les sommes destinées au remboursement du principal d'un emprunt ; (2) Les intérêts d'un prêt ; et (3) L'argent payable conformément à la loi. Par conséquent, lors de l'approbation du

⁴⁰³ Journal officiel, volume 135, section spéciale 144, datée du 21 juin 2018, p. 9.

budget annuel, le Parlement ne peut pas voter pour réduire les dépenses liées aux obligations, aux prêts, au principal, aux intérêts ou aux sommes devant être payées par la loi, comme les indemnités de subsistance. C'est pour cette raison que de tels postes figurent à tout moment dans le budget. Si le fardeau de la dette budgétaire est important, le fardeau de la dette publique dépassera les autres budgets du gouvernement, et le gouvernement ne pourra pas utiliser le budget pour d'autres activités, telles que les dépenses en capital, afin de créer de la croissance économique.

Le principe de stabilité constitue un exemple manifeste d'un cadre de discipline budgétaire relevant davantage d'un cadre d'économie politique que d'une application stricte sur le plan légal. Tout comme le principe de création de dette dans le cadre de la viabilité budgétaire, l'administration a la flexibilité de modifier le cadre du plafond de la dette publique par rapport au PIB, comme mentionné précédemment. Par exemple, lors de la préparation du budget annuel pour 2023, des universitaires ont affirmé qu'il violait le cadre de discipline budgétaire, car le Cabinet avait alloué moins de 20 % du budget aux dépenses en capital, en contradiction avec la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018⁴⁰⁴. Cependant, en réalité, la violation de ce cadre disciplinaire ne donne lieu à aucune sanction légale.

Ainsi, le cadre de discipline budgétaire en question ne saurait être considéré comme un cadre juridiquement contraignant au sens strict. Il apparaît que ces proportions varient en fonction du contexte économique thaïlandais à chaque période, ce qui sera exposé plus en détail dans la troisième partie, les droits positifs sur la discipline budgétaire et les contrôles de la discipline budgétaire, chapitre I, les lois sur la discipline budgétaire.

j. La performance

Les principes d'efficacité comprennent le principe d'économie, le principe d'efficacité (au sens étroit) et le principe d'efficacités. Le principe d'efficacité exige que le processus budgétaire tienne compte des résultats qui se produiront, en prenant en considération à la fois les résultats opérationnels et les résultats des dépenses budgétaires passées. Ce principe se concentre sur la capacité à produire des résultats et constitue donc un critère essentiel pour évaluer la

⁴⁰⁴ THAIPBS., « Somchai souligne que le Cabinet pourrait être démis de ses fonctions parce que le budget d'investissement pour 2023 est inférieur à 20 % », actualité politique, Thaipbs, 31 mai 2022, publiée dans <https://www.thaipbs.or.th/news/content/316111>.

performance. Dans cette perspective, le principe d'efficacité amène à déplacer le concept initial, qui reposait sur les "outils" et les mécanismes du système budgétaire, vers un concept basé sur les "résultats" des opérations économiques. Ces résultats constituent la base des opérations. Actuellement, la Thaïlande utilise le système de budgétisation stratégique basée sur les performances (SPBB) car il accorde de l'importance à la planification stratégique au niveau national pour favoriser la croissance économique du pays⁴⁰⁵.

4) Les principes fondamentaux du droit public

Les finances publiques constituent une science complexe et interdisciplinaire, englobant des domaines tels que l'économie, les sciences politiques, les sciences sociales, voire le droit. Du fait que la finance gouverne principalement l'allocation des ressources publiques, elle est assujettie aux principes généraux du droit public, tels que les principes d'égalité et de proportionnalité consacrés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 6 garantit que tous les citoyens seront traités de manière égale devant la loi, et l'article 13 assure que chaque citoyen contribuera également aux charges publiques en fonction de ses capacités⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ PHONSUWAN-SABAIRUP O., *op.cit.*, p. 202., KAEWLA-IAD S, *op.cit.*, pp. 238-239.

⁴⁰⁶ ENGCHANIL A., *op.cit.*, p. 47.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Après une analyse de l'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande au cours des deux dernières décennies, il est clair que la discipline budgétaire thaïlandaise est complexe et sujette à des incertitudes. Elle revêt deux significations principales distinctes : la discipline budgétaire au sens initial, tel que défini par la Constitution de 1997 et appelé « discipline budgétaire et financière », et la discipline budgétaire dans le sens plus récent selon la Constitution de 2007, appelé « discipline monétaire et financière ». La Constitution de 2017, actuellement en vigueur, résulte d'un effort de systématisation du droit en fusionnant ces deux significations antérieures de la discipline budgétaire sous un même intitulé, à savoir « la discipline monétaire et financière de l'État ». Elle intègre également la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, une loi centrale qui élargit le sens de la discipline budgétaire et consolide d'autres lois relatives aux finances publiques qui étaient auparavant dispersées dans le système juridique thaïlandais, les rendant plus systématiques.

Cependant, cette tentative de systématisation du droit semble problématique, car elle implique de combiner deux matières de complexité et de détails différents sous un même concept, entraînant ainsi une apparente incertitude juridique. La définition de la discipline budgétaire doit donc être faite avec prudence et une compréhension approfondie du statut juridique de la discipline budgétaire dans chaque constitution.

En résumé, la discipline budgétaire selon la Constitution de 1997 constitue un cadre juridique défini par l'article 333. La Constitution accorde à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'encadrer le comportement des agents publics responsables des finances publiques. La Commission a également le pouvoir de statuer sur de telles infractions et d'imposer des sanctions administratives aux agents publics en cas de violation des mesures.

La discipline budgétaire selon la Constitution de 2007 peut être classée en deux types : la discipline budgétaire originale de la Constitution de 1997 garantie par la Constitution de 2007, et la nouvelle discipline budgétaire utilisée pour prévenir et réprimer les politiques ou projets populistes du gouvernement. Ce dernier type peut être divisé en deux catégories : la discipline budgétaire appliquée en tant que cadre juridique et celle qui n'est pas un cadre juridique mais plutôt une recommandation ou une précaution. Un exemple de discipline budgétaire appliquée politiquement est illustré par les orientations politiques fondamentales de l'État économique figurant dans l'article 84 de la Constitution.

La Constitution de 2017, actuellement en vigueur, conserve une structure similaire à celle de 2007, garantissant à la fois la discipline budgétaire traditionnelle de la Constitution de 1997 et la nouvelle discipline budgétaire introduite par la Constitution de 2007. Une différence majeure réside dans l'utilisation du même terme "la discipline monétaire et financière de l'État" pour décrire ces deux types de discipline budgétaire, ce qui peut entraîner des problèmes d'application des lois dans la pratique.

L'introduction de deux lois supplémentaires, à savoir la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sont interconnectées par des techniques de rédaction juridique, soulève des questions sur le statut actuel et l'application de la discipline budgétaire. En particulier, cela pose des interrogations sur l'étendue des pouvoirs exercés par la Commission de vérification des fonds publics.

Une autre différence notable est le renforcement du contrôle gouvernemental sur les politiques populistes. La constitution établit le pouvoir d'une enquête publique constitutionnellement indépendante sur les projets populistes du gouvernement qui pourraient présenter des risques ou nuire à des questions économiques ou fiscales à long terme, conformément à l'article 245.

Malgré l'existence d'une ambiguïté législative, une analyse de l'intention du législateur révèle que la discipline budgétaire, dans le contexte politique, a été plus largement élaborée. Les concepts économiques sont clairement énoncés par écrit, assurant une accessibilité aisée et universelle. La légalisation de ces principes par le législateur renforcera la robustesse de cette règle. Le cadre de la discipline budgétaire, actuellement appliqué sur le plan politique en vertu de la Constitution en vigueur, se distingue par sa clarté et sa démocratisation accrues. Il est minutieusement défini par l'annonce de la Commission de politique budgétaire conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Contrairement à la période antérieure, où il relevait simplement de la politique du Cabinet et du ministère des Finances sans base légale claire, l'actuel cadre s'appuie sur une base législative solide, ce qui rend plus difficile son changement par l'exécutif. Toutefois, étant donné la sensibilité des questions économiques et financières, notamment celles liées à des indicateurs tels que le plafond de la dette publique par rapport au PIB du pays, la proportion des dépenses en capital dans le budget annuel, la proportion de la dette publique par rapport au budget, ainsi que la proportion du

budget d'investissement par rapport au budget annuel des dépenses, des ajustements futurs pourraient être envisagés pour surmonter les difficultés administratives potentielles.

Un exemple remarquable est la hausse des dépenses gouvernementales liées à la pandémie de COVID-19. La proportion des dépenses du budget central a été initialement annoncée en 2018, et ces dépenses ont fait l'objet de quatre amendements en 2020. Ces modifications ont été apportées afin de permettre au gouvernement de déployer des ressources de manière plus souple pour faire face à la crise sanitaire⁴⁰⁷. À l'heure actuelle, la législation dispose que la proportion des dépenses du budget central allouée à la catégorie des réserves d'urgence ou nécessaires doit être établie à un minimum de 2 %, mais ne doit pas dépasser 3 % du budget annuel⁴⁰⁸.

En conclusion, bien que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État offre des principes généraux à l'administration, elle demeure une loi sujette à des modifications par l'administration elle-même. Cette souplesse dans la gestion budgétaire gouvernementale peut compromettre la transparence. Par conséquent, il revient au Parlement, aux médias, au peuple et à d'autres organisations indépendantes de s'assurer que le gouvernement fonctionne en conformité avec le cadre de discipline budgétaire défini dans la Constitution et la loi.

Dans le domaine juridique, on constate un renforcement de la discipline budgétaire et des efforts pour intégrer des concepts autres que la jurisprudence dans l'élaboration des lois. Cette évolution est positive, car le droit gagne en subtilité lorsque les lois intègrent des dimensions autres que strictement juridiques. Une loi limitée aux seuls concepts juridiques peut paraître aride. Ainsi, le développement et la mise en œuvre de bonnes lois doivent également tenir compte d'autres dimensions sociales, comme les aspects politiques et économiques. D'un point de vue juridique, la « norme » (contenu) de la discipline budgétaire (qui est un concept mélangé à des concepts économiques) est incluse dans la « source » (format) de « Droit » (loi) de sorte que la discipline budgétaire n'était à l'origine qu'un concept ayant été utilisé à la manière du « conseil aux politiciens », e régi officiellement par la loi par le biais des organes judiciaires. D'un point de vue économique, en d'autres termes, la « loi » peut être utilisée comme « un outil important » pour maintenir une bonne santé budgétaire, et qui vise à la collecte de revenus et au contrôle des dépenses conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale. *D'un point de vue juridique*, la « norme » de la

⁴⁰⁷ KRABUANSRI A., « Examen du budget en vertu de l'article 144 et problème du budget central », <https://www.ilaw.or.th/node/5935>, ilaw, 5 août 2021.

⁴⁰⁸ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, *op. cit.*, p. 14.

discipline budgétaire (un concept intégrant des éléments économiques) est intégrée dans la « source » (format) du « Droit » (la loi). Ainsi, la discipline budgétaire, initialement utilisée comme un conseil aux politiciens, est désormais officiellement réglementée par la loi, avec le recours aux organes judiciaires. *D'un point de vue économique*, la « loi » peut être considérée comme « un outil essentiel » pour maintenir la santé budgétaire, visant la collecte de revenus et le contrôle des dépenses conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale.

La problématique réside dans le but de la discipline budgétaire inscrite dans la loi : est-ce pour contraindre les tribunaux à la mettre en œuvre pour superviser le travail du Parlement, du gouvernement et de l'administration, ou est-ce simplement déclaratif ? Autrement dit, s'agit-il simplement de sensibiliser l'administration sans l'intention de permettre aux tribunaux de jouer un rôle de contrôle juridique ? Il pourrait exister des critères pour classer clairement quel type de discipline budgétaire constitue un cadre juridique. Par exemple, l'article 9, alinéa 3, de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 pourrait être considéré comme un cadre politique, tandis que tout le chapitre 3 de la même loi pourrait être considéré comme relevant du droit. La question se pose de savoir si l'organisation judiciaire ou l'organisation constitutionnelle indépendante pourrait utiliser les règles de l'économie politique comme base pour trancher les litiges juridiques. Comment peut-il être établi qu'il n'y aura pas de franchissement de la ligne ? À ce jour, aucune garantie n'est disponible, et il est seulement possible de compter sur l'espoir que l'organisme d'inspection limitera son propre pouvoir et ne s'impliquera pas dans les affaires politiques.

L'ambiguïté de la discipline budgétaire thaïlandaise est considérable. Le simple contenu du sujet génère déjà de la confusion, et la fusion de deux termes dans la Constitution de 2017 aggrave le problème. Avant d'explorer les différents principes et l'application pratique des lois des finances publiques thaïlandaises, il est essentiel de conclure qu'à l'heure actuelle, la discipline budgétaire thaïlandaise revêt deux significations : 1) la discipline budgétaire au sens large, englobant la discipline budgétaire tant dans le cadre juridique que non juridique. Cela couvre à la fois la discipline budgétaire traditionnelle selon la Constitution de 1997 et la nouvelle discipline budgétaire selon la Constitution de 2007. Et 2) la discipline budgétaire au sens étroit, se référant uniquement à la discipline budgétaire en tant que cadre juridique influencé par la Constitution de 1997.

Au sens large, au cœur de cette étude, la discipline budgétaire englobe à la fois des questions juridiques et non juridiques. Cette définition est positive car elle reflète le fait que la discipline budgétaire n'émerge pas spontanément, mais est influencée par un contexte politique sous-jacent. Étant donné que l'émergence de la discipline budgétaire, notamment après le coup d'État de 2014, est liée à la politique, il est crucial d'étudier le contexte politique et les mécanismes de contrôle politique. Dans ce cadre, il est inévitable d'explorer les principes politiques fondamentaux tels que la démocratie ou la séparation des pouvoirs, particulièrement liés au droit des finances publiques thaïlandais.

Dans les manuels de finances publiques thaïlandais, la plupart expliquent et intègrent des concepts occidentaux tels que la mission de l'État de Musgrave. Il existe également des concepts propres aux finances publiques thaïlandaises, comme ceux du professeur Krirkkiat Phipatseritham, qui détaillent le rôle de l'État thaïlandais dans l'économie. Les instruments financiers thaïlandais portent également l'influence des concepts occidentaux, comme le principe du consentement dans le paiement des fonds publics. L'adoption de ces idées occidentales s'explique en partie par les réformes entreprises par la Thaïlande pour moderniser sa politique, son gouvernement et ses lois, s'alignant ainsi sur les pays occidentaux. Contrairement au passé, où le pouvoir était centralisé entre les mains du roi, qui pouvait collecter et dépenser des fonds publics de manière arbitraire, sans le principe de séparation des pouvoirs.

Le concept des finances publiques thaïlandais intègre à la fois le modèle classique des finances publiques, suivi du modèle français, mais présente quelques différences. Par exemple, le principe d'unité budgétaire en Thaïlande dispose que seul le budget des dépenses a une forme légale, et l'exécutif doit le soumettre au législateur pour examen. De plus, le concept des finances publiques thaïlandaises a également été influencé par les pays anglophones, en particulier en ce qui concerne les concepts modernes des finances publiques, tels que les principes d'efficacité, de transparence et de viabilité budgétaire, etc.

L'étude de la discipline budgétaire thaïlandaise révèle le dynamisme du droit public thaïlandais du passé au présent et met en lumière les relations interdisciplinaires entre le droit, les sciences politiques et l'économie, qui sont indissociables les unes des autres. De plus, elle met en évidence le rôle des lois étrangères dans le développement juridique et révèle les caractéristiques uniques de la discipline budgétaire en Thaïlande, qui diffèrent de celles des pays modèles. Il souligne également le paradoxe selon lequel la discipline budgétaire actuelle

de la Thaïlande a contribué à renforcer la démocratie fiscale, malgré son origine liée à un coup d'État qui a affaibli la démocratie thaïlandaise. L'histoire de la pensée thaïlandaise en matière de finances publiques se reflète dans le développement de la discipline budgétaire, avec tous les principes étudiés, tels que mentionnés ci-dessus, apparaissant dans la législation thaïlandaise. Ces principes sont présents dans la Constitution ainsi que dans des lois législatives et exécutives, qui seront examinées plus en détail dans le Titre 2 de cette thèse.

CHAPITRE II : LES SANCTIONS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LE REGIME JURIDIQUE DE LA CONSTITUTION DE 2017

En définissant la discipline budgétaire selon les lignes directrices mentionnées ci-dessus, il est possible de constater que la discipline budgétaire thaïlandaise actuelle, conformément à la Constitution de 2017, sous le nom de « la discipline monétaire et financière de l'État », est une discipline budgétaire au sens large. Cette discipline englobe à la fois la discipline budgétaire encadrée dans un cadre juridique et la discipline budgétaire encadrée dans un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique. Il est également à noter que la discipline budgétaire encadrée dans un cadre économique et politique joue aujourd'hui un rôle de plus en plus important, comme le cadre de viabilité budgétaire que la loi donne le pouvoir à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État de déterminer en fonction du contexte économique et politique du pays à chaque instant.

Pour appréhender de manière approfondie la discipline budgétaire, il est impératif d'examiner le système de contrôle et les paramètres qui la régissent, en analysant distinctement le cadre disciplinaire relevant du domaine non juridique de celui ancré dans la légalité. L'instrument financier, sujet au contrôle de la discipline budgétaire, peut être scruté sous divers angles. Il convient de noter qu'un même instrument financier peut être évalué par différentes disciplines budgétaires revêtant des statuts distincts. À titre illustratif, la promulgation de lois d'emprunt, considérée comme un instrument financier de recettes publiques, peut être examinée à la fois par une discipline budgétaire encadrée dans un cadre non juridique, tel qu'un cadre de viabilité budgétaire déterminant le ratio de la dette publique au PIB, et soumise au contrôle d'une discipline budgétaire encadrée dans un cadre juridique, précisant les conditions légales dans lesquelles le pays peut emprunter des fonds, conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ainsi qu'à la loi sur la gestion de la dette publique de 2005.

Néanmoins, le contrôle dans le cadre juridique engendre des problématiques substantielles découlant des incertitudes manifestes dans les dispositions des lois relatives à la discipline budgétaire, notamment la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Un exemple illustrant

clairement cette contradiction dans la nature de la discipline budgétaire thaïlandaise est présent dans l'article 97 de ladite loi organique de 2018.

L'examen des sanctions liées à la discipline budgétaire thaïlandaise, tant d'un point de vue théorique que pratique, ainsi que l'analyse des problèmes significatifs résultant de l'incertitude apparente de la loi thaïlandaise sur la discipline budgétaire, offrent un aperçu instructif du système de contrôle. Cela démontre que la discipline budgétaire a connu un développement accru sous la Constitution de 1997, tout en révélant simultanément les difficultés découlant des efforts visant à résoudre les problèmes politiques en encapsulant chaque question dans le remède appelé « la discipline monétaire et financière de l'État ». Ce chapitre est donc structuré en deux sections distinctes : Le contrôle des instruments financiers (SECTION I) ; et Les paradoxes dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 (SECTION II).

SECTION I. LE CONTROLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers représentent des outils essentiels dont dispose l'État pour allouer les ressources publiques dans l'intérêt général. Pour assurer un contrôle ordonné, précis, complet et efficace des instruments financiers en accord avec les objectifs financiers, la discipline budgétaire doit être utilisée comme cadre de contrôle. Cependant, le contrôle des instruments financiers ne se limite pas toujours aux seules règles juridiques. Étant donné que les finances publiques sont une discipline interdisciplinaire, liant le droit, la science politique et l'économie, la discipline budgétaire trouve également un cadre dans l'économie politique. Afin d'allouer les ressources pour le plus grand bénéfice public, il est nécessaire de maintenir une discipline budgétaire à la fois dans un cadre non juridique et dans un cadre juridique. Cette section se divise donc en deux domaines distincts⁴⁰⁹ : Le contrôle des instruments financiers dans un cadre non juridique (§ 1) ; et Le contrôle des instruments financiers dans un cadre juridique (§ 2).

⁴⁰⁹ Le contrôle des instruments financiers peut être classé en un autre type, à savoir le contrôle au sein de l'organisation elle-même et le contrôle extérieur à l'organisation qui utilise des instruments financiers. Cependant, parce que la considération basée sur des critères organisationnels sera déjà étudiée en détail dans le troisième parti, cette section n'étudiera pas en divisant les critères mentionnés.

§ 1. Le contrôle des instruments financiers dans un cadre non juridique

Une discipline budgétaire qui n'est pas encadrée par le droit relève généralement d'un cadre politique. Il s'agit d'une question économique pour laquelle le tribunal ne peut pas appliquer les règles de la jurisprudence pour trancher le litige. La responsabilité politique du gouvernement envers le peuple est essentiellement de nature politique. Cette responsabilité politique se manifeste à travers la méfiance du peuple envers l'opposition parlementaire, les autorités administratives indépendantes telles que la Commission de vérification des fonds publics, la couverture médiatique, les critiques des chercheurs, ou encore les rassemblements pacifiques conformément à la Constitution. Les gouvernements ne peuvent pas être poursuivis pour avoir proposé et mis en œuvre des politiques économiques, car les citoyens ne sont pas considérés comme des victimes ayant le droit d'intenter une action en justice dans ce contexte.

Le Gouvernement a la responsabilité politique d'assumer ses obligations envers le Parlement en tant que représentant du peuple et envers le peuple en tant que détenteur de la souveraineté, comme énoncé dans l'arrêt n° 56/2012 de la Cour constitutionnelle en date du 10 octobre 2012, dans l'affaire du *Rice Pledge*. La discipline budgétaire qui n'est pas légalement contraignante, telle que le principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi que le principe de justice sociale de l'article 6 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, y compris les proportions fixées par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, relève de la sphère du contrôle politique et ne peut être soumise au tribunal. Même avec une telle loi disciplinaire budgétaire, cela contribue principalement à la clarté et à la légitimité démocratique, mais ce n'est pas une contrainte légale que les tribunaux peuvent utiliser pour examen.

Le cadre de l'économie politique de la discipline budgétaire transparaît dans plusieurs articles de la Constitution de 2017, tels que les articles 62, 140, 142, 164, 240 (3), 245 (l'idée originale de l'article 195 du projet de la Constitution - version présentée au Conseil national de la réforme pour approbation), ainsi que dans l'article 8 (l'idée originale de l'article 195 dudit projet), l'article 27 (3) (la même histoire que l'article 240 (3) de la Constitution), et l'article 57 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. De plus, on retrouve des éléments du cadre économique politique dans les articles 6, 9 (l'idée originale de l'article 195 dudit projet), 11 (3), 23, et 80 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Les règles énoncées dans les dispositions susmentionnées ne peuvent pas être utilisées comme critères pour évaluer si les actions du pouvoir exécutif ou de l'administration dans l'allocation des ressources de l'État, que ce soit au moyen d'instruments financiers, sont conformes à la discipline budgétaire. Dans ce domaine, la discipline budgétaire ne relève pas de la compétence du pouvoir judiciaire. Les individus ou les organisations ne peuvent pas porter leur affaire devant les tribunaux, mais doivent permettre qu'elles soient politiquement contrôlées selon les principes de la démocratie libérale.

Ces cadres expriment simplement une volonté politique, créent des mesures ou des lignes directrices faibles, ou fournissent des recommandations pour l'allocation des ressources la plus rentable. En cas de non-conformité, il n'y a pas de sanction sévère. De plus, le pouvoir exécutif a souvent le pouvoir inhérent d'amender et de modifier les règles, le cas échéant. Un exemple illustrant le pouvoir discrétionnaire de l'administration pour amender et changer les éléments de la discipline budgétaire en fonction de la situation économique et des finances publiques du pays est la résolution de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État lors de la réunion n° 1/2021 du 20 septembre 2021. Elle a publié une annonce précisant les proportions dans la gestion de la dette publique, constituant ainsi un deuxième cadre de discipline budgétaire qui modifie la proportion de la dette publique par rapport à l'ensemble initial pour ne pas dépasser 60 % du PIB, à ne pas dépasser 70 % du PIB⁴¹⁰.

Pour qu'un instrument financier soit efficace dans la réalité, il doit s'exprimer à travers diverses formes d'action gouvernementale ou administrative. Ces diverses actions ont un statut juridique et des systèmes de contrôle différents. Lorsque la discipline budgétaire encadrée dans un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique, est utilisée pour régir l'action exécutive, les tribunaux invoqueront différents motifs de refus en fonction du statut juridique de l'objet litigieux. Par exemple, s'il s'agit d'un procès contre une politique gouvernementale, le tribunal refusera d'accepter l'affaire au motif que l'action contestée a le statut des « actes de gouvernement », relevant véritablement de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, etc. Les principales formes d'action étatique qui apparaissent peuvent être divisées en deux types : L'exercice du pouvoir (A) ; et Les autres actions (B).

⁴¹⁰ Journal officiel, Volume 138, Section Spéciale 232 D, du 28 septembre 2021, p. 1.

A - L'exercice du pouvoir

Si la discipline budgétaire, inscrite dans le cadre économique ou politique, est utilisée comme outil d'argumentation, demandant au tribunal de décider si l'instrument financier (indépendamment du fait que l'instrument ait le statut juridique de projet de loi, d'acte du gouvernement, les actions des agences gouvernementales ou des agents publics) est illégal (qu'il s'agisse de lois au niveau constitutionnel, de lois ou de lois dérivées), le pouvoir judiciaire, en principe, ne soulèvera pas de tels arguments. Le tribunal utilisera différents principes juridiques pour le rejeter en fonction du statut juridique de l'objet en litige. Lorsque les instruments financiers découlent de l'exercice du pouvoir de l'État, qu'il soit législatif ou exécutif, les tribunaux laissent la question de la responsabilité politique dans l'exercice de ce pouvoir, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la loi. La nature de l'usage du pouvoir peut être divisée en deux cas : L'exercice du pouvoir politique (1)) ; et L'exercice du pouvoir administratif (2)).

1) L'exercice du pouvoir politique

En analysant le budget en tant que cadre économique, tel que le cadre de viabilité budgétaire, et en étudiant les conditions de la question, on constatera que même si le terme « cadre d'économie politique » est utilisé conjointement, en droit public, il est appelé contrôle politique. Dans l'usage du pouvoir politique, il peut être divisé en deux types principaux : l'usage du pouvoir du côté parlementaire, tel que l'examen et l'approbation de projets de loi, et l'usage du pouvoir du côté gouvernemental, tel que la réalisation de divers projets ou l'attribution de projets de loi, ou les dépenses budgétaires, etc. Même si l'usage de ces pouvoirs ne peut pas être examiné par les tribunaux d'un point de vue juridique, dans une politique démocratique, l'usage de ces pouvoirs peut toujours être contrôlé et examiné politiquement.

En ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif, aucune décision de justice n'a été trouvée indiquant directement que le tribunal ne peut pas intervenir dans le contrôle de l'opportunité ou de la valeur des projets de loi ou des lois déjà promulguées. Cependant, en ce qui concerne l'usage du pouvoir par le pouvoir exécutif en politique, de nombreuses décisions de justice rejettent le recours au droit comme outil de contrôle et d'inspection d'instruments financiers de nature intrinsèquement politique. Le tribunal appellera ces actions « Les actes de gouvernement ».

Par conséquent, les instruments financiers qui sont des actions politiques ne sont pas contrôlés par le pouvoir judiciaire, mais par la politique. Des exemples ressortent des arrêts de la Cour administrative, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, notamment : (1) La décision de la Cour administrative suprême n° 178/2007 : La Cour administrative suprême a considéré que la signature de l'accord de partenariat économique entre le Japon et la Thaïlande (JTEPA) était un acte du Cabinet exerçant ses pouvoirs constitutionnels et ne constituait pas une question administrative pouvant être acceptée pour examen ; (2) La décision de la Cour constitutionnelle n° 56/2012 : Le plaignant a intenté une action en justice contre le programme gouvernemental de *Rice Pledge*, affirmant qu'il violait l'article 84 de la Constitution de 2007, Chapitre 5, lignes directrices de base de la politique gouvernementale. La Cour constitutionnelle a ordonné de ne pas accepter l'affaire pour examen car elle ne relevait pas de sa compétence ; et (3) La décision de la Chambre pénale de la Cour suprême pour les personnes occupant des fonctions politiques n° 211/2017 : Dans le même projet de *Rice Pledge*, la Cour n'a pas décidé de la légalité, de l'adéquation ou du mérite de la politique gouvernementale. L'ancien Premier ministre n'a pas fait l'objet de sanctions pénales dans cette affaire.

Le contrôle de la discipline budgétaire des instruments budgétaires dans un cadre non juridique de cette nature ne doit donc être surveillé et contrôlé que de manière politique. Par conséquent, l'organisme qui joue un rôle de contrôle et de surveillance de la politique est avant tout le Parlement, en particulier par le biais du contrôle et de l'inspection effectués par les partis d'opposition. Ces derniers peuvent poser des questions et engager des discussions générales, incluant des votes et des non-votes, conformément aux articles 150 à 153 et à l'article 155 de la Constitution de 2017⁴¹¹. De plus, il peut être envisagé de créer un comité d'audit selon l'article

⁴¹¹ Article 150 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants ou du Sénat ont le droit d'interroger un ministre verbalement ou par écrit sur des questions relevant de sa compétence. Le règlement intérieur de chaque Chambre doit stipuler les procédures, y compris la possibilité d'une interpellation verbale sans préavis.

Toutefois, le ministre a le droit de refuser de répondre à une interpellation si le Conseil des ministres estime que la divulgation de l'affaire compromettrait la sécurité ou l'intérêt vital de l'État ».

Article 151 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants, représentant au moins un cinquième du nombre total des membres actuels, ont le droit de soumettre une motion de débat général dans le but d'adopter un vote de censure contre un ministre individuel ou le Conseil des ministres dans son ensemble.

Lorsque cette motion est soumise, la dissolution de la Chambre des représentants n'est pas autorisée, sauf si la motion est retirée ou si la résolution est adoptée sans être soutenue par des votes, conformément à l'alinéa 4.

Si le débat général se termine par une résolution ne visant pas à exclure l'ordre du jour du débat général, la Chambre des représentants procède à un vote de confiance ou de censure. Dans ce cas, le vote n'aura pas lieu à la même date que la conclusion du débat.

Le vote de censure doit être adopté par plus de la moitié du nombre total des membres actuels de la Chambre des représentants.

129⁴¹², ou de mener une enquête publique par une organisation constitutionnelle indépendante, conformément à l'article 245 de la Constitution⁴¹³.

2) L'exercice du pouvoir administratif

Les instruments financiers au niveau politique ne peuvent pas opérer indépendamment ; ils nécessitent le soutien des administrations publiques et des agents publics impliqués dans ces

Un ministre qui a quitté son poste précédent mais qui reste dans un autre poste après la date à laquelle les membres de la Chambre des représentants soumettent la motion en vertu à l'alinéa 1, ou qui a quitté son poste précédent pendant au plus quatre-vingt-dix jours avant la date de cette soumission de la motion, mais reste dans un autre poste, sera toujours soumis au débat aux fins de l'adoption d'un vote de censure ».

Article 152 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants, représentant au moins un dixième du nombre total des membres actuels, ont le droit de soumettre une motion de débat général. Cette motion vise à enquêter sur des faits ou à recommander des questions sans qu'une résolution ne soit adoptée à la suite du débat ».

Article 153 de la Constitution de 2017 : « Les sénateurs représentant au moins un tiers du nombre total des membres actuels du Sénat ont le droit de soumettre une proposition de débat général au Sénat dans le but de demander au Conseil des ministres de faire des déclarations de fait ou d'expliquer des faits importants problèmes liés à l'administration des affaires de l'État sans qu'une solution soit adoptée ».

Article 155 de la Constitution de 2017 : « En cas de question importante concernant la sécurité, la sûreté ou l'économie du pays, le chef de l'opposition à la Chambre des représentants peut demander un débat général lors d'une séance du Parlement, avec avis au président du Parlement. La séance doit avoir lieu dans les quinze jours suivant la réception de la convocation, mais aucune résolution ne peut être adoptée par le Parlement sur la question en débat.

Il est important de noter que cette séance se déroulera à huis clos, et la présence du Conseil des ministres est requise ».

⁴¹² Article 129 de la Constitution de 2017 : « En vertu de l'article 137 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat ont le pouvoir de sélectionner et de nommer les membres de chaque Chambre pour constituer un comité permanent. De plus, elles ont le pouvoir de sélectionner et de nommer des personnes, membres ou non, pour constituer un comité ad hoc ou un comité mixte. Ces comités ont pour mission d'accomplir des actes, d'enquêter sur des faits, d'étudier des questions, et de faire rapport de leurs conclusions à la Chambre dans le délai prescrit.

Les comités ont le devoir de ne pas répéter ou dupliquer les devoirs et pouvoirs spécifiés lors leur nomination. Si l'accomplissement d'actes, d'enquêtes ou d'études est lié, le Président de la Chambre peut demander à toutes les comités compétents d'accomplir ces tâches ensemble.

Les comités peuvent exiger des documents, convoquer des personnes pour des déclarations de faits ou d'opinions, à l'exception des juges exerçant des fonctions judiciaires ou des personnes travaillant dans des organes indépendants prévus par la Constitution ou les lois organiques.

Les procès-verbaux des séances, les rapports des comités, les conclusions ou les études sont divulgués au public, sauf résolution contraire adoptée par la Chambre.

Les privilèges prévus à l'article 124 de la Constitution s'appliquent également aux personnes se conformant à la convocation des comités.

En l'absence de règlement intérieur de la Chambre, le président de la Chambre détermine la proportion des membres des comités permanents parmi les membres de la Chambre des représentants, en fonction du nombre de membres de chaque parti politique ».

⁴¹³ Article 245 de la Constitution de 2017 : « Afin de remédier ou de prévenir les préjudices potentiels aux finances de l'État, le Vérificateur général soumettra à la Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur les finances et à la discipline budgétaire de l'État, susceptibles d'entraîner d'importants dommages financiers à l'État.

Si la Commission de vérification des fonds publics approuve les résultats de l'inspection, elle consulte la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas d'accord lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques ».

questions pour exercer leurs pouvoirs conformément à leurs responsabilités. L'exercice du pouvoir par le pouvoir administratif comporte de nombreuses caractéristiques, la plus importante étant l'exercice du pouvoir en vertu de la loi émanant du pouvoir législatif, connu sous le nom d'« acte administratif ». Dans le cadre du contrôle de l'exercice du pouvoir, la législation thaïlandaise se divise en deux types : (1) Le contrôle interne de l'administration, exercé par l'exécutif lui-même, où les autorités supérieures peuvent évaluer à la fois les aspects d'opportunité et de légalité ; et (2) Le contrôle externe de l'administration, qui implique le contrôle par la Cour administrative, limité aux questions juridiques.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de la discipline budgétaire, qui revêt la qualité d'un cadre en économie politique, et qu'elle est appelée à contrôler l'exercice du pouvoir par l'administration, elle ne peut s'exercer que dans le cadre du pouvoir administratif, tel que le pouvoir du Cabinet en vertu de l'article 164 de la Constitution pour maintenir la discipline budgétaire, entre autres. La discipline budgétaire, en tant que cadre non juridique comme le cadre de viabilité budgétaire, ne peut en aucun cas être appliquée devant la Cour administrative. Si une affaire est portée devant la Cour administrative, elle relève de la « discrétion » ou, comme on l'appelle parfois, de la « pure discrétion » du pouvoir administratif, sur laquelle la Cour administrative n'a pas de contrôle. Le juge administratif doit refuser d'exercer son pouvoir, sinon cela reviendrait à intervenir et à exercer le pouvoir discrétionnaire au nom du pouvoir administratif⁴¹⁴.

Il s'agit d'une question d'optimisation, d'adéquation ou d'efficacité des ressources dans l'administration publique, permettant au gouvernement, en tant que commandant en chef des agences compétentes, d'assumer ses responsabilités politiques de manière démocratique. Comme le démontre l'arrêt n° 9 1 1 / 2 0 1 7 de la Cour administrative suprême, la Cour Administrative a établi le principe selon lequel, que la partie administrative décide ou non de construire un canal d'eau supplémentaire après le canal numéro 2 de la rive gauche pour déverser l'eau dans le lac Songkhla, cela relève de la discrétion de l'administration, en prenant en compte les aspects budgétaires et les procédures nécessaires pour entreprendre diverses actions conformément à la loi sur l'expropriation immobilière. Cela inclut également le fait que le département administratif doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour évaluer l'importance et l'urgence de chaque projet, ce qui relève de la discrétion absolue du département administratif sur laquelle le tribunal ne peut pas intervenir dans la décision et s'immiscer comme s'il était le commandant du département administratif.

⁴¹⁴ VARUNYOU V., *op.cit.*, p.7.

Le contrôle de l'exercice du pouvoir administratif dans le cadre de la discipline budgétaire, en l'absence d'un cadre juridique formel, se situe principalement au niveau du contrôle interne et de l'audit au sein de l'administration. L'article 162 de la Constitution énonce que le Cabinet représente l'organe principal du pouvoir exécutif chargé de maintenir l'ordre et d'assurer la discipline budgétaire⁴¹⁵. Conformément aux principes généraux du droit administratif, le pouvoir administratif englobe tant les aspects de légalité que d'opportunité. Dans le domaine économique, les autorités supérieures détiennent un pouvoir absolu pour apprécier ce qui est approprié. Le Parlement, en tant qu'entité représentative du peuple, peut également intervenir, inspecter et poser des questions. Cela englobe également les prérogatives des organismes constitutionnels indépendants, conformément au cadre de l'économie politique établi par la Constitution.

B - Les autres actions

En plus du contrôle de l'utilisation du pouvoir, la discipline budgétaire non juridique peut également être utilisée pour examiner la gestion des organisations et vérifier le comportement des agents publics au sein des agences publiques. Par conséquent, dans cette section, l'étude sera divisée en deux parties : La gestion au sein des administrations publiques (1)) ; et Le comportement des gestionnaires publics (2)).

1) La gestion au sein des administrations publiques

Les principes fondamentaux du droit liés à la vérification des fonds publics sont consacrés dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Conformément à l'article 4 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, le terme « vérification des fonds publics » englobe divers types d'audits, notamment un audit financier des agences examinées, un audit des rapports financiers, et d'autres audits imposés par ladite loi organique.

⁴¹⁵ Article 162 de la Constitution de 2017 : « Le Conseil des ministres chargé de l'administration des affaires de l'État est tenu, dans les quinze jours suivant son entrée en fonction, de présenter au Parlement sa politique, en conformité avec les devoirs de l'État, les principes directeurs de la politique nationale et la stratégie nationale. Il doit déclarer les sources de revenus qui seront mobilisées pour mettre en œuvre ces politiques, sans être soumis à un vote de confiance.

Dans des circonstances d'urgence et d'importance vitale pour l'État, le Conseil des ministres en fonction peut, avant de présenter ses politiques au Parlement conformément à l'alinéa 1^{er}, prendre des mesures temporaires nécessaires, si le retard pourrait compromettre les intérêts essentiels de l'État ».

Ces audits sont tous liés à l'examen des recettes publiques, des recettes, des dépenses, de l'utilisation, de la rétention et de la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages des agences soumises à vérification. L'objectif de ces audits est de déterminer si les recettes, les dépenses et la gestion financière de l'entité examinée sont conformes aux lois, réglementations, règles, résolutions du cabinet, et aux bonnes pratiques de gouvernance de l'État. De plus, ces audits visent à évaluer si les dépenses publiques sont réalisées conformément aux objectifs de dépenses, aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. De plus, ces activités incluent l'examen des rapports financiers des services contrôlés, et des avis sont fournis sur les résultats de l'inspection et d'autres inspections spécifiées dans la loi organique.

Il est manifeste que le terme « la vérification des fonds publics » englobe divers aspects. Il inclut non seulement le paiement des fonds publics, mais également la collecte de revenus publics, la réception d'argent ou de tout autre actif lié à l'argent, ainsi que tous les avantages relevant du champ d'inspection de l'unité de vérification. Selon cette définition, la vérification des fonds publics en Thaïlande présente trois caractéristiques distinctes, à savoir : (1) *L'audit de conformité*, qui consiste en l'inspection des lois budgétaires de l'unité de vérification ; (2) *L'audit de la performance*, qui englobe l'inspection de la performance budgétaire de l'unité de vérification ; et (3) *L'audit financier*, qui concerne l'inspection financière. Ainsi, le contrôle administratif de la gestion au sein des administrations publiques repose sur l'inspection de l'efficacité, conformément à l'article 4⁴¹⁶.

L'audit de la performance, qui se manifeste par l'évaluation de l'efficacité des opérations financières des agences auditées, s'exprime à travers la phrase suivante : « De plus, elle vise à déterminer si les dépenses publiques sont réalisées conformément aux objectifs de dépenses, aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités »⁴¹⁷. La Commission de vérification des fonds publics examinera et formulera des avis à l'égard de l'agence d'inspection, dans le but d'améliorer les résultats et l'efficacité des opérations de cette agence, conformément à son autorité telle que spécifiée dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁴¹⁸. Les articles 53 (2), 77, 89 et 90 de cette loi revêtent une importance particulière dans ce domaine.

⁴¹⁶ Tandis que l'audit de conformité (Type 1) et l'audit financier (Type 3) sont des audits dans le cadre juridique qui sera expliqué dans la section suivante.

⁴¹⁷ SAWANGSAK C., *op.cit.*, pp.195-196.

⁴¹⁸ DÉPARTEMENT DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, MINISTÈRE DES FINANCES, Rapport d'audit Le Bureau de vérification des fonds publics exercice financier 2019, p. 7.

Un rôle significatif dans la supervision de l'efficacité du travail des services contrôlés revient au Vérificateur général et au Bureau de vérification des fonds publics, en accord avec les dispositions de l'article 53 (2) et de l'article 77. Conformément à l'article 53 (2), le Vérificateur général est investi des devoirs et pouvoirs d'évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses des administrations publiques. En vertu de l'article 77, le Bureau de vérification des fonds publics est chargé de préparer et de soumettre un rapport annuel sur l'exercice de ses fonctions à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet dans les 210 jours suivant la clôture de l'exercice financier. À cet égard, le président ou le commissaire désigné par la Commission, ainsi que le Vérificateur général, présenteront ledit rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet. Ce rapport annuel doit rendre compte de l'exécution majeure des tâches de l'Office dans tous les aspects, mettant particulièrement l'accent sur les résultats et l'efficacité des dépenses des agences auditées, à moins que la Commission de vérification des fonds publics ne considère qu'il est nécessaire de maintenir la confidentialité de ce rapport ou que sa divulgation soit interdite par la loi.

Selon l'article 89, l'examen des résultats et de l'efficacité doit être effectué à la dernière étape de l'audit, sauf si le Vérificateur général estime qu'il existe une action qui bloque manifestement les résultats et l'efficacité de l'examen. Dans ce cas, le Vérificateur général peut informer les services contrôlés avant ou pendant le processus d'audit. Si les services contrôlés estiment qu'une telle recommandation ne peut pas ou ne doit pas être suivie pour des raisons valables, le Vérificateur général, les services contrôlés et d'autres agences concernées discuteront ensemble pour trouver une solution rapide afin d'éviter tout préjudice. Lorsqu'une telle solution est trouvée, les services contrôlés doivent prendre des mesures conformément à celle-ci. En vertu de l'article 90, afin d'évaluer les résultats et l'efficacité des dépenses des services contrôlés, le Vérificateur général doit fournir un rapport d'audit et exprimer son avis sur cette question pour déterminer si les dépenses des services contrôlés ont été effectuées de manière économique, efficace et efficiente conformément aux objectifs fixés par les services contrôlés. Le Vérificateur général fournira également des recommandations aux services contrôlés pour améliorer l'efficacité et l'efficience leurs dépenses. Cet audit prendra en compte la tradition, la culture, la société, la popularité locale et le meilleur intérêt des personnes sous différents aspects, y compris les raisons et la nécessité des services contrôlés pour de telles dépenses.

Le contrôle administratif de la gestion au sein des administrations publiques, intégré à la vérification des fonds publics, englobe donc l'évaluation de la gestion des budgets, de la

réception et du paiement. Il vise à garantir que ces aspects font l'objet d'une inspection de qualité, sont appropriés, efficaces, économiques et atteignent les objectifs financiers établis. L'objectif sous-jacent est d'assurer une utilisation adéquate des crédits, des fonds et des valeurs administrés par les services de l'État⁴¹⁹. Lorsqu'il ne s'agit pas d'un examen juridique, l'inspection des opérations n'est qu'une suggestion des agences d'inspection. Le contrôle sous cette forme est inévitable, avec des conditions strictes liant l'unité d'inspection de quelque manière que ce soit.

L'évaluation de l'efficacité opérationnelle peut être réalisée tant au sein du département concerné que par des organes d'inspection externes. La Commission de vérification des fonds publics de la Thaïlande émerge comme une institution d'inspection des performances prééminente. Bien que les recommandations de la Commission ne possèdent pas une force juridique contraignante, leur impact substantiel réside dans la confiance que les unités d'inspection placent dans cette entité en tant qu'organe indépendant, impartial et fiable, bénéficiant d'une longue expérience dans ses activités. Lorsque la commission estime opportun d'introduire des améliorations, elle peut également formuler des ajustements visant à optimiser le fonctionnement ou la qualité de la gestion de l'agence concernée.

Une illustration d'évaluation de l'efficacité de la gestion d'une agence se trouve dans l'analyse du projet du *Rice Pledge*. Au cours de cette évaluation, le Bureau de vérification des fonds publics de Thaïlande a élaboré quatre rapports mettant en lumière l'inefficacité des résultats de l'évaluation des performances du programme destiné à soutenir les agriculteurs en Thaïlande. Ces rapports ont été communiqués à l'agence d'audit, au gouvernement et au grand public. Les documents en question comprennent : (1) une correspondance du Bureau de vérification des fonds publics, en date du 24 août 2011, récapitulant les problèmes et les risques significatifs identifiés lors de l'audit du fonctionnement du projet du Rice Pledge ; (2) une lettre datée du 10 septembre 2012, du Bureau de vérification des fonds publics, mettant en évidence les problèmes et les risques majeurs susceptibles d'impacter le déploiement du projet du Rice Pledge ; (3) une correspondance du 10 septembre 2012 du Bureau de vérification des fonds publics, traitant des problèmes et des risques substantiels affectant la mise en œuvre du projet du Rice Pledge ; (4) une lettre du 30 janvier 2014 du Bureau de vérification des fonds publics, portant sur l'inspection, l'étude et l'analyse approfondies du projet du Rice Pledge.

⁴¹⁹ OLIVA E., *op cit.*, pp. 553 – 555 et BUISSON J., *op. cit.*, p. 127., BAUDU A., *op. cit.*, pp. 627 - 628.

En synthèse, ces quatre correspondances du Bureau de vérification des fonds publics mettent en exergue le constat que, tout au long du processus d'engagement du projet du *Rice Pledge*, une proportion significative d'agriculteurs n'ont pas bénéficié des avantages escomptés. L'aide semble principalement circonscrite aux agriculteurs propriétaires terriens, laissant les agriculteurs défavorisés en profiter seulement à hauteur de 18 pour cent. Cette constatation souligne que le projet ne parvient pas à répondre efficacement aux besoins des agriculteurs dépourvus de terres, mettant ainsi en évidence une lacune fondamentale dans la politique sous-jacente, qui ne s'attaque pas de manière adéquate au problème sous-jacent⁴²⁰.

2) Le comportement des gestionnaires publics

L'évaluation de l'efficacité de la gestion financière de l'agence peut servir de base pour examiner et évaluer le comportement des agents publics, mais elle relève davantage de la gestion générale du personnel au sein de l'agence. Elle ne peut être assimilée à un cadre non juridique pour prendre des mesures légales, telles que des sanctions disciplinaires, en cas d'inefficacité au travail, sous quelque forme que ce soit. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'un examen direct des pratiques financières publiques, mais plutôt d'une évaluation des performances individuelles. Par sa nature, il s'agit d'une inspection postérieure à l'action entreprise. Cette procédure constitue une enquête interne au cours de laquelle les superviseurs détiennent le pouvoir discrétionnaire d'appliquer des sanctions telles que des évaluations au mérite et des augmentations salariales, relevant de la pleine autorité administrative et pouvant être considérées comme appropriées.

Effectivement, conformément au paradigme énoncé, il est envisageable que les agents publics qui transgressent les principes de discipline budgétaire non juridique et dont les performances sont considérées comme inefficaces soient passibles de sanctions administratives. Ces mesures pourraient se concrétiser par l'absence d'octroi d'augmentations salariales pour les fonctionnaires ou, dans le cas des agents contractuels, par l'inaptitude à être pris en considération pour le renouvellement leur contrat.

⁴²⁰ ISRANEWS, « Le Bureau de vérification des fonds publics présente dans son intégralité 5 livres mettant en garde contre le cas d'engagement de riz de Yingluck-Kittirat », 26 février 2014, https://www.isranews.org/content-page/item/27547-stk_27547.html, et CNLA, « Le Bureau de vérification des fonds publics avertit Yingluck de son engagement à fournir du riz », <https://www.komchadluek.net/scoop/293097>.

§ 2. Le contrôle des instruments financiers dans un cadre juridique

La discipline budgétaire, dans un cadre non juridique, revêt une nature générale et abstraite liée aux opportunités politiques ou économiques. En revanche, dans un cadre juridique, elle nécessite une définition rigoureuse et approfondie. La nécessité de respecter la loi, notamment dans le contexte des droits individuels, confère à ce processus une gravité particulière, exigeant une utilisation prudente du pouvoir. En tant que cadre juridique, la discipline budgétaire se caractérise par sa complexité et son niveau de détail accru.

Malgré la diversité des formes que peut prendre la discipline budgétaire dans un cadre juridique, elle n'est pas complètement disjointe. En d'autres termes, la sanction pénale d'une violation de la discipline budgétaire par un fonctionnaire ne le décharge pas automatiquement de responsabilités disciplinaires supplémentaires pour la même action. Par ailleurs, une infraction peut être qualifiée de plusieurs manières et faire l'objet de contrôles par différentes organisations dans le cadre d'une même affaire.

Un exemple concret illustrant cela serait le cas d'un fonctionnaire abusant de son pouvoir pour annoncer de manière inappropriée le gagnant d'un concours non qualifié. Une telle action serait considérée comme un usage abusif du pouvoir, donnant à la personne lésée le droit de saisir la Cour Administrative pour demander l'annulation du concours. Parallèlement, le fonctionnaire pourrait être tenu responsable sur les plans civil, pénal, disciplinaire, et également en matière de discipline budgétaire et financière, démontrant ainsi la diversité des sanctions possibles en réponse à une seule violation. Cependant, si après inspection, il s'avère qu'aucun dommage monétaire n'a eu lieu, ce fonctionnaire ne devra pas être tenu responsable de quelque manière que ce soit sur le plan civil.

En ce qui concerne la discipline budgétaire érigée en cadre légal, le juge peut appliquer cette discipline lors d'un procès, notamment en ce qui concerne le paiement des fonds publics, qui ne peut être effectué que conformément à l'autorité émanant de la loi de finances initiale, de la loi de procédure budgétaire, des lois de finances rectificatives, de la loi sur les réserves du trésor, ou de la loi de discipline monétaire et financière de l'État, selon l'article 140 de la Constitution. Cependant, l'existence de ces principes dans les textes de loi n'est pas déterminante.

Par exemple, le principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi que le principe de justice sociale mentionnés à l'article 6 de la Loi

sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, ne sont pas nécessairement considérés comme un cadre juridique. Ces principes, bien qu'essentiels à la conduite des affaires budgétaires, peuvent ne pas être explicitement définis comme des normes légales strictes dans certains cas. Cependant, ils peuvent être pris en compte par le juge dans l'évaluation de la conformité des actions budgétaires avec les principes généraux énoncés dans ces lois et constituer des références importantes pour interpréter et appliquer la discipline budgétaire dans un contexte judiciaire.

L'établissement de la nature juridique contraignante d'un article de la Constitution ou de la loi en matière de discipline budgétaire demeure complexe et nécessite une évaluation au cas par cas, tenant compte de divers facteurs. La distinction entre une simple déclaration de volonté politique non juridiquement exécutoire et un cadre disciplinaire budgétaire doté de force exécutoire est souvent délicate. Les tribunaux, tels que la Cour constitutionnelle ou la Cour Administrative, jouent un rôle crucial dans cette détermination.

Il appartient au tribunal de décider si un article particulier constitue une simple énonciation de la politique de l'État, dépourvue d'obligation contraignante, ou s'il représente effectivement un cadre disciplinaire budgétaire avec force exécutoire. Cela est illustré par des précédents juridiques tels que l'ordonnance de la Cour constitutionnelle n° 56/2012 du 10 octobre 2012 dans l'affaire de *Rice Pledge*, où l'article en question a été considéré comme une déclaration politique sans force contraignante.

Le pouvoir de déterminer la nature économique, politique ou juridique du cadre de la discipline budgétaire revient finalement au juge. Des références spécifiques à un cadre juridique de discipline budgétaire peuvent être trouvées dans des articles tels que l'article 140, l'article 142 (selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 3-4/2014), l'article 240 (5) de la Constitution de 2017. De plus, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 comportent également des dispositions spécifiques dans ce domaine. Ces textes législatifs fournissent un cadre juridique précis pour l'application et le respect de la discipline budgétaire.

La loi centrale en matière de discipline budgétaire est la Loi sur la Discipline Monétaire et Financière de 2018, où l'article 6 joue un rôle crucial en établissant le cadre juridique de la discipline budgétaire. Cet article ouvre la porte à l'inclusion d'autres lois dans le cadre de la discipline budgétaire, ce qui signifie que la discipline budgétaire en tant que cadre juridique englobe également d'autres dispositions présentes dans différentes lois.

Il est possible de conclure que, dans le contexte de la discipline budgétaire en tant que cadre juridique, ce cadre disciplinaire représente une règle budgétaire dont le respect est légalement requis, bénéficiant ainsi d'une force juridique formelle. Les opérations fiscales de l'État, qu'il s'agisse de collecte de recettes, de dépenses ou de création de dette publique, doivent se conformer au cadre établi par la loi. De nombreuses lois, telles que la Constitution de 2017, la Loi Organique Relative à la Vérification des Fonds Publics de 2018, la Loi sur la Discipline Monétaire et Financière de l'État de 2018, la Loi sur le Trésor de 1948, la Loi sur les Procédures Budgétaires de 2018, la Loi sur les Marchés Publics et des Fournitures de 2017, ainsi que les règlements du ministère des Finances concernant les opérations financières, tous ces textes établissent des mesures de contrôle basées sur des règles juridiques.

En somme, la discipline budgétaire en tant que cadre juridique est étayée par un ensemble complet de lois et de règlements, formant un ensemble de règles juridiques qui gouvernent les aspects budgétaires et financiers de l'État. Toute action qui viole ou ne respecte pas ces règles est soumise à des mesures judiciaires. Cependant, la nature du contrôle varie selon la nature et le statut juridique des instruments fiscaux, ainsi que selon les actions qui ne respectent pas le cadre de la discipline budgétaire. Dans certains cas, il s'agit de l'exercice du pouvoir lui-même, tandis que dans d'autres, il s'agit d'actes de nature différente. Toute conduite enfreignant ou négligeant ces normes est passible de sanctions juridiques. Toutefois, la nature du contrôle varie en fonction du caractère et du statut légal des instruments financiers⁴²¹ ou des comportements non conformes aux principes de la discipline budgétaire, catégorisés en deux situations distinctes : L'exercice du pouvoir (A) ; et Les autres actions (B).

A - L'exercice du pouvoir

Selon le fondement du concept d'État de droit, la légitimité de l'exercice du pouvoir repose sur une assise juridique solide. La loi, considérée comme un instrument de légitimation démocratique, trouve son expression à travers les représentants du peuple siégeant au parlement. Outre cette nécessité d'une légitimité juridique, il est impératif que l'exercice du pouvoir

⁴²¹ Le concept d'« instruments financiers » revêt une importance particulière dans le contexte des manuels de droit fiscal, mais il est notablement absent des ouvrages de droit administratif. Par conséquent, une démarche essentielle pour appréhender la corrélation entre ces deux domaines de droit consiste à catégoriser et à analyser le statut juridique des instruments fiscaux concernés, le cas échéant. Cette démarche revêt une importance accrue lorsqu'une affaire est soumise à l'examen judiciaire, où la compréhension précise de ces instruments et de leur traitement juridique peut jouer un rôle déterminant dans le dénouement de la procédure.

demeure circonscrit dans les limites fixées par la loi elle-même. Cette démarche, visant à garantir la prévisibilité et la conformité aux normes légales, est essentielle pour maintenir l'intégrité du système juridique et, par extension, la confiance du public dans l'appareil étatique.

Pour garantir que le pouvoir soit utilisé dans l'intérêt authentique de la société, une surveillance rigoureuse de son exercice est essentielle. Un mécanisme de contrôle efficace doit non seulement respecter le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, mais également promouvoir un équilibre et une indépendance réciproques entre les divers organes du pouvoir. Cette démarche vise à prévenir toute concentration excessive de pouvoir entre les mains d'une seule entité, réduisant ainsi le risque d'abus et préservant les droits et libertés individuels.

Parmi les organes de contrôle, le pouvoir judiciaire occupe une position centrale. Son indépendance et son impartialité par rapport au pouvoir politique en font le gardien privilégié des principes de l'État de droit. Le pouvoir judiciaire, en examinant la conformité des actions du gouvernement avec le cadre légal, contribue à instaurer un équilibre nécessaire entre la nécessité d'un gouvernement efficace et la protection des droits fondamentaux des citoyens.

Dans cette optique, la discipline budgétaire, érigée en cadre juridique, revêt une importance particulière. Qu'elle soit consacrée dans la constitution, définie par une loi ou énoncée par des réglementations de rang inférieur, elle constitue un instrument essentiel entre les mains du pouvoir judiciaire pour évaluer et réguler l'exercice du pouvoir. Ce cadre légal offre un ensemble de principes et de normes destinés à guider le processus budgétaire et à garantir une gestion financière responsable.

En somme, le contrôle de l'exercice du pouvoir s'inscrit dans un cadre complexe où la légalité, la séparation des pouvoirs et la discipline budgétaire convergent pour assurer la gouvernance juste, transparente et respectueuse des droits de chaque citoyen. C'est à travers ce prisme que la société peut aspirer à un ordre juridique stable, favorable au bien-être commun et à la préservation des valeurs démocratiques. Le contrôle de l'exercice du pouvoir peut être catégorisé en deux types principaux : L'exercice du pouvoir législatif (1)) ; et L'exercice du pouvoir administratif (2)).

1) L'exercice du pouvoir législatif

La distinction terminologique entre l'emploi des termes « L'exercice du pouvoir politique » et « L'exercice du pouvoir législatif » dans la discussion antérieure requiert une clarification préalable. Il est à noter que le Parlement, en tant qu'institution, n'est pas seulement investi du pouvoir de formuler des lois, mais assume également des responsabilités liées à la conduite d'actions politiques. Ainsi, lorsqu'il est question de la discipline budgétaire en tant que cadre politique, cela englobe de manière inhérente l'exercice global du pouvoir politique. Cependant, en ce qui concerne la discipline budgétaire en tant que cadre juridique, il convient de préciser que les instruments financiers du Parlement sujets à contrôle doivent se limiter à des actes relevant du pouvoir législatif, étant entendu que ces actes possèdent une nature juridique plutôt que strictement politique.

Historiquement, la loi était autrefois considérée comme l'expression de la volonté générale et illimitée. Toutefois, avec l'évolution des concepts d'État de droit et de constitutionnalisme, la confiance envers le législateur a connu un déclin. Aujourd'hui, il est reconnu que certaines valeurs fondamentales doivent être respectées par le Parlement, et la Cour constitutionnelle est investie du rôle de gardienne de la Constitution. Cette évolution reflète une compréhension plus nuancée et sophistiquée de la nécessité de restreindre le pouvoir législatif afin de protéger les droits fondamentaux et d'assurer la primauté du droit. Ainsi, la distinction entre l'exercice du pouvoir politique dans le cadre de la politique budgétaire et l'exercice du pouvoir législatif dans le cadre juridique vise à souligner la complexité de la gouvernance moderne. Dans ce contexte, l'équilibre entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire doit être soigneusement étudié pour préserver la démocratie et protéger les droits individuels dans le cadre d'une gouvernance fondée sur le principe de l'État de droit.

Les fondements constitutionnels s'articulent autour des valeurs essentielles, initiant leur énoncé par des préoccupations cruciales liées aux droits de l'homme avant de s'étendre à des sphères ultérieures telles que les considérations économiques. Actuellement, la Thaïlande attribue une importance prépondérante à la discipline budgétaire, à tel point qu'elle la consacre dans le texte constitutionnel. En conséquence, l'exercice du pouvoir législatif par le Parlement est assujéti à une discipline budgétaire de stature particulière, élevée au rang de loi constitutionnelle. Cette délimitation thématique délibérée est caractérisée par une portée plus étroite que son prédécesseur, focalisant son champ d'investigation exclusivement sur les

aspects du pouvoir parlementaire revêtant principalement une nature juridique plutôt que purement politique.

Un cadre budgétaire juridique, érigé en norme constitutionnelle, s'applique au pouvoir législatif. Par exemple, le déboursement des fonds publics est soumis exclusivement à l'autorité légitime conférée par la loi de finances initiale, la loi de procédure budgétaire, les lois de finances rectificatives, la loi sur les réserves du trésor, ou encore la loi de discipline monétaire et financière de l'État, conformément à l'article 140 de la Constitution. En cas de violation de ces dispositions, la Cour constitutionnelle peut statuer sur l'inconstitutionnalité, comme cela a été observé dans l'arrêt n° 3-4 / 2014 de la Cour constitutionnelle daté du 12 mars 2014, concernant l'affaire relative au Train à Grande Vitesse⁴²². Lorsqu'il survient que la Cour constitutionnelle constate la présence de dispositions contraires ou incompatibles avec le cadre de discipline budgétaire garanti par la Constitution au sein d'un projet de loi parlementaire, elle est investie du pouvoir de procéder à un examen et de rendre une décision sur ces dispositions en vertu de l'article 148, alinéa 4, de la Constitution de 2017. Dans le cas où ces dispositions constituent l'essence même du projet de loi, la conséquence juridique est que le projet de loi est déclaré caduc dans son intégralité, conformément aux prévisions de l'article 148, alinéa 3.

Il englobe également d'autres attributions conférées à la Cour constitutionnelle par la Constitution, telles que le contrôle et l'inspection des allocations budgétaires en fonction des intérêts des parlementaires. L'article 144 de la Constitution en vigueur confère à la Cour constitutionnelle le pouvoir d'ordonner la cessation de tels actes⁴²³, ainsi que la faculté de démettre leurs fonctions politiques les personnes enfreignant la discipline budgétaire⁴²⁴.

2) L'exercice du pouvoir administratif

La mise en œuvre de la Constitution ou des lois dépend du statut juridique de l'action de l'exécutif. En plus des actes gouvernementaux, les actions de l'exécutif sont également considérées comme des actes administratifs. Le contrôle des actes administratifs peut être catégorisé selon les critères des organismes de contrôle en deux volets : (1) Les recours

⁴²² Journal officiel, Volume 131, Section 53 A, du 16 juillet 2014, pp. 43-44.

⁴²³ Les contrôles des parties prenantes dans l'allocation budgétaire sont abordés plus en détail dans le troisième partie.

⁴²⁴ Ce dernier cas sera à nouveau expliqué dans le cadre du contrôle et de la surveillance du comportement des fonctionnaires.

administratifs ; et (2) Les recours juridictionnels. Les recours administratifs se déploient au sein de l'Administration et peuvent être subdivisés en deux catégories distinctes : (1.1) Le recours gracieux, où les fonctionnaires émettent eux-mêmes des ordres ; et (1.2) Le recours hiérarchique, qui implique le contrôle exercé par les autorités supérieures. D'un autre côté, les recours juridictionnels représentent un contrôle externe dans le sens juridique, notamment le pouvoir de la Cour administrative, souvent qualifié de « recours pour excès de pouvoir »⁴²⁵.

La distinction principale entre le contrôle administratif interne et le contrôle judiciaire administratif réside dans le fait que le contrôle administratif est plus flexible, le contrôleur étant plus proche des faits, capable d'initier un contrôle proactif et d'évaluer tant la légalité que l'opportunité des actes administratifs. Bien que le processus de contrôle exercé par la Cour administrative soit complexe, il offre des garanties substantielles pour les droits des parties impliquées. La Cour administrative opère de manière indépendante et impartiale, adoptant une posture passive où un juge ne peut exercer son pouvoir que suite à une plainte d'un justiciable. En outre, le pouvoir du juge se limite à l'examen de la légalité des actions administratives, et la décision de la Cour Administrative est définitive et contraignante pour toutes les parties concernées⁴²⁶.

Les actes administratifs sont donc systématiquement soumises au contrôle de la Cour Administrative. Un exemple illustratif de cette compétence est observable dans l'arrêt n° 12/2003 rendu par la Cour Administrative suprême. Ce cas spécifique concerne le décret ministériel portant sur les catégories de biens pouvant être considérées comme déductibles des impôts pour les opérateurs industriels. L'exercice du pouvoir visant à révoquer a porté sur le règlement ministériel relatif aux produits pour lesquels les opérateurs industriels peuvent solliciter une déduction fiscale. Ce règlement a été publié en vertu de l'article 5 et de l'article 101, alinéa 1^{er}, de la loi sur les droits d'accise de 1984. Il est désigné sous le terme de « le règlement » conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et des procédures de la Cour Administrative de 1999. La caractéristique fondamentale de cet instrument financier, dans cette affaire, réside donc dans le revenu public,

⁴²⁵ RICCI J. C., *Droit Administratif Général*, (Paris : Hachette Supérieur, 5^e éd., 2013), p. 16., GUYOMAR M. et al., *Contentieux administratif*, (Paris : Dalloz, 6^e éd., 2021), p. 126., GONOD P., *op. cit.* p. 161., ROUSSET M. et al., *Droit administratif, Tome I, L'action administrative*, (Paris : PUG, 2^e éd., 2004), p. 81., et DUPUIS G. et al., *Droit administratif*, (Paris : Sirey, 10^e éd., 2007), pp. 50 - 51.

⁴²⁶ ROUSSET M. et al., *Droit administratif, Tome II, Le contentieux administratif*, (Paris : PUG, 2^e éd., 2004), p.25., WALINE J., *Droit administratif*, (Paris : Dalloz, 26^e éd., 2016), p. 837., PERRIN A., *op. cit.*, p. 223., PEISER G., *op. cit.*, p. 160., et WEIL P. et al., *Droit administratif*, (Paris : PUF Humensis, 25^e éd., 2017), pp. 90 - 92.

qui s'exprime à travers l'exercice du pouvoir réglementaire du ministère des Finances. En conséquence, il est soumis à l'évaluation de la Cour administrative.

Dans l'éventualité où la Cour administrative conclut que les instruments financiers utilisés par l'Administration pour gérer les affaires de l'État sont qualifiés d'actes administratifs et que ces actions ne respectent pas le cadre de discipline budgétaire érigé en loi, que ce soit au niveau constitutionnel ou législatif, la Cour administrative est investie du pouvoir d'examiner et de prononcer l'annulation de ces actes administratifs. Cette compétence est en adéquation avec les dispositions de l'article 9, alinéa 1 (1), et de l'article 72, alinéa 1, de la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et des procédures de la Cour Administrative de 1999⁴²⁷.

B - Les autres actions

En plus d'exercer le pouvoir, il est également possible de superviser d'autres actions, qui peuvent être classées en deux types : La gestion et les comptes (1)) ; et Le comportement des gestionnaires publics (2)).

1) La gestion et les comptes

Il est manifeste que le terme « la vérification des fonds publics » a une portée large. Il englobe non seulement le paiement des fonds publics, mais également la collecte de revenus publics, la réception d'argent ou de tout autre actif lié à l'argent, ainsi que tous les avantages relevant du champ d'inspection de l'unité d'audit. Selon cette définition, l'audit des fonds publics en Thaïlande présente trois caractéristiques distinctes, à savoir⁴²⁸ : 1) *L'audit de conformité*, qui consiste en l'inspection des lois budgétaires de l'unité de vérification ; 2) *L'audit de la*

⁴²⁷ Article 9 alinéa 1^{er} de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, du vice de procédure significatif exigée par la loi, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite ; ... ».

Article 72 alinéa 1^{er} de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : Le magistrat administratif dispose par jugement ou ordonnance des pouvoirs suivants :

(1) Annuler en totalité ou partiellement les règlements, les décisions ou prohiber les actions attaquées, en raison des illégalités prévues à l'article 9 alinéa un (1) commises par l'administration ou un agent de l'Etat ; ... ».

⁴²⁸ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 195.

performance, qui englobe l'inspection de la performance budgétaire de l'unité de vérification ; et 3) *L'audit financier*, qui concerne l'inspection financière. Ainsi, le contrôle administratif de la gestion au sein des administrations publiques repose sur l'inspection de l'efficacité, conformément à l'article 4.

L'évaluation de la performance budgétaire par l'unité d'audit représente le contrôle administratif de l'efficacité de la gestion au sein des administrations publiques, comme abordé précédemment. Les autres aspects à considérer incluent l'inspection des lois budgétaires de l'unité d'audit et l'inspection financière, qui seront examinés à présent. La discipline budgétaire appliquée dans cette enquête judiciaire peut être divisée en deux volets distincts : La gestion au sein des administrations publiques (a) ; et Les comptes des administrations publiques (b).

a. La gestion au sein des administrations publiques

Le contrôle administratif de la gestion, dans le cadre légal, a pour objectif de vérifier la conformité de la gestion fiscale et budgétaire, ainsi que des recettes et des décaissements de l'organisme de contrôle à la loi. Cette procédure est communément appelée l'audit de conformité. La loi prédominante régissant cette matière est la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui entraîne un contrôle relativement souple. En cas de constat par le Vérificateur général que les services contrôlés ne respectent pas correctement la loi, il peut ordonner à ces services de se conformer à la loi, bien que l'absence de dispositions législatives contraignantes limite la portée de ces mesures. Par conséquent, si les services contrôlés ne sont pas d'accord, ils ne sont pas strictement tenus de se conformer aux ordres du Vérificateur général.

L'audit de conformité est intégré à la définition de « la vérification des fonds publics » telle que disposée à l'article 4, comme le suggèrent les termes suivants : « L'objectif de ces audits est de déterminer si les recettes, les dépenses et la gestion financière de l'entité examinée sont conformes aux lois, réglementations, règles, résolutions du cabinet et aux bonnes pratiques de gouvernance de l'État ». L'inspection de cette unité d'inspection peut être segmentée en trois cas distincts : (1) Inspection de la collecte des revenus, des recettes, des dépenses, du stockage et de la gestion de l'argent, des biens, des droits et *des avantages des services contrôlés* ; (2) Examen de la collecte des revenus, des reçus, des dépenses, du stockage et de la gestion de l'argent, des biens, des droits et des avantages *en possession des services*

contrôlés ; et (3) Vérification de la collecte des revenus, des reçus, des dépenses, du stockage et de la gestion de l'argent, des biens, des droits et avantages *en vertu du pouvoir d'achat des services contrôlés*⁴²⁹. Dans le cas où une enquête révèle des dépenses illégales de fonds publics, le Vérificateur général informera les services contrôlés de rectifier ces irrégularités conformément aux dispositions de l'article 85, alinéa 1^{er}, et de l'article 95, alinéa 1^{er} de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Cela peut inclure la possibilité pour les services contrôlés de percevoir des recettes publiques supplémentaires conformément à leurs droits, ou de récupérer de l'argent dans les cas où les paiements ont été effectués de manière incorrecte.

Cependant, les pouvoirs du Vérificateur général sont considérablement étendus, comme illustré par exemple à l'article 85 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des défauts attribuables au non-respect par le fonctionnaire des agences contrôlées de la loi, de la réglementation, des règles, des résolutions du cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, il incombe à la Commission de vérification des fonds publics et au Vérificateur général d'enquêter, d'informer les services contrôlés et de prendre des mesures en vertu de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. En pratique, les services contrôlés ne se conforment pas immédiatement aux ordres du Vérificateur général, et un comité d'examen du facteur de responsabilité délictuelle est établi préalablement. Le résultat peut être la reconnaissance d'une faute personnelle ou d'une faute de service.

Cependant, en l'absence de mesures prises par les services contrôlés pour remédier aux lacunes identifiées par le Vérificateur général, ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir pour faire respecter les contrôles publics. Dans de tels cas, le Vérificateur général mènera une enquête et peut conclure que les lacunes résultent du « comportement » des agents publics des services contrôlés violant le cadre de discipline budgétaire établi par la loi. Ce processus n'est pas considéré comme un audit de conformité, mais plutôt comme un contrôle direct des agents publics.

Par exemple, si une action présentant un intérêt direct dans l'allocation du budget ou impliquant une malhonnêteté est révélée, le Vérificateur général informera la Commission nationale anti-corruption afin qu'elle prenne des mesures, exerçant ainsi son pouvoir en vertu

⁴²⁹ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 195., KRABUANSRI A., « La vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », Bureau de la Cour Administrative, pp. 17-18.

de l'article 88 ou de l'article 95, alinéa 2, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, selon la situation.

De même, en cas de constat de violations de la loi causant des dommages par des agents publics conformément à la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ou de violations de la discipline des fonctionnaires selon la Loi sur la fonction publique de 2008, le Vérificateur général doit informer les services contrôlés de créer un comité d'enquête et ordonner des indemnisations ou des sanctions disciplinaires, selon le cas, conformément à l'article 85, alinéa 2, conjointement avec l'article 95, alinéa 3, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

En outre, en cas de constat de manquements à la discipline budgétaire et financière, le Vérificateur général soumettra le dossier à la Commission de vérification des fonds publics pour examen et détermination de sanctions administratives, conformément à l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en vertu de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Il convient de noter que la Commission de vérification des fonds publics n'a pas le pouvoir de sanctionner les agents publics pour leur comportement illégal, car le système juridique thaïlandais considère essentiellement que les sanctions disciplinaires et civiles relèvent de l'autorité de l'agence à laquelle appartiennent les agents publics. La Commission de vérification des fonds publics ne peut fournir que des conseils et n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les décisions administratives, représentant ainsi un contrôle direct des agents publics.

Les dispositions ci-dessus soulignent le rôle prépondérant du Vérificateur général, avec le soutien du personnel du Bureau de vérification des fonds publics, dans le contrôle des finances publiques. L'exercice de ce pouvoir revêt une forme plus souple par rapport à l'examen des infractions budgétaires et financières, qui nécessitent des procédures d'examen complexes pour garantir le droit de défense de l'accusé. Ainsi, les procédures de l'audit de conformité énoncées dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 visent principalement à offrir des opportunités aux services contrôlés de clarifier et de corriger les lacunes identifiées. Des sanctions ne sont envisagées que dans les cas où les agents publics adoptent un comportement violent la loi et entraînant un préjudice pour les services contrôlés, d'autres services ou le public. Cette approche est en conformité avec la volonté de réformer l'Organisation thaïlandaise de vérification des fonds publics selon la Constitution de 2017, visant à transformer le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

thaïlandaises pour le rendre « créatif », par opposition à leur rôle traditionnel de « chien de garde », en mettant davantage l'accent sur la « promotion » et la « recommandation » des services contrôlés dans l'utilisation des fonds publics⁴³⁰. Cela représente également une adaptation aux normes en vigueur au sein de l'organisation internationale de vérification des fonds publics⁴³¹, permettant aux services contrôlés de prendre des décisions liées aux dépenses budgétaires avec moins d'anxiété et facilitant ainsi la prestation fluide des services publics⁴³².

Dans l'affaire du *Programme de promotion du football professionnel de Chumphon*, un exemple concret d'audit de conformité s'est produit en 2005. Le Bureau de vérification des fonds publics a découvert que l'organisation administrative provinciale de Chumphon (ชุมพอง) avait octroyé une subvention de 2 millions de bahts à l'association provinciale de Chumphon dans le cadre du programme de promotion du football professionnel de Chumphon, sans avoir obtenu l'autorisation préalable nécessaire. L'association de football de Chumphon, en tant que personne morale établie en vertu du Code civil et commercial, a été considérée comme relevant du secteur privé. Cette entité n'était pas répertoriée comme une organisation caritative, une entité du secteur public, ou une organisation soumise par la loi du gouvernement local à recevoir des subventions. En conséquence, la Commission de vérification des fonds publics a émis une ordonnance enjoignant au Bureau de vérification des fonds publics de notifier à l'Organisation administrative provinciale de Chumphon de rembourser les fonds et de désigner une personne responsable de la violation en vue de réparer les dommages causés au gouvernement. De plus, elle a informé le Secrétaire permanent du Ministère de l'Intérieur et la Commission de suivi des dépenses du budget de l'État, afin qu'ils prennent des mesures appropriées conformément à la loi⁴³³. Dans cette situation, il est à noter que le Bureau de vérification des fonds publics n'a pas le pouvoir direct d'obliger les services contrôlés à rembourser les fonds. Il revient aux services contrôlés d'examiner les rapports et les avis du Bureau de vérification des fonds publics, puis de constituer une commission chargée d'enquêter sur les préjudices conformément à la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. Si les services contrôlés concluent qu'il

⁴³⁰ RATHAMARIT et al., « Organisations indépendantes et création d'équilibre dans le système politique », *King Prajadhipok's Institute Journal*, *King Prajadhipok's Institute Journal*, (Année 17 Volume 2, 2019), pp. 29 - 33.

⁴³¹ SUNTHARANURAK S., « Adaptation des organismes d'audit public dans le monde au 21^e siècle », *thaipublica*, 10 septembre 2018, publié sur thaipublica.org/2018/09/sutti-07/.

⁴³² KRABUANSRI A., *op. cit.*, p. 21.

⁴³³ LE BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, « Le Bureau de vérification des fonds publics s'empresse de récupérer 2 millions de bahts auprès de l'organisation administrative provinciale de Chumphon dans le cas du versement de subventions à l'Association provinciale de football de Chumphon. Cela entraîne des dommages au service gouvernemental », communiqué de presse, 4 novembre 2005.

y a effectivement eu des préjudices, ils peuvent ordonner aux responsables du projet de verser des indemnités pour réparer les dommages.

Actuellement, le contrôle de légalité effectué par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques thaïlandaises ne se limite pas à la simple détection d'erreurs en tant que « chien de garde », mais inclut également un contrôle constructif, connu sous le nom de contrôle préventif. Un exemple concret est l'examen du *Projet d'appel d'offres pour les systèmes de décoration intérieure et d'assemblage de bâtiments* destinés aux agences gouvernementales en 2021. Le Bureau de vérification des fonds publics a scruté la mise en œuvre de ce projet d'appel d'offres, utilisant la plateforme d'appel d'offres électronique, avec un budget de 876,28 millions de bahts. Le Bureau a relevé plusieurs points : (1) Une problématique concernant le certificat de travaux de construction présenté par le lauréat pour accompagner son offre. Il subsiste une incertitude quant à savoir si ces travaux de construction sont du même type que ceux faisant l'objet de l'appel d'offres. Les travaux de construction de bâtiments et de décoration intérieure impliquent des techniques différentes, ce qui pourrait potentiellement causer des dommages au gouvernement. Le Bureau de vérification des fonds publics recommande donc que les services contrôlés discutent avec le Comité chargé de diagnostiquer les problèmes de gestion des marchés publics et des fournitures pour résoudre les problèmes liés aux marchés publics et à la gestion des offres ; (2) Une lacune dans l'acquisition d'équipements, car même si le dossier d'appel d'offres ne spécifie pas l'obligation pour le soumissionnaire de fournir un catalogue ou un modèle répertoriant les spécifications de l'équipement au moment de la soumission de l'offre, cela devrait être exigé lorsque cette partie représente près de 50 % du coût total du projet. Le Bureau de vérification des fonds publics recommande donc que les services contrôlés exigent de l'entrepreneur qu'il soumette un catalogue d'équipement tel que spécifié dans le document d'accompagnement joint au dossier d'appel d'offres à l'avenir ; (3) L'entrepreneur a obtenu l'autorisation d'utiliser un équipement d'affichage à LED d'une marque différente de celle soumise dans l'offre. Le Bureau de vérification des fonds publics recommande ainsi aux services contrôlés de modifier le contrat conformément à la Loi sur la gestion des approvisionnements et des approvisionnements du secteur public de 2017, afin que le Comité de contrôle des fournitures pour les travaux de construction et les agents de maîtrise puissent inspecter ou contrôler les travaux selon leurs compétences et fonctions, conformément aux termes du contrat révisé⁴³⁴.

⁴³⁴ LE BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, « Le Bureau de vérification des fonds publics valorise les résultats des inspections préventives. En donnant une étude de cas de mise en œuvre du projet de

Il convient de noter que les caractéristiques de la vérification, comme l'audit de conformité, ne sont pas rigides, ce qui implique l'absence de sanctions légales strictes. La procédure d'inspection n'est pas aussi complexe que les mesures disciplinaires budgétaires et fiscales. De plus, plusieurs solutions sont envisageables, mais aucune d'entre elles n'est obligatoire en soi. Cela peut inclure des actions telles que la notification aux services contrôlés de rembourser les fonds, la recommandation aux services contrôlés de consulter le Comité chargé de diagnostiquer les problèmes de gestion des marchés publics et des fournitures, le conseil pour rendre le dossier d'appel d'offres plus complet la prochaine fois, et la proposition de modification du contrat pour le rendre conforme à la loi, entre autres.

Bien que l'audit de conformité puisse présenter des faiblesses liées à des exigences réglementaires strictes, sa principale force réside dans le fait qu'il constitue le point de départ de la vérification des fonds publics. Les institutions de vérification des fonds publics sont capables de prendre l'initiative d'utiliser leur pouvoir sans avoir à attendre qu'une plainte soit déposée au préalable. En général, le Bureau de vérification des fonds publics procède d'abord à une inspection aléatoire. Si des dépenses ne sont pas satisfaisantes, il ordonne le respect de la loi. Le bureau poursuivra ensuite son enquête sur l'origine de ce défaut. Si le défaut est dû au comportement illégal des agents publics, cela entraînera une enquête plus approfondie et des sanctions pour le comportement de ces agents publics⁴³⁵.

b. Les comptes des administrations publiques

L'audit financier est le processus visant à vérifier si les comptes du secteur public des services contrôlés sont conformes aux principes comptables, conforme aux critères établis par la Commission de vérification des fonds publics selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Ainsi, l'audit financier s'inscrit dans le cadre du contrôle juridique. Cette forme d'audit se caractérise par l'exercice du pouvoir de manière subjective, se concentrant sur la vérification et l'examen des comptes du comptable, sans examiner en aucune manière le comportement du comptable. Cela peut être comparé au proverbe juridique français qui dit : « La cour juge les comptes et non les comptables »⁴³⁶. Bien que la Thaïlande ait des

contrat de décoration intérieure. Parallèlement aux travaux sur le système d'assemblage de bâtiments d'une agence gouvernementale par appel d'offres. Electronics », communiqué de presse, 18 mars 2021.

⁴³⁵ LE BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problèmes pratiques concernant la vérification des fonds publics », *op. cit.*, p. 217- 220.

⁴³⁶ OLIVA E, *op cit.*, p. 596.

audits comptables, elle ne dispose pas d'une Cour des comptes, et cette autorité relève du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics.

Effectivement, les inspections financières, telles que mentionnées à l'article 4 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, englobent l'examen des rapports financiers des services contrôlés, avec la fourniture d'avis sur les résultats de l'inspection et d'autres inspections spécifiées dans ladite loi organique⁴³⁷. Un audit financier constitue un examen approfondi de la présentation financière des services contrôlés. L'objectif principal de cet audit est de vérifier la conformité de cette présentation aux normes comptables établies. Cela peut également inclure un audit de la conformité aux lois qui ont un impact sur la détermination des fonds disponibles et les informations à fournir dans les rapports financiers. En d'autres termes, l'audit financier vise à assurer que les services contrôlés respectent les normes comptables en vigueur et qu'ils se conforment aux exigences légales relatives à la divulgation d'informations financières⁴³⁸.

L'audit financier revêt une importance capitale, constituant essentiellement le point de départ de tout le processus d'inspection. En général, le Bureau de vérification des fonds publics initie d'abord des audits des comptes, couvrant actuellement tous les comptes des administrations publiques plutôt que des audits aléatoires comme par le passé⁴³⁹. Si, lors de cet audit, des irrégularités sont constatées dans les principes comptables, le Vérificateur général examine alors le travail des services contrôlés, vérifiant à la fois la légalité et l'efficacité leurs actions. Suite à cela, le bureau émet des ordres pour assurer la conformité à la loi, et une enquête plus approfondie est entreprise pour identifier l'origine des défauts constatés. Si ces défauts découlent d'un comportement illégal de la part des agents publics, cela entraîne une enquête approfondie et des sanctions à l'encontre de ces agents, telles que la responsabilité civile ou la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires.

2) Le comportement des gestionnaires publics

Dans le cas où le comportement d'un agent public viole la loi, différentes lois peuvent être invoquées pour imposer des sanctions. Ce système n'est pas directement lié au contrôle des

⁴³⁷ SAWANGSAK C., *op.cit.*, p. 196.

⁴³⁸ DÉPARTEMENT DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 5.

⁴³⁹ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problèmes pratiques concernant la vérification des fonds publics », *op. cit.*, p. 217- 220.

instruments financiers, mais il est associé au contrôle financier. Lorsque des agents publics sont impliqués dans des actions liées aux finances publiques ou d'autres comportements en violation des lois et réglementations en vigueur, les autorités publiques chargées de l'application de la loi interviendront pour contrôler et imposer des sanctions. Plusieurs types de responsabilités peuvent être engagés, notamment la responsabilité civile (également appelée responsabilité délictuelle), la responsabilité pénale, la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires, ou encore la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière, toutes relevant du contrôle légal⁴⁴⁰.

Cela n'est pas une mesure de prévention financière, mais plutôt un effet dissuasif visant à dissuader les agents publics de violer la loi et à les amener à se conformer à la discipline budgétaire. Dans le système juridique thaïlandais actuel, l'article 144 de la Constitution de 2017 spécifie le cadre de discipline budgétaire utilisé pour contrôler le comportement lors de l'élaboration du budget annuel. Par conséquent, le contrôle du comportement des agents publics peut être divisé en cinq cas distincts : La responsabilité civile (a) ; La responsabilité disciplinaire (b) ; La responsabilité pénale (c) ; La responsabilité disciplinaire budgétaire et financier (d) ; et Les autres responsabilités prévues par la loi (e).

a. La responsabilité civile

Dans les situations où des agents publics transgressent les normes du droit des finances publiques, entraînant des préjudices, le système juridique thaïlandais mobilise le concept de responsabilité délictuelle des agents publics pour remédier aux dommages subis. Le fondement de la responsabilité délictuelle des agents publics consiste à réclamer des dommages-intérêts aux agents ayant enfreint la loi, engendrant ainsi des préjudices pour les administrations publiques. Ce mécanisme juridique repose sur le Code civil et commercial, ainsi que sur la Loi sur la responsabilité publique de 1996.

Par rapport à la France et aux autres pays européens, le système juridique thaïlandais diffère en ce qu'il ne présente pas de distinction entre la responsabilité délictuelle, également connue sous le nom de responsabilité « extracontractuelle » de l'administration, dans les domaines du droit privé et public. De plus, il n'y a pas de séparation formelle entre les

⁴⁴⁰ BAUDU A., *op.cit.*, pp. 569 - 572., OLIVA E., *op.cit.*, pp. 309 - 311., BUISSION J., *op.cit.*, pp. 85 - 86., BOUCHEIX P. et al., *op.cit.*, MUZELLE R. et al., *op.cit.*, pp. 291 - 292., DAMAREY S., *op.cit.*, pp. 707 - 708.

ordonnateurs et les comptables, et aucune Cour des Comptes n'est habilitée à juger un comptable public. Lorsque des agents publics prennent des mesures préjudiciables aux organismes publics, les dispositions relatives à la responsabilité délictuelle du Code civil et commercial de 1925, fortement influencées par le Code civil allemand (Bürgerliches Gesetzbuch) et le Code civil japonais (民法), sont principalement invoquées pour évaluer la possibilité d'engager leur responsabilité délictuelle⁴⁴¹. Concernant les relations entre les agents publics et leurs agences en matière de responsabilité délictuelle, ces questions doivent être examinées en conjonction avec la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, inspirée par l'article 34 et l'article 839 de la loi fondamentale allemande⁴⁴². De plus, le règlement du Cabinet du Premier ministre sur les règles de bonne pratique liées à la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 et l'annonce du ministère des Finances relative à la responsabilité délictuelle des agents publics qui ne sont pas tenus d'être signalés au ministère des Finances pour inspection de 2019 viennent compléter ce cadre juridique.

Du fait que la Thaïlande ne dispose pas d'une législation spécifique traitant des infractions commises par des agents publics, elle doit se référer aux principes généraux du droit énoncés à l'article 420 du Code civil et commercial. L'article 420 du Code civil et commercial de 1925 énonce que toute personne qui, intentionnellement ou par négligence, cause des dommages à la vie, à l'intégrité corporelle, à la santé, à la liberté, à la propriété ou à tout droit d'autrui, est considérée comme ayant commis un acte illicite et est tenue de verser une indemnité compensatoire⁴⁴³.

Une fois les principes juridiques relatifs aux éléments d'une violation compris, l'étape suivante consiste à examiner la loi traitant de la relation entre l'agent public qui commet l'infraction et l'agence gouvernementale qui en est la victime. Selon l'article 10 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, en cas d'acte délictueux commis par un agent public envers un organisme public, indépendamment de l'organisme public auquel ce agent public est subordonné, l'article 8 autorise la réclamation de dommages-intérêts compensatoires au agent public mutatis mutandis, à condition que l'acte ait été commis dans

⁴⁴¹ CHUEATHAI S., *Connaissances générales en droit : Principes généraux du droit*, Bangkok, Winyuchon, 27^e éd., 2020, p. 32.

⁴⁴² PAKEERUT W., *Droit administratif comparé : responsabilité de l'État dans les systèmes juridiques allemand, français et anglais*, (Bangkok, Université Thammasat, pp. 18 - 20.

⁴⁴³ Article 420 du Code Civil et Commercial : « La personne qui, délibérément ou par négligence, porte illégalement atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la santé, à la liberté, à la propriété, ou à tout autre droit d'autrui, est réputée avoir commis un acte illicite et est tenue de remédier à cette violation ».

l'exercice de ses fonctions. Si l'acte n'a pas été commis dans le cadre de ses fonctions, les dispositions du code civil et commercial sont alors applicables⁴⁴⁴.

L'article 8 de la présente loi énonce que dans l'éventualité où un organisme public est tenu responsable du versement de dommages-intérêts compensatoires à une personne lésée en raison d'un acte délictueux commis par un agent public, ledit organisme public a le droit de solliciter le remboursement des dommages-intérêts auprès de l'agent public responsable, dans la mesure où ce dernier a délibérément ou gravement négligé de commettre ledit acte⁴⁴⁵.

La détermination des circonstances dans lesquelles un organisme public est tenu responsable du versement de dommages-intérêts compensatoires à une personne lésée en raison d'un acte délictueux commis par un agent public se trouve explicitée dans l'article 5 de la loi. Cet article restreint la mesure de la responsabilité de l'agence publique uniquement aux situations où des fonctionnaires ont causé des dommages dans le cadre de l'exercice leurs fonctions. En vertu de l'article 5, un organisme public assume la responsabilité des conséquences d'un acte délictueux commis par l'un de ses agents publics dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Dans de telles circonstances, la personne lésée est habilitée à intenter une action directe contre l'organisme public. Toutefois, elle n'est pas en droit de poursuivre directement l'agent public. Ainsi, la responsabilité de l'organisme public est en principe engagée lorsque les dommages résultent des actions de ses agents publics dans l'exercice leurs fonctions⁴⁴⁶.

Lorsqu'il est manifeste qu'un agent public, responsable d'une violation, est tenu d'indemniser les dommages, le système juridique thaïlandais confère aux agences publiques le pouvoir d'émettre une ordonnance exigeant que ledit agent public verse une indemnisation

⁴⁴⁴ Article 10 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 : « Dans le cas où un agent public aurait commis une infraction envers une administration publique, sans considération de l'administration à laquelle cet agent public est subordonné, la possibilité de réclamer des dommages-intérêts compensatoires à l'encontre de l'agent public est prévue par l'article 8, pour autant que l'acte répréhensible ait été commis dans le cadre de ses fonctions. En l'absence de lien avec l'exercice de ses fonctions, les dispositions du code civil et commercial sont alors applicables ».

⁴⁴⁵ Article 8 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 : « Dans l'éventualité où une administration publique serait tenue de s'acquitter de dommages-intérêts compensatoires envers une partie lésée en raison d'une infraction commise par un agent public, ladite administration publique jouit du droit de réclamer le remboursement des dommages-intérêts à l'agent public responsable, pour autant que ce dernier ait délibérément ou gravement négligé de commettre l'acte répréhensible en question. ».

⁴⁴⁶ Article 5 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 : « Une administration publique est tenue responsable envers la personne lésée des répercussions résultant d'un acte délictueux commis par l'un de ses agents publics dans l'exercice de ses fonctions. Dans cette conjoncture, la personne affectée a le droit d'engager une action directe contre l'administration publique, toutefois, elle n'est pas habilitée à intenter directement des poursuites contre l'agent public en question ».

conformément à l'article 12. Cette ordonnance détient le statut juridique d'un acte administratif. Ainsi, il devient superflu pour les agences publiques d'initier une action en justice devant un tribunal en vue d'obtenir une décision judiciaire obligeant l'agent public à assumer la responsabilité d'une indemnisation pour les dommages en question. En ce qui concerne l'article 12, il établit que si un agent public est contraint de verser des dommages-intérêts compensatoires que l'organisme public a déjà réglés à la personne lésée en vertu de l'article 8, ou si l'agent public est tenu de verser des dommages-intérêts compensatoires en raison d'un acte délictueux commis dans le cadre de ses fonctions conformément aux articles 10 et 8, l'organisme public subissant les dommages est habilité à émettre un ordre contraignant l'agent public à effectuer le paiement dans un délai déterminé⁴⁴⁷.

Il est noté que l'agence publique lésée détient principalement le pouvoir d'enquêter sur les faits, les préjudices et les comportements des agents publics, avant de prendre toute décision leur imposer le versement d'une indemnisation. Afin de préserver la transparence de ces enquêtes, dans les cas jugés cruciaux par la loi, le ministère des Finances, en tant qu'entité externe, intervient pour conduire un niveau d'inspection supplémentaire conformément aux critères, conditions et méthodes énoncés par la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ainsi que les règlements du Cabinet du Premier Ministre régissant les critères de pratique relatifs à la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. Cette exigence d'inspection externe à un niveau supplémentaire vise à garantir que les agences publiques ne fournissent pas une assistance illégitime à leurs agents publics.

Dans la pratique, en cas de constat d'un acte préjudiciable à l'organisme du secteur public par la Commission de vérification des fonds publics, cette dernière transmettra les résultats de son enquête aux services contrôlés. Subséquemment, ces services contrôlés sont tenus de procéder à un examen approfondi et de constituer un comité chargé d'enquêter sur la responsabilité délictuelle des agents publics. Par la suite, ils notifient le ministère des Finances pour solliciter son avis, conformément au règlement du Cabinet du Premier ministre régissant les règles de bonne pratique liées à la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996.

⁴⁴⁷ Article 12 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 : « Si un agent public est contraint de verser des dommages-intérêts compensatoires que l'administration publique a déjà déboursés à la personne lésée conformément à l'article 8, ou si l'agent public est tenu de verser des dommages-intérêts compensatoires en raison d'un acte délictueux perpétré dans le cadre de ses fonctions, conformément aux dispositions des articles 10 et 8, l'administration publique subissant les préjudices est autorisée à émettre un ordre impératif enjoignant à l'agent public de procéder au paiement dans un délai déterminé ».

Le ministère des Finances peut alors examiner le dossier, notamment s'il soupçonne que les services contrôlés apportent une assistance illégitime à leurs agents en les enjoignant à verser une indemnisation inférieure à celle qui serait due. Seuls les cas de faible importance, explicitement exemptés de signalement au ministre, sont précisés dans l'annonce du ministère des Finances relative à la responsabilité délictuelle des agents publics qui ne nécessitent pas d'être signalés au ministère des Finances pour inspection, selon les critères énoncés en 2019.

Par exemple, l'article 5 spécifie qu'il n'est pas nécessaire de notifier au ministère des Finances dans les situations suivantes : (1) pour des dommages n'excédant pas 1 000 000 bahts à chaque occurrence ; et (2) pour des dommages dépassant 1 000 000 bahts, mais qui demeurent mineurs, ne résultant pas de fraudes, d'insuffisance de fonds ou d'infractions à la loi (comme les incendies accidentels, les dommages matériels ou les pertes). Dans ces cas, les services contrôlés peuvent exiger que le redevable verse une indemnisation équivalant à 75% du total des dommages.

Dans le cas où les services contrôlés considère qu'il y a eu une responsabilité délictuelle de l'article 420 du Code civil et commercial de 1925, qui constitue une infraction à l'organisme public auquel ce fonctionnaire est subordonné en vertu de l'article 10 et l'article 5 de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, l'organisme public a le droit de réclamer le paiement de dommages-intérêts au fonctionnaire qui a commis l'acte délictueux si le fonctionnaire a commis un tel acte intentionnellement ou par négligence grave en vertu de l'article 8. Quoi qu'il en soit, si l'agent refuse de se conformer, l'agence peut émettre une ordonnance pour réclamer une indemnisation en vertu de l'article 12, qui a le statut d'un acte administratif⁴⁴⁸. Lorsque l'exercice du pouvoir de recouvrement par une administration publique revêt le statut juridique d'un acte administratif, ledit exercice est soumis à un contrôle par la Cour administrative, conformément au principe de légalité.

Dans le cadre d'un litige administratif portant sur la discipline budgétaire et impliquant le recours au contrôle civil par l'administration, le jugement n° 461/2019 de la Cour Administrative Suprême constitue un exemple éloquent. Cette affaire, relevant de la législation sur les marchés publics, reconnue en Thaïlande comme une composante de la discipline budgétaire, a vu le requérant contester devant la Cour administrative l'ordonnance du défendeur exigeant le versement de dommages-intérêts à la municipalité du sous-district de Khok Kloi

⁴⁴⁸ Ordonnance de la Cour administrative suprême sur la discipline budgétaire et financière n° 1/2017.

(เทศบาลตำบล โคกกะกลอย). Le requérant a soutenu que cette ordonnance constituait un acte administratif illégal, affirmant avoir respecté les lois sur les marchés publics.

La Cour Administrative a identifié le requérant comme l'un des membres de la Commission centrale des prix, directement responsable de la fixation du prix moyen de la construction conformément à la réglementation gouvernementale. Selon les principes techniques généraux, la Commission centrale des prix aurait dû calculer le coût de la main-d'œuvre de maçonnerie en mètres carrés plutôt qu'en briques. Cependant, la Commission centrale des prix a opté pour l'unité de calcul en briques, entraînant un coût de main-d'œuvre de 554 000 bahts, alors que le calcul en mètres carrés aurait abouti à un coût de seulement 5 389,98 bahts. La Cour Administrative a souligné qu'une approche prudente, compte tenu de la nature de la Commission centrale des prix et des conditions requises pour l'exercice de ses fonctions, aurait permis de déceler l'erreur commise. Cependant, la performance de la Commission centrale des prix s'est considérablement écartée des normes attendues, justifiant ainsi la qualification de négligence grave.

Par conséquent, le requérant a été contraint de verser une indemnité à la municipalité du sous-district de Khok Kloi en vertu de l'article 420 du Code civil et commercial, conjointement avec l'article 10, alinéa 1er, et l'article 8, alinéa 1er, de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996.

b. La responsabilité disciplinaire

Lorsque des agents publics ont enfreint les règles du droit des finances publiques et que leur comportement va à l'encontre du cadre disciplinaire des fonctionnaires, l'agence mère est tenue de diligenter une enquête sur la violation disciplinaire des fonctionnaires conformément à la Loi sur la fonction publique de 2008, ainsi qu'au Règlement du Service de Contrôle et de Surveillance (SCS)⁴⁴⁹ sur les procédures disciplinaires de 2013, et de prendre les mesures disciplinaires appropriées.

⁴⁴⁹ Le Service de Contrôle et de Surveillance (SCS), également désigné sous l'appellation de Commission de la fonction publique, constitue une entité dédiée à la gestion des ressources humaines au sein du secteur public. Présidée par le Premier ministre, cette commission revêt la responsabilité primordiale de veiller à la conformité des pratiques disciplinaires et à la régulation des affaires administratives au sein de la fonction publique. Le Bureau de la Commission de la fonction publique, placé sous l'autorité directe du Premier ministre, assume la fonction de secrétariat, assurant ainsi la coordination et l'administration efficace des activités de ladite commission.

La discipline au sein du système juridique thaïlandais à l'égard des fonctionnaires repose sur une classification minutieuse des infractions, s'apparentant ainsi à une approche empruntée au droit pénal. Cette méthodologie se démarque significativement de celle observée dans plusieurs pays européens, où les motifs d'infraction ne font pas l'objet d'une classification distincte, mais sont plutôt déterminés en fonction des obligations professionnelles des fonctionnaires. Contrairement à certains régimes européens, qui considèrent tout manquement des fonctionnaires à leurs obligations envers le droit de la fonction publique comme une violation disciplinaire immédiate, sans nécessité de rechercher à nouveau les motifs sous-jacents, la Thaïlande adopte une approche plus détaillée⁴⁵⁰.

Dans le contexte thaïlandais, pour déterminer la culpabilité d'un fonctionnaire en matière disciplinaire, il est impératif de se référer à plusieurs articles de la loi sur la fonction publique, en particulier les articles 82 et 83, qui offrent une granularité substantielle dans leurs dispositions. C'est par le biais de cette analyse approfondie que l'on peut établir si un fonctionnaire a enfreint les règles de la discipline fonctionnaire en vigueur. La loi générale sur les infractions disciplinaires des fonctionnaires est incorporée dans la Loi sur la fonction publique de 2008, spécifiquement développée dans le chapitre 6 intitulé « La discipline et le maintien de la discipline ». Les articles 81 à 83 détaillent les devoirs des fonctionnaires⁴⁵¹. Par

⁴⁵⁰ CHAIWISSET N, *Droit disciplinaire général de la fonction publique*, (Bangkok : Winyuchon, 2^e éd., 2566), pp. 29-30.

⁴⁵¹ Article 81 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Tout fonctionnaire doit, de manière sincère, soutenir la forme démocratique de gouvernement avec le Roi en tant que chef de l'État ».

Article 82 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Tout fonctionnaire doit se conformer aux directives suivantes :

- (1) exécuter ses fonctions officielles avec loyauté, honnêteté et équité ;
- (2) exercer ses fonctions officielles conformément aux lois, règlements, directives des autorités officielles, résolutions du Conseil des ministres, politiques gouvernementales, et agir en conformité avec le cadre réglementaire des autorités officielles ;
- (3) exercer ses fonctions officielles en vue d'obtenir des résultats souhaitables et de promouvoir l'avancement de la fonction publique avec détermination, diligence, attention et conscience de la préservation des intérêts des autorités officielles ;
- (4) obéir aux ordres des agents de supervision dans l'exercice leurs fonctions officielles conformément à la loi et aux règlements des autorités officielles, et ne pas désobéir ou éviter de se conformer à ces ordres ; toutefois, si le fonctionnaire estime que le respect d'un tel ordre causera préjudice au service gouvernemental ou ne préservera pas les intérêts des autorités officielles, un avis écrit doit être immédiatement soumis à l'agent de contrôle pour examen de cet ordre ; sur réception de l'avis, si l'agent de contrôle confirme que l'ordre initial doit être respecté, le fonctionnaire subalterne doit s'y conformer ;
- (5) consacrer son temps au service du gouvernement et ne pas quitter ou négliger ses fonctions officielles ;
- (6) préserver les secrets officiels ;
- (7) être courtois, préserver l'harmonie et coopérer avec les autres fonctionnaires et collègues dans l'exercice de ses fonctions officielles ;
- (8) être accueillant, accommodant, juste et solidaire envers les membres du public avec lesquels il entre en contact dans le cadre de ses fonctions ;
- (9) demeurer politiquement impartial dans l'exercice de ses fonctions officielles et dans d'autres entreprises impliquant le public, tout en agissant conformément aux règlements des autorités officielles sur la conduite politique des fonctionnaires ;

la suite, l'article 84 dispose que toute violation de ces obligations constitue une infraction disciplinaire⁴⁵². L'article 85 établit que toute infraction disciplinaire conformément à l'article 84 est considérée comme une infraction disciplinaire grave⁴⁵³. Ainsi, si une infraction disciplinaire relève de l'article 84 mais ne répond pas aux critères énoncés à l'article 85, elle est classée comme une infraction disciplinaire ordinaire. De plus, l'article 88 définit cinq types de mesures disciplinaires, chacune avec des degrés de gravité distincts⁴⁵⁴. Étant donné que l'article 88

(10) préserver sa réputation et sauvegarder la dignité de sa position officielle de tout discrédit ;

(11) accomplir d'autres actes prescrits par le règlement du Service de Contrôle et de Surveillance (SCS) ».

Article 83 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « tout fonctionnaire ne doit pas commettre les interdictions suivantes :

(1) ne pas fournir de faux rapports à l'agent de contrôle ; la dissimulation de faits qui devraient être divulgués sera également considérée comme un faux rapport ;

(2) ne pas exercer des fonctions officielles qui reviennent à contourner son supérieur hiérarchique, sauf lorsque celui-ci a ordonné l'acte ou qu'une autorisation spéciale a été donnée au cas par cas ;

(3) ne pas utiliser ou consentir à l'utilisation par d'autres de sa position officielle pour l'exploitation de gains pour soi-même ou pour d'autres ;

(4) ne pas agir avec négligence dans l'exercice de ses fonctions officielles ;

(5) ne pas commettre d'actes ou consentir à la commission d'actes par d'autres dans la recherche de gains susceptibles de porter atteinte à l'équité ou de nuire à l'honneur de sa position officielle ;

(6) ne pas être administrateur délégué, gérant, ou occuper tout autre poste comportant un travail de nature similaire dans une société en nom collectif ou en société ;

(7) ne pas commettre d'actes qui équivalent à un abus, une oppression ou une intimidation d'autrui dans l'exercice de fonctions officielles ;

(8) ne pas commettre d'actes qui constituent une violation ou un harcèlement sexuel tel que prescrit par le règlement du SCS ;

(9) ne pas insulter, dénigrer, opprimer ou intimider les membres du public en contact avec des fonctionnaires ;

(10) ne pas commettre tout autre acte tel que prescrit par le règlement du SCS ».

⁴⁵² Article 84 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Tout fonctionnaire qui ne se conforme pas aux directives de l'article 81 et de l'article 82, ou qui enfreint une interdiction de l'article 83, commet un manquement à la discipline ».

⁴⁵³ Article 85 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Les manquements disciplinaires décrits ci-après sont des manquements graves à la discipline :

(1) Exécuter ou s'abstenir à tort d'exercer des fonctions officielles dans le but de porter gravement préjudice à toute personne, ou exécuter ou s'abstenir d'exercer des fonctions officielles de manière malveillante ;

(2) Quitter ou négliger des fonctions officielles sans motif raisonnable, ce qui porte gravement préjudice à la fonction publique ;

(3) Quitter ses fonctions officielles pendant plus de quinze jours consécutifs à la même occasion sans motif raisonnable, ou lorsque les circonstances indiquent une intention de ne pas se conformer aux réglementations des autorités officielles ;

(4) Commettre un acte qui est imputable à une faute grave ;

(5) Insulter gravement, dénigrer, opprimer, intimider ou blesser les membres du public qui contactent des fonctionnaires ;

(6) Commettre une infraction pénale qui entraîne une peine d'emprisonnement ou une peine plus lourde que l'emprisonnement par une peine définitive d'emprisonnement ou une peine plus lourde que l'emprisonnement, à l'exception d'une infraction commise par négligence ou d'un délit mineur ;

(7) S'abstenir ou commettre un acte non conforme à l'article 82 ou en violation d'une interdiction prévue à l'article 83 causant un préjudice grave à la fonction publique ;

(8) S'abstenir ou commettre un acte non conforme à l'article 80, alinéa 2, et à l'article 82 (11), ou en violation d'une interdiction en vertu de l'article 83 (10), qui a été prescrite par le règlement du SCS comme une infraction grave à la discipline.

⁴⁵⁴ Article 88 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Tout fonctionnaire coupable d'une violation des règles disciplinaires doit faire l'objet d'une sanction disciplinaire, à moins qu'un motif justifié d'exemption de sanction, tel que défini dans le chapitre 7 intitulé « Procédures disciplinaires », ne puisse être établi. Ce dispositif énumère

prévoit plusieurs catégories de sanctions disciplinaires, les articles 96 et 97 précisent les sanctions à imposer en cas d'infraction disciplinaire ordinaire et les sanctions à infliger en cas d'infraction disciplinaire grave⁴⁵⁵.

Malgré la formulation minutieuse des fondements disciplinaires au sein de la fonction publique thaïlandaise, chaque sous-clause présente une énonciation vaste et relativement abstraite. En résultat, les transgressions disciplinaires surviennent aisément, étant donné que la loi exige une responsabilité accrue de la part des fonctionnaires thaïlandais. Dans ce contexte, le non-respect de la discipline budgétaire, définie par la loi, serait naturellement interprété comme une violation des règles disciplinaires régissant les fonctionnaires, conformément aux dispositions de l'article 82 (1) et (2), qui enjoint aux fonctionnaires d'accomplir leurs fonctions avec honnêteté et de se conformer strictement à la loi. De surcroît, dans l'éventualité où une telle conduite engendrerait des préjudices, cela pourrait également être qualifié de violation disciplinaire, conformément aux termes de l'article 85 (1). Afin de garantir l'équité pour les fonctionnaires soumis à des sanctions, lorsque l'ordonnance de sanction disciplinaire est juridiquement qualifiée d'acte administratif, la Cour administrative est habilitée à exercer son pouvoir de contrôle de la légalité de cette ordonnance à un niveau supérieur.

Un exemple d'arrêt émanant d'une juridiction administrative, traitant d'une affaire relative à la discipline des fonctionnaires et concernant des sanctions disciplinaires infligées

cinq modalités de sanctions disciplinaires, à savoir : (1) l'avertissement ; (2) la réduction de traitement ; (3) la rétrogradation ; (4) la mise à la retraite d'office ; (5) la révocation ».

⁴⁵⁵ Article 96 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Lorsqu'un fonctionnaire commet une faute disciplinaire de nature non substantielle, l'agent de surveillance, dûment autorisé à émettre une ordonnance de réintégration conformément aux dispositions de l'article 57, est habilité à imposer une mesure disciplinaire, à savoir une réprimande écrite, une retenue sur salaire ou une réduction de salaire. La nature et la gravité de l'infraction sont prises en considération de manière proportionnée dans la détermination de la sanction. En présence de circonstances atténuantes, ces dernières peuvent être prises en compte, sous réserve que la réprimande écrite soit réservée exclusivement aux manquements disciplinaires mineurs. Dans l'éventualité d'une infraction disciplinaire mineure et en présence d'une justification valable pour s'abstenir d'infliger une sanction, cette dernière peut être suspendue, et en lieu et place, une libération conditionnelle ou un avertissement écrit peut être délivré ».

Article 97 de la Loi sur la fonction publique de 2008 : « Sous réserve de l'alinéa 2, tout fonctionnaire coupable d'une faute disciplinaire grave encourt la sanction de la mise à la retraite d'office ou de la révocation, en fonction de la gravité des faits. Bien que des circonstances atténuantes puissent être prises en compte comme facteurs atténuants, il est impératif de souligner que la sanction ne peut, en aucun cas, être réduite à autre chose qu'une mise à la retraite d'office.

Dans l'éventualité où une commission d'enquête, ou le mandataire d'une commission d'enquête en vertu de l'article 93 alinéa 1er, ou toute personne autorisée en vertu de l'article 94, constate qu'un fonctionnaire a commis une faute disciplinaire grave, l'agent de surveillance habilité à émettre une ordonnance en vertu de l'article 57 renvoie l'affaire à la Commission de Surveillance et de Contrôle (CSC) provinciale, au CSC départemental, ou au ministère CSC auquel la personne présumée est rattachée, en vue d'un examen, selon la situation. Suite à la résolution dudit CSC, l'autorité de surveillance habilitée à émettre une ordonnance de réintégration en vertu de l'article 57 est tenue d'émettre une ordonnance ou de se conformer à cette résolution. Il est impératif que l'ensemble de ces procédures soit conforme aux règles et procédures prescrites par le règlement du Service de Contrôle et de Surveillance (SCS) ».

en raison de violations des règles de discipline budgétaire, peut être illustré par la décision de la Cour administrative suprême sous la référence n° 317/2020. Dans cette instance, le requérant était chargé d'examiner les coûts liés à la location d'une extension pour un édifice scolaire. Conscient de l'irrégularité entourant la procédure d'acquisition de l'extension du rez-de-chaussée du bâtiment de l'école Nong Bua Pittayakan (โรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร), telle que prescrite par le directeur de ladite école, en raison de l'absence d'une évaluation des prix, il a délibérément omis cette étape dans le but de faciliter à la Société en commandite H. (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห.) la conclusion de contrats avec des entités gouvernementales, en vue d'obtenir des avantages illégitimes.

Une telle conduite a constitué une violation de la loi sur les infractions liées aux appels d'offres des organismes gouvernementaux de 1999, qualifiée de délit grave en vertu de l'article 94, alinéa 2, de la loi sur le règlement du personnel enseignant et éducatif de 2004. Pour ces raisons, la Cour administrative a conclu à la légitimité de la décision de la Commission provinciale de l'éducation de Nong Bua Lamphu (ศึกษาธิการจังหวัดหนองบัวลำภู), en date du 15 juin 2011, prononçant l'expulsion des plaignants de la fonction publique.

c. La responsabilité pénale

Dans l'éventualité où les résultats d'une inspection révèlent qu'une violation de la discipline budgétaire commise par un agent public est assimilée à une infraction pénale, l'entité mère est tenue de déposer une plainte auprès de l'enquêteur conformément aux dispositions du Code de procédure pénale ou auprès de l'Office de la Commission nationale anti-corruption, selon le niveau hiérarchique des agents publics enfreignant la loi, comme précisé dans Loi organique sur la prévention et la répression de la corruption de 2018.

Par ailleurs, la responsabilité pénale représente un régime juridique imposant des sanctions sévères aux contrevenants. Les normes de contrôle et les garanties des droits de l'accusé ou du défendeur atteignent donc un niveau supérieur par rapport à d'autres formes de responsabilités. À titre illustratif, lorsqu'une affaire est portée devant le tribunal, en présence de

doutes quant à l'intention criminelle de l'accusé, le tribunal accorde bénéfice du doute à celui-ci en vertu du principe fondamental de la présomption d'innocence⁴⁵⁶.

Au sein du Code pénal, plusieurs articles de loi énoncent des dispositions criminelles à l'encontre des agents gouvernementaux impliqués dans des infractions à la discipline budgétaire. Celles-ci englobent les dispositions générales de l'article 157⁴⁵⁷ ainsi que les dispositions spécifiques des articles 147, 151, 153, 154, 155 et 156⁴⁵⁸. Ces articles définissent

⁴⁵⁶ Article 157 alinéa 1 du Code pénal : « En matière pénale, la responsabilité d'une personne n'est engagée que lorsque l'acte est commis délibérément, à moins que la loi n'établisse une responsabilité en cas de négligence, ou lorsqu'elle prévoit expressément la responsabilité même en cas d'acte involontaire ».

Il est observable qu'une personne n'encourt une responsabilité pénale que lorsqu'elle commet un acte intentionnel. Dans d'autres circonstances, telles qu'un acte de négligence ou un acte non intentionnel, la responsabilité pénale ne s'applique que dans la mesure où la loi établit explicitement cette responsabilité. La notion de négligence est envisagée comme une exception définie par la loi, qui englobe seulement sept infractions spécifiques : 1) la négligence ayant pour conséquence l'évasion d'un détenu ; 2) la provocation d'un incendie par négligence ; 3) la création d'un danger pour le public par négligence ; 4) la cause de décès d'autrui par négligence ; 5) la causation d'un préjudice grave à autrui par négligence ; 6) le fait de retenir ou confiner autrui par négligence ; et 7) la cause de préjudices physiques ou mentaux à autrui, MEENAKANIT T., *Explication du Droit Pénal Générale* (Winyuchon, 25^e éd., 2023), p. 103.

Ces infractions ne sont pas liées à l'utilisation de fonds publics. Par conséquent, si l'analyse démontre qu'une responsabilité civile ou disciplinaire découle d'un acte de négligence, il est établi que cet acte ne constitue pas une infraction pénale.

⁴⁵⁷ Article 157 du Code pénal : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent, qui exécute ou néglige indûment l'accomplissement de ses obligations au détriment d'autrui, ou qui accomplit ou omet de remplir de manière malhonnête ses devoirs, s'expose à une peine d'emprisonnement d'une durée variant d'un à dix ans, ou à une amende s'élevant de deux mille à vingt mille bahts, ou à une combinaison de ces sanctions ».

⁴⁵⁸ Article 147 du Code pénal : « Toute personne revêtant le statut de fonctionnaire compétent, dont la responsabilité englobe l'achat, la fabrication, la gestion ou la conservation d'une chose, et qui, de manière malhonnête, s'approprie cette chose à son propre bénéfice ou à celui d'une tierce personne, ou permet de façon malhonnête à une autre personne de s'en emparer, est passible d'une peine d'emprisonnement allant de cinq à vingt ans, voire d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, accompagnée d'une amende variant de cent mille à quatre cent mille bahts ».

Article 151 du Code pénal : « Toute personne investie de la qualité de fonctionnaire compétent, dont l'obligation est d'acquiescer, de fabriquer, de gérer ou de préserver toute chose, et qui use de manière malhonnête de son autorité au détriment de l'État, de la municipalité, de l'assainissement ou du propriétaire de ladite chose, encourt une responsabilité susceptible d'entraîner une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans, voire une peine d'emprisonnement à perpétuité, assortie d'une amende oscillant entre cent mille et quatre cent mille bahts ».

Article 153 du Code pénal : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent, dont la responsabilité implique la gestion des dépenses, et qui effectue des dépenses de manière excessive, au-delà de ce qui aurait été requis pour son propre avantage ou celui d'une tierce personne, est susceptible d'être condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée s'étalant d'un à dix ans, accompagnée d'une amende variant de vingt mille à deux cent mille bahts ».

Article 154 du Code pénal : « Toute personne occupant la fonction de fonctionnaire compétent et investie du devoir, ou se présentant comme ayant ce devoir, de percevoir ou d'examiner les impôts, droits, frais ou toute autre somme d'argent, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans, voire à perpétuité, ainsi que d'une amende s'élevant de cent mille à quatre cent mille bahts, si elle perçoit de manière malhonnête ces taxes, droits, frais ou montants. De plus, cette peine peut également être appliquée si ladite personne accomplit ou s'abstient de réaliser des actes dans le but de permettre à une personne tenue de régler de tels impôts, droits ou taxes d'éluder ou d'acquiescer de manière insuffisante ».

Article 155 du Code pénal : « Toute personne revêtant la qualité de fonctionnaire compétent et chargée de l'évaluation de la valeur de tout bien en vue de la perception d'impôts, de droits ou de frais conformément à la loi, et qui procède de manière malhonnête à l'évaluation de cette valeur dans le but de permettre à une personne tenue de s'acquiescer de ces impôts, droits ou frais d'éluder ou d'acquiescer de manière insuffisante, s'expose à une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans, voire à perpétuité, ainsi qu'à une amende de cent mille à quatre cent mille bahts ».

un cadre juridique visant à réprimer les actes répréhensibles liés à la gestion financière publique, démontrant ainsi la volonté du législateur de préserver l'intégrité et la légitimité des activités budgétaires au sein de l'appareil gouvernemental.

Un exemple de responsabilité pénale peut être illustré par l'arrêt n° 211/2012 de la Cour suprême de la division pénale, concernant le titulaire de la charge politique, à savoir l'affaire du gouvernement relative au projet de *Rice Pledge* auprès des agriculteurs sous la direction de Mme. Yingluck Shinawatra, l'ancienne Première ministre. Dans cette affaire, le procureur général, en tant que demandeur, s'est appuyé sur le rapport de la Commission de vérification des fonds publics pour soutenir que Yingluck Shinawatra, la défenderesse, était consciente de la corruption et des préjudices infligés dans le cadre du projet, mais qu'elle a délibérément ignoré ces éléments et n'a pas pris de mesures pour prévenir les dommages causés aux agriculteurs, au budget, au ministère des Finances, à la Nation et au peuple.

Il s'agit donc d'un cas d'abus de pouvoir, conformément aux dispositions de l'article 157 du Code pénal et de l'article 123/1 de la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 1999⁴⁵⁹. La Commission de vérification des fonds publics a évalué que le Projet d'aide aux agriculteurs du gouvernement comportait des risques, manquait de transparence et présentait des vulnérabilités en termes de corruption, entraînant des pertes potentielles de plusieurs milliards de bahts. Ces pertes ont eu des répercussions sur le budget national, constituant ainsi une menace pour le système budgétaire et financier du pays. L'infraction de corruption commise par Yingluck Shinawatra a engendré des préjudices financiers estimés à 536 908,30 millions de bahts pour le pays. En conséquence, la Commission a recommandé au gouvernement de mettre fin au projet.

Suite à un examen approfondi de l'ensemble des éléments de preuve, la Cour suprême a prononcé à l'unanimité une peine de cinq ans de prison ferme à l'encontre de Yingluck

Article 156 du Code pénal : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent et investie de la mission de vérifier les comptes conformément à la loi, et qui, de manière malhonnête, prodigue des conseils, réalise ou s'abstient d'accomplir des actes visant à provoquer une non-inscription en compte, une fausse inscription en compte, la modification des comptes, ou encore la dissimulation ou la réalisation de toute déclaration à inscrire dans les écritures comptables, entraînant ainsi le non-paiement ou le sous-paiement d'impôts, droits ou taxes, encourt une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans, voire à perpétuité, ainsi qu'une amende oscillant entre cent mille et quatre cent mille bahts ».

⁴⁵⁹ Article 123/1 de la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 1999 : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent, qui exécute ou néglige indûment l'accomplissement de ses obligations au détriment d'autrui, ou qui accomplit ou omet de remplir de manière malhonnête ses devoirs, s'expose à une peine d'emprisonnement d'une durée variant d'un à dix ans, ou à une amende s'élevant de vingt mille à deux cent mille bahts, ou à une combinaison de ces sanctions ».

Shinawatra, conformément aux dispositions de l'article 157 du Code pénal de 1956 et de l'article 123/1 de la loi organique de 1999 sur la prévention et la répression de la corruption⁴⁶⁰.

d. La responsabilité disciplinaire budgétaire et financier

Dans le cas où des agents publics, agissant en tant que gestionnaires publics, enfreignent délibérément ou ne se conforment pas aux règles régissant la discipline budgétaire et financière énoncées par la loi, ces fonctionnaires seront passibles de sanctions administratives. En droit thaïlandais, l'autorité habilitée à considérer et à imposer des sanctions disciplinaires en matière budgétaire et financière est la Commission de vérification des fonds publics. Ces sanctions ont le statut d'actes administratifs en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Un exemple de cadre de discipline budgétaire est l'article 34, alinéa 1, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cet article dispose que les agents publics investis de responsabilités fiscales et chargés de percevoir les recettes publiques sont tenus de remettre les fonds au Trésor et de fournir une preuve formelle de la réception de ces fonds⁴⁶¹.

e. Les autres responsabilités prévues par la loi

La responsabilité des fonctionnaires dans ce domaine est une nouveauté et n'existait pas dans le système juridique avant la promulgation de la Constitution de 2017, qui est la constitution actuelle. L'article 144, alinéa 2 et 3 de cette Constitution dispose que la Cour constitutionnelle a le pouvoir et le devoir de contrôler si la Chambre des représentants, le Sénat ou les commissions proposent, modifient ou agissent de quelque manière que ce soit, dans un intérêt direct ou indirect, lié à l'utilisation ou non du budget. En cas de violation de ce cadre disciplinaire budgétaire, les conséquences juridiques sont les suivantes : (1) La Cour constitutionnelle a le pouvoir de déclarer cette action inefficace ; (2) La Cour constitutionnelle

⁴⁶⁰ Journal officiel, Volume 134, Section 124 A, 14 décembre 2017, pp. 69-71.

⁴⁶¹ Article 34 alinéa 1 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'intégralité des fonds collectés ou reçus en propriété par un organisme d'État, que cela se fasse en conformité avec la loi, les règlements, les pouvoirs et devoirs établis, les contrats, ou résultant de toute utilisation autorisée des biens publics, ainsi que la perception des revenus provenant de ces biens, seront remis au Trésor conformément aux règles édictées par le Ministre, à moins que la loi ne prévoie une disposition contraire ».

a le pouvoir de prononcer la révocation de la personne concernée à partir de la date de sa décision ; (3) La Cour constitutionnelle a le pouvoir de décider de la révocation du droit de la personne concernée de se présenter aux élections.

Par ailleurs, dans le cas où le Cabinet agit ou approuve l'acte, ou a connaissance de cet acte mais ne prend pas de mesures, trois conséquences juridiques sont prévues selon l'article 144, alinéa 3 et 5, à savoir : (1) La Cour constitutionnelle a le pouvoir de prononcer la révocation de l'ensemble du Cabinet à partir de la date de sa décision ; (2) La Cour constitutionnelle a le pouvoir de décréter la révocation du droit de se présenter aux élections du ministre ayant quitté son poste ; (3) La Cour constitutionnelle a le pouvoir de juger que ceux qui commettent de tels actes doivent rembourser les fonds avec intérêts dans un délai de 20 ans à compter de la date d'allocation du budget⁴⁶².

3) La relation entre les différents contrôles de discipline budgétaire

Il est observé que, pour orienter la politique économique du pays vers l'atteinte de ses objectifs financiers, il est nécessaire d'utiliser des instruments financiers qui permettront la concrétisation de cette politique. Chaque opération présente de multiples dimensions interdépendantes, et naturellement, plusieurs lois sont impliquées simultanément. En supervisant les actions des agences ou des agents publics, y compris le contrôle du comportement de ces agents, une action peut être considérée comme une infraction en vertu de nombreuses lois⁴⁶³.

À titre d'exemple, les agents publics sont astreints, conformément aux directives émanant du ministère des Finances concernant les procédures de retrait, de réception, de paiement, de conservation et de versement des fonds au Trésor pour l'année 2019, à acheminer les fonds vers le Trésor. Toutefois, un fonctionnaire gouvernemental, contrevenant délibérément à la loi, a indûment déposé les fonds en question sur son propre compte bancaire ou celui d'un tiers. Une telle conduite serait juridiquement qualifiée en tant que délit de

⁴⁶² L'analyse du cas visé par l'article 144, alinéa 3^e, sera présentée de manière exhaustive ultérieurement dans la section 1 du Chapitre 1, faisant partie intégrante de la 3^e Partie.

⁴⁶³ L'idée en question ne peut être assimilée à une limitation de la responsabilité en vertu du principe du « Non bis in idem ». En effet, elle se rapporte à une infraction spéciale qui revêt une importance distincte et particulière. Ces notions sont corroborées par les arrêts de la Cour administrative suprême n° 712/2010 et n° 1/2020, lesquels s'inscrivent dans le cadre du système juridique français en matière de contrôle de la discipline fiscale et de la gestion budgétaire en Thaïlande. De même, la Cour constitutionnelle française a confirmé le principe selon lequel les infractions disciplinaires en matière fiscale et budgétaire ne constituent pas une double sanction. Néanmoins, le tribunal accorde toujours une attention particulière au principe de proportionnalité, comme en témoigne la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n° 2014-423 du 24 octobre 2014., Éric Oliva, *op.cit.*, pp. 614 - 615.

détournement de fonds intentionnel, selon les dispositions de l'article 147 du Code pénal. De surcroît, cette action constituait une violation grave des obligations disciplinaires d'un fonctionnaire, résultant de l'exercice malhonnête ou de la négligence dans l'accomplissement de ses fonctions officielles, conformément à l'article 85 de la loi sur la fonction publique de 2008. De manière additionnelle, l'action précitée représente une violation délibérée à l'encontre de l'entité gouvernementale, occasionnant un préjudice au gouvernement, selon les termes de l'article 420 du Code civil et commercial, ainsi qu'aux articles 10 et 8 de la Loi sur la réponse délictuelle des agents publics de 1996. Enfin, cette même conduite engendre une infraction disciplinaire en matière fiscale et budgétaire, le fonctionnaire ayant omis de verser les fonds au Trésor, en contravention avec les règlements établis par le Ministre, conformément à l'article 34, alinéa 1^{er}, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

L'action ou le comportement d'un fonctionnaire, dans un contexte particulier, peut être qualifié de transgression distincte, comme indiqué précédemment. Il est essentiel de souligner que chaque infraction ne doit pas être automatiquement classée de la même manière dans toutes les circonstances. À titre d'illustration, les transgressions liées à la discipline budgétaire et financière ne justifient pas systématiquement une responsabilité civile lorsque de telles actions n'entraînent aucun préjudice pour les organismes gouvernementaux. De même, une violation de la discipline des fonctionnaires ne se transforme pas nécessairement en une infraction pénale. Il convient de noter que les critères de responsabilité pénale sont particulièrement rigoureux, et en cas de doute, la loi accorde bénéfice du doute au défendeur⁴⁶⁴. D'autre part, alors que l'intégrité au sein de la fonction publique exige des normes élevées en termes de performance des fonctionnaires, les comportements qui déshonorent les fonctionnaires, même s'ils ne constituent pas une infraction pénale, sont considérés comme des violations de la discipline au sein de la fonction publique.

⁴⁶⁴ Article 59 de Code pénal : « Une personne est sujette à une responsabilité pénale seulement dans les cas où un acte est délibérément commis, à moins que la loi n'envisage spécifiquement la responsabilité pour des actes commis par négligence ou n'énonce expressément la responsabilité, même en cas d'actes involontaires. Commettre un acte intentionnellement implique une connaissance de l'acte et, simultanément, une volonté ou une prévision de ses conséquences par la personne agissant. Si l'auteur de l'acte ignore le fait constitutif d'une infraction, il ne peut être considéré comme ayant eu l'intention ou la capacité de prévoir les conséquences de cet acte. La négligence consiste à commettre involontairement une infraction, mais à le faire sans la prudence que toute personne raisonnable exercerait dans des circonstances similaires, et où la personne en question aurait pu exercer cette prudence mais ne l'a pas fait de manière adéquate. Un acte peut également inclure des conséquences résultant de l'omission d'accomplir une action requise pour éviter de telles conséquences ».

Lorsque les différentes responsabilités sont distinctes et spécifiques les unes par rapport aux autres, même si le fonctionnaire fautif a déjà été soumis à des sanctions disciplinaires en tant que fonctionnaire conformément à la Loi sur la fonction publique de 2008 (ou dans les cas de sanctions disciplinaires annulées par la Cour administrative pour les fonctionnaires), ce même fonctionnaire ne peut pas invoquer cela comme une raison pour échapper à la responsabilité en matière de discipline budgétaire et financière.

Dans la mesure où le cadre de la discipline budgétaire et financière est conçu pour superviser l'utilisation des fonds publics dans le but de prévenir la corruption et de protéger les agences publiques contre tout préjudice, la section disciplinaire des fonctionnaires a été établie pour instaurer un contrôle sur le comportement des fonctionnaires dans l'exercice leurs fonctions et établir un modèle de comportement professionnel afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions officielles de manière ordonnée et appropriée. Ainsi, les mesures disciplinaires en matière budgétaire et financière ne se superposent pas aux mesures disciplinaires des fonctionnaires, car les intentions et les objectifs distincts des différentes lois prescrivent des mesures distinctes⁴⁶⁵.

Il convient également de souligner que, bien que toutes les disciplines budgétaires mentionnées soient régies par la loi, en raison leur nature intrinsèque, les partis d'opposition au Parlement, les organisations constitutionnelles indépendantes, les médias ou le public peuvent soulever des critiques sur la loi, faisant ainsi de la question un enjeu de contrôle politique. Le contrôle politique se caractérise par une portée plus vaste, signifiant qu'il ne se limite pas à la question de la justesse ou de la non-justesse, mais concerne plutôt la pertinence, la valeur, la fiabilité, et l'adéquation. Il constitue un cadre politique et économique qui dépasse le domaine strictement juridique.

Dans cette perspective, il est impératif de veiller à ce que le cadre politique ne soit pas utilisé de manière interchangeable avec le cadre juridique. Les organismes d'inspection responsables de la surveillance des aspects juridiques, en particulier les instances judiciaires, ne doivent en aucun cas mêler les questions politiques aux questions juridiques ni induire la confusion entre elles.

⁴⁶⁵ Arrêt de la Cour administrative suprême n° 1/2020.

SECTION II. LES PARADOXES DANS LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA VERIFICATION DES FONDS PUBLICS DE 2018

Dans la quête de la compréhension approfondie de la discipline budgétaire, cet énoncé, « À la recherche du vrai sens de la discipline budgétaire », souligne l'importance de la section 2, intitulée « Les paradoxes dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 », pour synthétiser de manière éclairante l'ensemble du sujet. Après avoir achevé cette exploration approfondie du sens inhérent à toutes les disciplines budgétaires, la prochaine étape consistera à examiner le régime de discipline budgétaire en droit, se présentant comme un corpus normatif national formel

Il est manifeste que la discipline budgétaire définie par la Constitution de 2017 fusionne les deux disciplines budgétaires définies par les Constitutions de 1997 et de 2007. La constitution actuelle confère des significations distinctes à la discipline budgétaire, regroupées sous le nouvel intitulé de « discipline monétaire et financière de l'État (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ». Cette convergence découle en partie de la perception des législateurs selon laquelle la discipline budgétaire au sens de la Constitution de 2007, en tant que discipline budgétaire d'ordre économique, n'impose pas véritablement de contraintes substantielles. Par conséquent, il a été jugé nécessaire d'instaurer une discipline budgétaire sous la Constitution de 2007, assortie des mêmes sanctions que la discipline budgétaire, désignée ici sous le terme de discipline budgétaire et financière, influencée par la Constitution de 1997.

La fusion de ces deux concepts de discipline budgétaire a engendré une confusion et un conflit avec les principes fondamentaux du droit public. Notamment, la Commission de vérification des fonds publics se voit investie du pouvoir d'utiliser l'ensemble de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 comme base pour déterminer les sanctions administratives en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, bien que certaines parties de son contenu relèvent du cadre disciplinaire en économie politique.

Le problème exposé découle fondamentalement de la question relative à l'étendue ou à la limitation de la discipline budgétaire, générant des réponses paradoxales et des interprétations contradictoires qui suscitent des préoccupations quant à la cohérence avec les principes du droit public. En liaison avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018,

la discipline budgétaire pose deux problèmes majeurs : L'octroi excessif de pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics (§ 1) ; et La réduction excessive du pouvoir accordé à la Commission de vérification des fonds publics (§ 2).

§ 1. L'octroi excessif de pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics

Au sein de la Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, sous la catégorie Grand B, l'intitulé « La présence de la discipline budgétaire dans deux positions importantes au sein d'une seule loi » illustre de manière manifeste l'incertitude entourant la définition de la discipline budgétaire au sein du cadre juridique thaïlandais. Cette section entreprendra une analyse approfondie de ces considérations, visant à éclaircir de manière plus précise la conceptualisation de la discipline budgétaire dans le contexte juridique thaïlandais. Les problématiques examinées découlent des dispositions substantielles de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de l'année 2018.

L'article 97 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁴⁶⁶ dispose qu'en cas de violation substantielle de *la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État* par tout agent public investi de la responsabilité de son application, et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3^e, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction

⁴⁶⁶ Article 4 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Aux termes de la présente loi organique : « La Commission » fait référence à la Commission de vérification des fonds publics ;

« Vérificateur » se réfère au Vérificateur général ;

« Bureau » désigne le Bureau de vérification des fonds publics ;

« Services contrôlés » englobe les entités suivantes :

(1) Ministère, agence d'État, département ou autres agences bureaucratiques ayant le même statut juridique que le ministère, l'agence d'État ou le département ;

(2) Bureaux bureaucratiques de la zone provinciale ;

(3) Bureaux bureaucratiques de zone locale ;

(4) Les entreprises d'État conformément à la loi sur les dépenses publiques et à d'autres lois pertinentes ;

(5) Fonds renouvelables ;

(6) Autres bureaux de l'État ;

(7) Agences non établies par l'État mais recevant une contribution financière de l'État ou toute activité dont les activités reçoivent de l'argent ou des actifs des services contrôlés, tel que mentionné ci-dessus en (1), (2), (3), (4) ou (6), en particulier dans le cadre de cette contribution financière ou de ces activités ;

(8) Autres agences ou activités pour lesquelles la loi exige que le Bureau du Vérificateur général soit l'auditeur, ou la loi prévoit le droit de demander au Bureau du Vérificateur général d'être l'auditeur.

« Audité » fait référence au directeur général ou au chef des agences gouvernementales agissant au nom des services contrôlés ;

« Vérification des fonds publics » englobe l'inspection des fonds publics des services contrôlés, ainsi que d'autres types de vérifications imposés par la présente loi organique. Ces vérifications sont toutes liées au contrôle des revenus publics, des recettes publiques, des dépenses publiques, à l'utilisation, à la rétention et à la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages des services contrôlés, ou à tout autre contrôle ou gestion pertinent desdits services contrôlés. L'objectif principal est d'évaluer si les recettes et les dépenses, ainsi que la gestion financière de l'entité concernée, respectent les dispositions légales, réglementaires, les directives gouvernementales, et les bonnes pratiques de gouvernance d'État. De plus, il s'agit de vérifier si les dépenses et les utilisations des fonds sont conformes aux objectifs établis, économiquement efficaces, et efficaces. Ce processus d'examen englobe également l'analyse des rapports financiers des services contrôlés et la formulation d'avis sur les résultats de l'inspection, ainsi que d'autres vérifications spécifiées dans ladite loi organique. ; ... ».

administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, mutatis mutandis, les dispositions de l'article 96, alinéa 2^e⁴⁶⁷.

Bien que l'intention soit compréhensible que l'expression « Loi sur la discipline financière de l'État » à l'article 97 renvoie fondamentalement à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, l'examen de la substance de cette loi soulève naturellement la question de la portée de l'application de ladite loi. Peut-elle, en effet, servir de fondement pour établir les infractions à la discipline budgétaire et financière ? La question de la faisabilité de cette démarche est abordée par l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, mais dans quelle mesure cette application peut-elle être concrètement réalisée ?

Cette interrogation se complique davantage en raison du caractère étendu de la loi susmentionnée, comprenant jusqu'à 87 dispositions. Il est à noter que certains passages de la loi présentent des zones d'incertitude manifeste, laissant entrevoir la possibilité de conditions d'application variables en matière de discipline budgétaire. L'absence actuelle d'exemples pratiques relatifs à l'utilisation et à l'interprétation de ces dispositions législatives entrave la possibilité de déterminer avec certitude la portée réelle, étroite ou large, de l'article 97 de la présente loi organique.

Ainsi, la clarification de ces éléments d'incertitude, par le biais d'orientations ou d'interprétations autorisées, est impérative pour garantir une application cohérente de la loi dans le contexte de la vérification des fonds publics. La pleine compréhension du champ

⁴⁶⁷ Article 95 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur doit informer l'audité de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics causent un préjudice à l'État ou aux services contrôlés ou ont été intentionnellement commises en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur doit informer l'Auditée d'indemniser l'État ou les services contrôlés ou de procéder à une sanction disciplinaire, le cas échéant. Lorsque l'audité a corrigé les fautes, il en informe le Vérificateur.

Dans le cas où l'audité n'a pas pris de mesures en vertu de l'alinéa 3 dans un délai raisonnable, le Vérificateur l'informe de prendre des mesures dans le délai déterminé par le Vérificateur ».

Article 96 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Un audité qui n'a pas observé la disposition de l'article 85, alinéa 2, dans le délai spécifié par le Vérificateur ou celle de l'article 95, alinéa 4, sans motif raisonnable, le Vérificateur est habilité, s'il le juge opportun, à porter le dossier devant la Commission en vue de l'imposition de sanctions administratives à l'encontre de cet audité.

Concernant les sanctions administratives prévues à l'alinéa 1, le Vérificateur récapitule les faits et circonstances constitutifs du motif de sanction, tout en formulant des recommandations quant à la nature de la sanction à appliquer ».

d'application de l'article 97 demeure tributaire de l'éventuelle élaboration de directives et de l'apparition d'exemples pratiques détaillés concernant l'utilisation et l'interprétation de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. L'analyse sera structurée en trois parties distinctes : Les dispositions invoquées en vue de l'analyse des transgressions en matière de discipline budgétaire et financière (A) ; En quête de la substance et de la puissance juridique inhérentes aux dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (B) ; et Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire (C).

A - Les dispositions invoquées en vue de l'analyse des transgressions en matière de discipline budgétaire et financière

La première problématique préliminaire à examiner réside dans l'identification des comportements pouvant être qualifiés d'infractions, conférant ainsi à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir de prononcer des sanctions administratives conformément à l'article 97 de la Loi Organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Cet article dispose que si les agents publics, investis du devoir de respecter la législation relative à la discipline monétaire et financière de l'État et qui, délibérément, ne s'y conforment pas, ils sont susceptibles de se voir imposer une sanction administrative par la Commission, sur la recommandation du Vérificateur Général. Toutefois, cette disposition ne trouve pas application dans le cas où les dispositions de l'article 95, alinéa 3, ou de l'article 96 peuvent être invoquées⁴⁶⁸.

Il est observé qu'aucune clarification précise n'a été apportée dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 quant à la qualification des actes constituant des violations de la discipline budgétaire et financière. Cette législation revêt la nature d'une loi procédurale, détaillant exclusivement les compétences et les modalités d'exercice de la Commission de vérification des fonds publics. Toutefois, sur le plan du droit substantiel, elle doit être interprétée en corrélation avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État

⁴⁶⁸ Article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout agent public investi de la responsabilité de son application, et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3°, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, mutatis mutandis, les dispositions de l'article 96, alinéa 2° ».

de 2018, qui énonce les obligations imposées aux agents publics. Lorsque des agents publics sont identifiés comme ayant de telles obligations et qu'ils contreviennent délibérément ou omettent de remplir conformément aux dispositions de ladite loi, ils sont susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives de la part de la Commission de vérification des fonds publics. Par conséquent, lors de la répression des agents publics enfreignant la discipline budgétaire et financière en vigueur en Thaïlande, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 doit toujours être prise en considération.

Lorsqu'une analyse approfondie est entreprise sur la législation relative à la discipline financière et fiscale de l'État, il convient de noter que cette réglementation se compose de cinq sections distinctes : le Chapitre 1 - Les Dispositions générales ; le Chapitre 2 – Les Politiques monétaires et financières ; le Chapitre 3 – les Disciplines monétaires et financières ; le Chapitre 4 – Le Comptabilité, le reporting et l'audit ; et enfin, le Chapitre 5 - L'audit. Toutefois, il est à souligner que dans le Chapitre spécifiant les obligations des agents publics, seulement trois catégories sont spécifiées, à savoir le Chapitre 1 - Chapitre 3. Les catégories 1 et 2 présentent des similitudes caractéristiques, justifiant ainsi leur regroupement pour les besoins de cette étude. Par conséquent, l'étude est divisée en deux parties distinctes : La discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières (1)) ; et La discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières (2))⁴⁶⁹.

1) La discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières

Le Chapitre 1, intitulé « Dispositions générales », est composé de quatre dispositions, à savoir les articles 6 à 9. Fondamentalement, il se distingue en tant que cadre de discipline budgétaire au sens large. Il revêt principalement la nature d'un cadre d'économie politique, définissant les paramètres financiers pour la mise en œuvre de la politique budgétaire, l'élaboration des budgets, la mobilisation des recettes, la gestion des dépenses publiques, la gestion du trésor, et la création d'une dette publique conformément à l'article 6.

⁴⁶⁹ Il est pertinent de relever que la législation en question présente une formulation erronée ainsi qu'une désignation inappropriée de la loi, car celle-ci n'aborde pas les aspects de la politique monétaire relevant de la compétence de la Banque de Thaïlande.

Un exemple illustratif est le devoir conféré au Cabinet de maintenir la discipline budgétaire, tel que stipulé à l'article 9, alinéa 3^e, interdisant notamment la mise en œuvre de politiques populistes susceptibles d'engendrer des risques ou des charges budgétaires à long terme. Ces dispositions sont largement de nature politique et économique, relevant d'un contrôle de la pertinence ou de la valeur économique en vue de stabiliser la situation budgétaire, d'assurer la viabilité budgétaire, de prévenir les risques ou les charges dans l'économie, tout en maintenant un équilibre entre les revenus et les dépenses, et en créant une dette publique à un niveau qui favorise la génération de revenus pour le remboursement⁴⁷⁰. La nature de l'économie se révèle à travers l'utilisation des termes « efficace, transparent et responsable » ainsi que par la référence au « maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale » énoncés à l'article 6. De même, l'économie est caractérisée par l'emploi des termes « l'optimisation des ressources, des coûts et des avantages, de la stabilité ainsi que de la sécurité économiques et sociales, et de la viabilité financière de l'État » dans la section 7. Par ailleurs, il est possible de discerner la nature de l'économie à travers la mention de la « politique populiste » à l'article 9, alinéa 3^e, soulignant le risque de popularité politique susceptible de causer des dommages à long terme à l'économie nationale et au bien-être public.

Lorsqu'on examine les diverses valeurs garanties par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, telles que le principe d'efficacité, le principe de transparence, le principe de responsabilité, le principe de stabilité et de durabilité, entre autres, il est à noter que ces disciplines budgétaires ne bénéficient d'aucun cadre juridique véritablement défini. En cas de litige porté devant les tribunaux, celui-ci est soumis à la Cour constitutionnelle. L'affaire est considérée comme relevant de la catégorie des « actions gouvernementales », et le pouvoir judiciaire tend généralement à éviter d'interférer avec la politique du pouvoir exécutif, refusant d'examiner l'affaire. En cas de litige présenté à la Cour administrative, l'affaire est naturellement considérée comme relevant de l'« opportunité » ou de la « véritable discrétion » du pouvoir administratif, où, en principe, l'organisme judiciaire s'abstient également d'intervenir⁴⁷¹.

Le Chapitre 2, intitulé « Politique monétaire et budgétaire », se divise en deux parties distinctes : la section 1, consacrée à la Commission de la politique monétaire et financière de

⁴⁷⁰ KAEWLA-IAD S., *Loi budgétaire de la Thaïlande*, (Université Thammasat, 1^{er} éd., 2017), p. 169.

⁴⁷¹ KRABUANSRI A., « Maintien de la discipline budgétaire par l'organe de contrôle audit externe : la Cour disciplinaire budgétaire et financière de France et la Commission de vérification des fonds publics », *Journal académique de la Cour Administrative*, Bureau de la Cour Administrative, (volume 22, n° 3, 2022), pp. 8 - 9.

l'État (articles 10 à 12), et la section 2, abordant les Opérations financières et budgétaires (articles 13 à 30). La première section traite de la nouvelle commission récemment établie en conformité avec cette loi. L'article 10 institue la Commission de la politique monétaire et financière de l'État en tant qu'entité centrale dotée du pouvoir de définir la politique budgétaire du pays. Cette commission est composée du Premier ministre en tant que président, du ministre des Finances en tant que vice-président, et des membres suivants : le secrétaire permanent du ministère des Finances, le secrétaire général du Conseil national de développement économique et social, le directeur du Bureau du budget et le gouverneur de la Banque de Thaïlande. Le directeur général du Bureau de la politique budgétaire assume le rôle de secrétaire, et le Bureau de la politique budgétaire agit en tant que secrétariat de la Commission. En outre, l'article 11 confère à la Commission le pouvoir et le devoir de prescrire une discipline budgétaire, en complément des dispositions déjà prévues dans la présente loi ou d'autres lois auxquelles les agences gouvernementales doivent se conformer. La Commission est également habilitée à prendre d'autres mesures visant à maintenir la discipline budgétaire dans le pays.

Dans la deuxième section, des déterminations relatives aux opérations financières et budgétaires seront établies. L'article 13 instaure un plan budgétaire à moyen terme qui constituera le plan directeur principal pour la planification des opérations financières et budgétaires de l'État, englobant le plan budgétaire annuel et le plan de gestion de la dette publique. Il incombe à la Commission de préparer le plan financier à moyen terme, qui doit être finalisé dans les 3 mois suivant la clôture de chaque exercice financier. Ce plan à moyen terme doit couvrir une période d'au moins trois ans et inclure au minimum : (1) les objectifs et les politiques budgétaires ; (2) la situation et les projections économiques ; (3) la situation et les projections budgétaires, comprenant les prévisions de revenus, les estimations des dépenses, le solde budgétaire et la gestion de ce solde budgétaire ; (4) l'état de la dette publique du gouvernement ; (5) les obligations financières du gouvernement⁴⁷².

⁴⁷² Article 13 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 « Il est établi un plan financier à moyen terme qui sert de principal guide pour la planification des opérations fiscales, financières et budgétaires de l'État, ainsi que le plan annuel de crédits et le plan d'administration de la dette publique.

La Commission est tenue de finaliser l'élaboration du plan financier à moyen terme visé à l'alinéa 1 dans un délai de trois mois à compter de la clôture de chaque exercice.

Le plan financier à moyen terme visé à l'alinéa 1 couvre une période d'au moins trois ans et doit au moins comprendre :

- (1) Les objectifs et les politiques financières ;
- (2) Une analyse de la situation économique et une estimation ;
- (3) Une analyse de la situation financière et une estimation, englobant une projection des recettes, une projection des dépenses, un équilibre financier, ainsi que la gestion de cet équilibre financier ;
- (4) Un état de la dette publique du gouvernement ;
- (5) Les engagements monétaires et financiers du gouvernement. ».

Un exemple illustrant l'utilisation du pouvoir de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État est la publication d'annonces spécifiant diverses proportions destinées à servir de cadre à la discipline budgétaire et financière de l'État. Cela se manifeste à travers l'Annonce de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État concernant la détermination de diverses proportions comme cadre pour la discipline budgétaire en 2018⁴⁷³. Diverses proportions pour la discipline budgétaire comprennent les éléments suivants : (1) Les proportions des dépenses budgétaires, du budget central, des fonds de réserve pour les urgences ou les nécessités, doivent être fixées à au moins 2 pour cent mais pas plus de 3,5 pour cent du budget de dépenses annuel ; (2) La proportion du budget destiné au remboursement du principal des emprunts du gouvernement et des agences gouvernementales dont le gouvernement est responsable doit être fixée à au moins 2,5 pour cent et au maximum à 3,5 pour cent du budget de dépenses annuel ; (3) La proportion du budget allouée au paiement des intérêts et aux dépenses liées aux emprunts d'argent auprès du gouvernement et des agences gouvernementales dont le gouvernement est responsable doit être déterminée en fonction du fardeau prévu au cours de cet exercice financier ; (4) La proportion de la dette contractée pour lier le budget aux dépenses au cours des exercices financiers ne doit pas dépasser 10 pour cent du budget de dépenses annuel ; (5) La proportion de l'endettement dépassant ou autre que ce qui est spécifié dans la loi budgétaire de dépenses ne doit pas dépasser 5 pour cent du budget de dépenses annuel. Par la suite, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a émis une deuxième résolution sur le même sujet⁴⁷⁴. Dans le but de modifier davantage la proportion liée à la discipline budgétaire relative à la dette publique, particulièrement dans les situations où l'État nécessite des fonds additionnels pour résoudre les problèmes économiques du pays, la commission a procédé à des amendements, des améliorations et à une extension à un maximum de 8 pour cent du budget annuel, dépassant ainsi la limite antérieure de 5 pour cent du budget de dépenses annuel. Cette modification reflète la nécessité du gouvernement d'augmenter la dette publique afin de financer l'administration du pays au cours de cette période.

Il est à noter que les différentes proportions fixées par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État ne constituent pas un cadre de discipline budgétaire assorti de conditions d'application strictes. Chaque fois que l'administration requiert des fonds additionnels, le Bureau de la politique budgétaire peut recommander à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État d'ajuster le cadre de discipline budgétaire existant. Cette mesure s'avère

⁴⁷³ Journal officiel, Volume 135, Section Spéciale 144 D, du 21 juin 2018, p. 9.

⁴⁷⁴ Journal officiel, Volume 136, Section Spéciale 135 D, du 27 mai 2019, p. 149.

donc obligatoire et relève d'un cadre politique. La politique budgétaire du pays peut ainsi être modifiée en fonction de la situation économique du pays.

2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières

Le Chapitre 3, intitulé « Discipline monétaire et financière », est constitué de 37 dispositions, couvrant les articles 31 à 67. Il est subdivisé en 6 sections distinctes, à savoir : Section 1, axée sur les Revenus (Articles 31 à 36) ; Section 2, dédiée aux Dépenses (Articles 37 à 43) ; Section 3, portant sur l'Acquisition de biens et l'administration des biens de l'État (Articles 44 à 48) ; Section 4, concernant la Création de dettes et l'administration des dettes (Articles 49 à 60) ; Section 5, abordant l'Argent non budgétaire et les capitaux renouvelables (Articles 61 à 63) ; Section 6, relative aux Finances locales (Articles 64 à 67).

Les revenus publics sont traités dans la section 1, Revenus. Selon les dispositions des articles 31 et 34, une fois que ces revenus ont été collectés, l'ensemble de l'argent recueilli ou reçu par les administrations publiques doit être considéré comme la propriété de l'État, qu'il ait été perçu conformément aux lois, règles ou réglementations en vigueur, ou qu'il provienne de contrats, de l'utilisation de biens, ou de la perception d'intérêts sur la propriété gouvernementale. Les administrations publiques ont l'obligation de remettre ces fonds au Trésor en tant que revenus publics⁴⁷⁵. Les principes juridiques en question assurent le respect du principe d'universalité, également désigné sous le nom de principe des revenus, en disposant qu'il ne doit pas être lié aux dépenses de l'organisation⁴⁷⁶. En cas de violation ou de non-respect, cela sera considéré comme une infraction à la discipline budgétaire et financière, et sera passible de sanctions administratives conformément à la loi, telles que la question de la réception ou de l'envoi d'argent au Département de S. qui n'est pas conforme à la réglementation⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Le même principe a été établi dans le cadre de la loi sur le Trésor de 1948, spécifiquement à l'article 4. Antérieurement, ce principe était également incorporé dans la législation concernant les procédures budgétaires, tel que stipulé à l'article 24 de la loi sur les procédures budgétaires de 1959. Toutefois, il est à noter que cette disposition n'est plus explicitement évoquée dans la législation actuelle sur les procédures budgétaires, à savoir la loi sur les procédures budgétaires de 2018, qui prévaut actuellement.

⁴⁷⁶ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit public financier*, op.cit., p. 177.

⁴⁷⁷ Il convient d'examiner attentivement la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 25/2017 à la lumière des dispositions de la législation actuelle en matière de discipline budgétaire et financière, telles que définies dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette démarche permettra de déterminer toute évolution ou modification dans les pratiques et les normes régissant ces domaines essentiels.

Les dépenses publiques sont catégorisées en deux parties : Dépenses budgétaires et Dépenses hors budgétaires. Les fonds alloués dans le budget sont détaillés dans la section 2, Dépense. Fondamentalement, les administrations publiques et les agents publics ne sont autorisés à dépenser de l'argent que s'ils sont légalement autorisés, conformément à l'article 37. La loi dispose que l'autorité responsable de l'approbation du paiement doit vérifier la conformité de la dépense avec la loi, comme précisé à l'article 38. Une fois l'ordonnancement financier effectué, le retrait des fonds doit suivre les règlements du ministre des Finances, approuvés par le Cabinet, comme énoncé à l'article 39 (actuellement les règlements de 2019 du ministère des Finances sur le retrait, la réception, le paiement, la conservation et l'envoi d'argent au Trésor). Si les fonds ne sont pas utilisés intégralement conformément à l'ordonnancement, ils doivent être restitués immédiatement au Trésor, conformément à l'article 40, afin de garantir que la dépense demeure spécifique, conformément au principe de spécialité⁴⁷⁸. En cas de violation ou de non-respect, cela sera considéré comme une infraction à la discipline budgétaire et financière et entraînera des sanctions administratives prévues par la loi. Par exemple, le déboursement d'argent pour l'achat et la réparation d'une voiture, dans le cas du sauvetage d'une infirmière par l'organisation administrative du sous-district lors d'une situation d'urgence, qui n'est pas conforme à la réglementation, serait sujet à de telles sanctions⁴⁷⁹.

Les fonds extrabudgétaires sont traités dans la section 5, Argent non budgétaire et capitaux renouvelables. La loi reconnaît la nécessité de permettre à une agence de déduire une partie de ses revenus pour ses propres dépenses, conformément à sa mission spécifique, en vertu du principe d'indépendance des agences gouvernementales ayant des missions distinctes de celles de l'agence des Travaux publics généraux. Cependant, cette indépendance doit respecter le cadre de la discipline budgétaire afin d'assurer la transparence et l'efficacité des dépenses de ces fonds. Les fonds extrabudgétaires doivent être utilisés uniquement dans la mesure nécessaire et dans le but spécifié pour les fonds renouvelables, en accord avec l'article 61 en conjonction avec l'article 63. De plus, l'argent extrabudgétaire doit être déposé auprès du ministère des Finances. Lorsque ces fonds extrabudgétaires sont dépensés pour l'exercice de

Pour ce faire, il est nécessaire de procéder à une comparaison systématique de la décision susmentionnée avec celle de la Commission de vérification des fonds publics en vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2009. De plus, il est impératif d'examiner attentivement le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 ainsi que le règlement sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001. Cette analyse comparative permettra de mettre en évidence les éventuelles divergences, continuités ou évolutions dans l'application des normes et des procédures en matière de discipline budgétaire et financière.

⁴⁷⁸ Sabyeroob-Polsuwan O., *op.cit.*, pp. 182 - 183.

⁴⁷⁹ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 9/2018 par analogie.

fonctions jusqu'à ce que l'objectif spécial soit atteint, tout excédent doit être rapidement envoyé au Trésor, sauf disposition contraire de la loi, conformément à l'article 61. En cas de violation ou de non-respect, cela serait considéré comme une infraction à la discipline budgétaire et financière, entraînant des sanctions administratives prévues par la loi, telles que le paiement de pensions par la Caisse non conforme à la réglementation⁴⁸⁰.

La dette publique est abordée dans la section 4, Création de dettes et administration des dettes. Fondamentalement, la dette publique représente un type de recette publique, mais elle se distingue des autres revenus car il s'agit de fonds qui doivent être remboursés aux créanciers avec intérêts conformément au contrat établi. Étant donné que l'État a l'obligation de rembourser ces fonds, qui proviennent principalement de l'argent des contribuables, la loi doit intervenir pour contrôler la création et la gestion de la dette. Il est essentiel que la gestion de la dette soit transparente et efficace, tout comme le contrôle des revenus et des dépenses publiques mentionné précédemment⁴⁸¹. Par conséquent, les agences et les agents publics doivent contracter des dettes et gérer la dette publique conformément à la loi, en respectant les objectifs et l'autorité de l'agence gouvernementale emprunteuse. Ils doivent agir avec diligence, en tenant compte leur solvabilité et leur capacité à rembourser les dettes, en répartissant les charges de remboursement de manière appropriée. La stabilité, la durabilité financière, ainsi que la crédibilité du pays et des agences gouvernementales emprunteuses doivent être prises en compte conformément à l'article 49. Tout manquement à ces obligations sera considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière, entraînant des procédures administratives et des sanctions prévues par la loi. Cependant, il est noté qu'il n'existe actuellement aucune décision de la Commission de vérification des fonds publics en ce qui concerne la création et la gestion de dettes.

Les biens publics sont traités dans la section 3 Acquisition de biens et administration des biens publics. Fondamentalement, les agences et les agents publics sont tenus de gérer les biens sous leur possession ou contrôle conformément aux règlements stipulés dans la loi. La gestion des biens publics doit prendre en compte les avantages de l'État et du peuple, sa dignité et son économie, et doit être effectuée avec prudence, discernement et une gestion des risques appropriée afin de ne pas causer de dommages aux actifs. Le ministère des Finances joue un rôle important dans l'entretien et la gestion de ces biens conformément à l'article 45. Cette loi est également liée à la loi sur les marchés publics de 2017, régie par l'article 48. Tout

⁴⁸⁰ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 28/2018 par analogie.

⁴⁸¹ ENGCHANIL A., *Principe du Droit des finances publiques*, (Winyuchon, 2015), pp. 83 - 84.

manquement ou non-respect de cette loi sera considéré comme une infraction et entraînera des sanctions administratives spécifiées par la loi, telles que les cas d'achat illégal d'équipements de filtration d'eau et de filtres à air hospitaliers⁴⁸².

Les finances locales sont abordées dans la section 6 Finances locales. Selon l'article 64, les organisations gouvernementales locales doivent collecter des revenus suffisants pour fournir des services publics. Dans les cas où elles ne peuvent pas collecter suffisamment de revenus pour mener à bien ces opérations, l'État peut allouer un budget pour soutenir les organisations gouvernementales locales, dans la mesure où cela est nécessaire et approprié. Bien que les collectivités locales bénéficient d'une certaine indépendance budgétaire, cette indépendance doit respecter le cadre de la discipline budgétaire.

Cependant, la loi actuelle ne précise qu'un cadre général. L'article 65 dispose que la budgétisation, les dépenses, les dettes et la gestion immobilière des organisations gouvernementales locales doivent être transparentes et vérifiables, en tenant compte des résultats, de la valeur, des économies et des charges. De plus, cela doit tenir compte de la situation financière, de la nécessité de dépenser l'argent du budget et de la collecte des recettes au cours de cet exercice, conformément à l'article 66. En cas de violation ou de non-respect, cela sera considéré comme une infraction à la discipline budgétaire et financière, passible des sanctions administratives prévues par la loi. Par exemple, un cas où une organisation administrative de sous-district a perdu de l'argent sur son compte⁴⁸³.

B - En quête de la substance et de la puissance juridique inhérentes aux dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Il est crucial de comprendre la discipline budgétaire telle qu'elle est définie dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, car cette compréhension est essentielle pour saisir l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Les deux sont interconnectés, et une compréhension approfondie de la discipline budgétaire thaïlandaise dépend de la compréhension de ces textes légaux spécifiques. Ainsi, pour saisir pleinement la discipline budgétaire énoncée dans la loi sur la discipline monétaire et financière

⁴⁸² Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 7/2018 par analogie.

⁴⁸³ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 3/2018 par analogie.

de l'État de 2018, il est nécessaire de revenir en arrière et d'étudier l'intention de chaque section de cette loi. Cela permettra d'avoir une vue d'ensemble et de clarifier le tableau global. Cette question sera abordée en deux parties : L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières (1)) ; et L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières (2)).

1) L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières

Il constate que le Chapitre 1, qui traite des dispositions générales, et le Chapitre 2, qui concerne la politique budgétaire, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, sont considérés comme les premières dispositions légales à garantir une application généralisée après plus de dix ans d'efforts depuis la promulgation de la Constitution de 2007. Afin de comprendre en détail l'historique du Chapitre 1 et du Chapitre 2, une étude comparative sera réalisée avec les projets de lois antérieurs, en mettant particulièrement l'accent sur ces trois aspects : La Constitution de 2007 ; La Constitution intérimaire de 2014 ; Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances).

La Constitution de 2007 contient une disposition à l'article 167, alinéa 3^e, qui dispose qu'il faut avoir une loi sur la discipline budgétaire pour établir un cadre pour la discipline budgétaire nationale⁴⁸⁴. En ce sens, on constate que les mots « loi monétaire et financière de l'État » figurant à l'alinéa 3 e de cette disposition constituent le point de départ de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ainsi, l'étude de ces dispositions contribue à promouvoir une meilleure connaissance et compréhension de l'intention du Chapitre 1 et 2 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018. L'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007

⁴⁸⁴ Article 167 alinéa 3 de la Constitution de 2007 : « Il convient d'établir une loi sur la monnaie et les finances de l'État, détaillant les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles afférentes à une planification financière à moyen terme, à la mobilisation des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'incurrence de dettes, ou à tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Cette législation englobe également la règle pour la détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents qui définissent la portée de la collecte des revenus et la surveillance des dépenses, conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».

apparaît au chapitre 8 : Monnaie, finances et budget. C'est la première fois dans l'histoire de la Thaïlande que le concept de droit des finances publiques est classé comme un chapitre distinct dans la Constitution, séparé des autres. Dans les constitutions précédentes, ces lois constituaient généralement une partie des dispositions concernant les pouvoirs du Parlement.

Le professeur Pisit Leeatham a expliqué que l'article 8 vise à éviter les problèmes liés à la mise en œuvre de politiques populistes qui pourraient conduire à des crises budgétaires, un phénomène observé dans de nombreux pays étrangers. C'est pourquoi cette disposition a été proposée pour maintenir la discipline budgétaire dans la Constitution de 2007⁴⁸⁵. Cette interprétation est en accord avec la décision n° 3-4/2014 de la Cour constitutionnelle, qui a souligné que l'article 8 constitue un cadre visant à assurer la stabilité et le développement économique durable ainsi que l'équité dans la société⁴⁸⁶.

Lors de l'élaboration de la loi sur les finances de l'État et des finances, conformément à l'esprit de l'article 167, alinéa 3, de la Constitution de 2007, le ministère des Finances joue un rôle crucial dans la promotion de cette loi. Il s'agit du projet de loi monétaire et financier de l'État (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'État sur proposition du ministère des Finances). Bien que le projet de loi n'ait pas été adopté par le Parlement, il est conçu pour jouer un rôle de cadre de discipline budgétaire de manière abstraite et générale. En cas de violation ou de non-respect de ces règles par le Parlement ou le gouvernement, cela relève principalement de la responsabilité politique. Le recours au tribunal pour imposer une sanction ou un jugement visant à faire respecter le cadre de discipline financière et budgétaire n'est pas une responsabilité pouvant être poursuivie dans le cadre d'une action en justice. Par exemple, le contrôle des projets conformément à la politique gouvernementale pour déterminer s'ils sont susceptibles d'entraîner des dommages fiscaux à long terme pour le pays, comme illustré par les projets d'articles 9 et 10⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ SAWANGSAK C., *op.cit.*, p. 48., TRISADIKOON K., *Application juridique de la loi sur la discipline budgétaire en Thaïlande*, Mémoire, Faculté de droit, Université Thammasat, 2022. p. 193.

⁴⁸⁶ Journal officiel, Volume 131, Section 53 A, du 16 juillet 2014, p. 43.

⁴⁸⁷ Article 9 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Lorsque la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets conformément aux politiques gouvernementales engendre des charges fiscales futures ou est tributaire de la budgétisation des dépenses sur plus d'un exercice financier, l'organisme public responsable est tenu d'élaborer un plan de gestion détaillant les activités, les mesures ou le projet. Ce plan doit inclure une estimation des dépenses et préciser la source des fonds qui seront utilisés tout au long de la période. Ce document doit être soumis au Cabinet pour approbation.

Lors de l'examen et de l'approbation des activités, mesures ou projets mentionnés à l'alinéa 1er, le Conseil des ministres prendra en considération l'urgence, les avantages obtenus et la charge fiscale qui résultera de ces actions dans le futur ».

Il est constaté que le projet de loi de 2014 a le même contenu que les dispositions actuelles de l'article 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ces dispositions reflètent clairement l'article 1, Dispositions générales, de la loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État exige en fait que l'État étudie et mène soigneusement les opérations fiscales, afin d'éviter les charges fiscales qui pourraient survenir à long terme, et que les résultats des diverses opérations doivent être rendus publics. Il fournit donc simplement des « conseils » à l'État et aux agences gouvernementales. Même en cas de violation de ce cadre, il n'y a aucune sanction légale. Mais c'est une responsabilité politique selon une démocratie libérale. Il s'agit de créer un équilibre entre les revenus et les dépenses, en veillant à ce que les dépenses publiques et les obligations financières actuelles et futures du gouvernement soient à un niveau équilibré, ou n'excèdent pas la capacité de fournir, supporter les impôts et les dépenses administratives des citoyens pendant cette période⁴⁸⁸. Elle est donc qualifiée de discipline budgétaire au sens large, conforme à la discipline budgétaire de l'Union européenne et aux recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce cadre vise à allouer efficacement les ressources gouvernementales, maintenir la trésorerie à un niveau approprié et gérer la dette publique de manière à ne pas alourdir le budget à l'avenir⁴⁸⁹.

L'esprit de maintien de la discipline budgétaire s'est poursuivi jusqu'à la Constitution intérimaire de 2014, qui exigeait l'élaboration d'une nouvelle constitution dotée d'un mécanisme permettant de maintenir une discipline budgétaire efficace. Cela est spécifié à

Article 10 du projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances) : « Lorsqu'il délègue à un organisme public ou à une entreprise d'État la réalisation d'activités, de mesures ou de projets conformément à des politiques gouvernementales spéciales, en sus des responsabilités normales de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État, l'État est tenu de prendre en considération la charge fiscale potentielle, tant dans le présent que dans le futur. Cela englobe l'impact sur le fonctionnement de l'agence d'État ou de l'entreprise d'État, ainsi que l'approche de gestion de la charge fiscale et son impact découlant de cette action.

Un organisme public ou une entreprise d'État ainsi affecté conformément à l'alinéa 1^{er} doit établir des états comptables distincts pour les activités, mesures ou projets spécialement attribués, lesquels doivent être distingués du compte général des opérations. De plus, il doit rédiger un rapport sur les résultats des opérations assignées et les réalisations, destiné au ministre en vue de sa soumission au Conseil des ministres et de sa divulgation au public. Dans le cas où de telles actions entraîneraient des charges financières pour l'organisme public ou l'entreprise d'État concerné, l'État doit élaborer un budget pour couvrir les dépenses de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État en fonction de la charge financière encourue ».

⁴⁸⁸ SUWANMALA C., *Systèmes budgétaires et gestion axée sur les résultats dans le secteur public : relations entre l'État et les citoyens à l'ère moderne*, (Bangkok : Thanathat Printing, 2003), p. 30.

⁴⁸⁹ TER – MINASSIAN T., "Fiscal Rules for Subnational Governments : Can They Promote Fiscal Discipline?," (OECD Journal on Budgeting, vol. 6, n° 3, OECD), p. 2., BARBIER-GAUCHARD A., "La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives," (Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, n° 39 (décembre 2018)), pp. 11 - 13.

l'article 35 (7)(8)⁴⁹⁰, et il est proposé d'accroître le rôle du pouvoir judiciaire, en particulier la Cour Administrative, en coopération avec des organisations constitutionnelles indépendantes telles que la Commission nationale anti-corruption et la Commission de vérification des fonds publics. Ceci vise à favoriser la participation du public dans le contrôle, assurant ainsi que les règles juridiques garanties par la Constitution et la loi sont réellement efficaces, compte tenu des lacunes et des limites des contrôles politiques passés⁴⁹¹. De telles intentions apparaissent dans les articles 195 et 229 du projet de constitution (la version soumise au vote du Conseil national de la réforme)⁴⁹². Il peut ainsi être constaté que, pendant cette période, les rédacteurs de la constitution avaient l'idée de renforcer le mécanisme de contrôle et de contre-poids budgétaires, afin de prévenir et de dissuader les actions susceptibles de causer des dommages à l'État, ou dans les cas où certaines actions risqueraient de manquer de discipline budgétaire. Le projet de constitution a ainsi renforcé le niveau de force juridique de manière plus significative que dans la constitution précédente, qui ne contenait que des considérations politiques et économiques.

Cependant, les Constitutions thaïlandaises de 2017 et de 2018, actuellement en vigueur, n'exigent pas que la Cour Administrative joue un rôle de contrôle du pouvoir exécutif pour déterminer si les politiques ou les actions sont susceptibles de causer des dommages économiques ou fiscaux au pays. En revanche, elles établissent un cadre approximatif que l'État devra suivre, notamment dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, aux articles 6 à 8. De plus, elles disposent l'interdiction faite au Cabinet d'administrer le

⁴⁹⁰ Articles 35 (7) et (8) de la Constitution intérimaire de 2014 : « Le projet de Constitution abordera les aspects suivants : ... (7) l'établissement d'un mécanisme efficace pour restructurer et stimuler le système économique et social en vue d'atteindre une équité durable et d'empêcher une gestion étatique propice à la démagogie préjudiciable au système économique et au bien-être public à long terme ; (8) l'instauration d'un mécanisme efficace pour assurer la validité des dépenses publiques, répondant aux intérêts communs du public tout en respectant la situation monétaire et financière du pays, et la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle et de divulgation des dépenses de l'État ... ».

⁴⁹¹ KRABUANSRI A., « Rôles de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative dans le maintien de la discipline budgétaire », *Journal académique de la Cour Administrative*, Bureau de la Cour Administrative, (volume 22, n° 3, 2022), pp. 50 - 53.

⁴⁹² Article 195 du projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation) : « En cas de preuves crédibles suggérant que tout individu occupant un poste politique ou fonctionnaire engage des dépenses qui, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des préjudices à l'État, le Vérificateur général, avec l'approbation de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, est habilité à mener une enquête sur les faits et à soumettre le dossier correspondant à la section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative. Il incombe au tribunal d'examiner et de statuer promptement conformément à la loi organique applicable dans ce domaine ».

Article 229 du projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation) : « L'institution d'une section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative centrale et de la Cour Administrative suprême est prévue. La composition collégiale ainsi que les compétences et devoirs de cette section doivent être conformes à la législation régissant la création de la Cour Administrative et les procédures qui y sont associées ».

gouvernement dans le but de créer une popularité politique susceptible de causer des dommages à long terme au système économique national et à la population, comme le mentionne la section 9. Cependant, il n'est pas clairement précisé quel rôle les agences doivent jouer dans l'utilisation de telles dispositions pour contrôler les activités politiques.

Par conséquent, il est possible de conclure que le contenu du Chapitre 1, Dispositions générales, et du Chapitre 2, Politique monétaire et financière, est un produit de la pensée remontant à la Constitution de 2007, Chapitre 8, Monnaie, Finances et Budget. L'objectif était de prévenir et de supprimer les politiques, projets ou activités budgétaires susceptibles de nuire au système économique du pays à long terme, comme le reflète la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ainsi, le Chapitre 1 et le Chapitre 2 de la loi de 2018 sont le résultat de telles idées, avec la même intention, et ont donc le statut d'un cadre d'économie politique utilisé pour contrôler la politique financière et les outils financiers de l'administration, selon le principe d'efficacité, les principes de transparence et les principes vérifiables, tout en maintenant la stabilité et le développement économique durable. Il semble qu'il y ait une référence à un tableau 4 ci-dessous pour illustrer la comparaison de l'évolution de la discipline budgétaire dans ce domaine entre le passé et le présent.

Tableau 4⁴⁹³

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire en corrélation avec les fondements et les conditions réglementaires des catégories 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
Article 167 alinéa 1 : « Dans le cadre de l'introduction du projet de loi de finances initiale annuel, il est impératif que ledit projet soit assorti de documents exposant les revenus estimés, les objectifs obscurs, les activités, les plans ou les projets inhérents à chaque poste de dépenses. Cette documentation englobe, par ailleurs, une évaluation détaillée de la situation monétaire et financière du pays, offrant une perspective globale de la conjoncture économique découlant des dépenses et des recettes. Elle prend également en compte les avantages et les	Articles 35 (7) et (8) de : « Le projet de Constitution abordera les aspects suivants : ... (7) l'établissement d'un mécanisme efficace pour restructurer et stimuler le système économique et social en vue d'atteindre une équité durable et d'empêcher une gestion étatique propice à la démagogie préjudiciable au système économique et au bien-être public à long terme ; (8) l'instauration d'un mécanisme efficace pour assurer la validité des dépenses publiques, répondant aux intérêts communs du public tout en respectant la situation monétaire et financière du pays, et	Article 89 : « L'État est tenu de mettre en œuvre la politique fiscale et le budget du gouvernement, tout en respectant les principes de discipline budgétaire, de durabilité et d'utilisation efficiente des fonds publics. Ce faisant, il doit fournir un système financier et fiscal à la société, caractérisé par son efficacité, son bénéfice maximal pour la population, et sa cohérence avec les évolutions économiques et sociales. De plus, l'allocation des budgets doit prendre en considération l'égalité des sexes ainsi que d'autres formes d'égalité, tout en mettant en place des	Article 62 : « l'État est tenu de maintenir rigoureusement la discipline monétaire et financière, garantissant ainsi une stabilité et une sécurité durables de la situation monétaire et financière de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit établir un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société. La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État contient au moins des dispositions relatives au cadre de l'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la

⁴⁹³ Tableau 4 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire en corrélation avec les fondements et les conditions réglementaires des catégories 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
déficits résultant de toute exonération fiscale spécifique, ainsi que la justification de l'engagement d'obligations au-delà d'une année, des dettes de l'État et leur incidence, tout en scrutant la situation financière des entreprises d'État tant pour l'exercice courant que pour l'année précédente ».	la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle et de divulgation des dépenses de l'État ... ».	mécanismes visant à protéger l'administration publique contre les atteintes potentielles à long terme sur le système économique national et la population. Enfin, il est impératif de mettre en place un mécanisme efficace permettant l'inspection et la divulgation transparente de l'utilisation des fonds publics ».	discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, tant budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique ».
Article 167 alinéa 2 : « Lorsqu'une dépense ne peut être attribuée directement à un organisme gouvernemental, une entreprise d'État ou à d'autres organismes d'État, elle sera assignée au poste de dépense réservé. En pareil cas, la justification ainsi que la nécessité de cette assignation seront consciencieusement mentionnées ».		Article 189, alinéa 1 : « La mise en œuvre des politiques financières et budgétaires de l'État doit être conforme aux principes de bonne gouvernance, aux garanties de qualité et de mérite, aux principes disciplinaires budgétaires et aux principes de justice sociale, conformément à la loi organique relative aux finances publiques et au budget ».	Article 142 : « L'introduction d'une loi de finances annuelle doit comporter une présentation détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats anticipés ou générés par les paiements, et s'aligner sur la stratégie nationale ainsi que sur les plans de développement, conformément aux normes définies par la loi sur les disciplines monétaire et financière de l'État ».
			Article 164 : « Le Conseil des ministres assure la gestion des

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire en corrélation avec les fondements et les conditions réglementaires des catégories 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
Article 167 alinéa 3 : « Il convient d'établir une loi sur la monnaie et les finances de l'État, détaillant les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles afférentes à une planification financière à moyen terme, à la mobilisation des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'incurrence de dettes, ou à tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Cette législation englobe également la règle pour la détermination du montant des sommes réservées		Article 189, alinéa 2 : « Pour empêcher la mise en œuvre de politiques visant à créer un favoritisme politique pouvant causer des dommages à long terme à l'économie nationale et à sa population, l'approbation de toute politique, mesure ou projet doit être précédée d'une analyse du budget et de la charge financière, à court et à long terme. De plus, l'impact sur l'économie et la société doit être analysé, et le montant ainsi que la source des fonds pour soutenir la mise en œuvre de ladite politique doivent être spécifiés ».	affaires de l'État en conformité avec les dispositions de la Constitution, des lois et des politiques énoncées au Parlement. Il agira également en accord avec les règles suivantes : (1) s'acquitter de ses fonctions et exercer ses pouvoirs avec honnêteté, de bonne foi, avec dévouement, ouverture, minutie et prudence dans l'accomplissement de divers actes pour le plus grand bénéfice du pays et du public en commun ; (2) respecter scrupuleusement les disciplines relatives aux fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ; (3) observer les principes de bonne gouvernance publique ;

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents qui définissent la portée de la collecte des revenus et la surveillance des dépenses, conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».		politique ou fonctionnaire engage des dépenses qui, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des préjudices à l'État, le Vérificateur général, avec l'approbation de la Commission de vérification des fonds publics ou de la Commission nationale anti-corruption, est habilité à mener une enquête sur les faits et à soumettre le dossier correspondant à la section dédiée à la discipline budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative. Il incombe au tribunal d'examiner et de statuer promptement conformément à la loi organique applicable dans ce domaine ».	(4) promouvoir la coexistence équitable, le bonheur, l'unité et la solidarité de tous les secteurs de la société ; ... ».
		Article 240 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants : (1) Définir la politique d'audit de l'État. (2) Prescrire des règles types relatives au contrôle de l'État. (3) Surveiller la conformité de l'audit de l'État avec les points (1) et (2), ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. (4) Fournir des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à	

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire en corrélation avec les fondements et les conditions réglementaires des catégories 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
		<p>budgétaire et financière au sein de la Cour Administrative centrale et de la Cour Administrative suprême est prévue. La composition collégiale ainsi que les compétences et devoirs de cette section doivent être conformes à la législation régissant la création de la Cour Administrative et les procédures qui y sont associées ».</p>	<p>la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris émettre des suggestions aux organismes publics pour corriger les défauts dans la dépense des fonds publics.</p> <p>Article 245 : « Afin de remédier ou de prévenir les préjudices potentiels aux finances de l'État, le Vérificateur général soumettra à la Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur les finances et à la discipline budgétaire de l'État, susceptibles d'entraîner d'importants dommages financiers à l'État.</p> <p>Si la Commission de vérification des fonds publics approuve les résultats de l'inspection, elle</p>

Tableau comparatif retraçant l'évolution de la discipline budgétaire en corrélation avec les fondements et les conditions réglementaires des catégories 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, depuis hier jusqu'à nos jours.			
La Constitution de 2007	La Constitution intérimaire de 2014	Le projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation)	La Constitution de 2017
			consulte la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas d'accord lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques ».

Il est possible d'observer que le concept de discipline budgétaire a été intégré pour la première fois dans la Constitution de 2007 avant d'être développé et incorporé dans la constitution actuelle de Thaïlande. Cependant, chaque constitution ne spécifie pas explicitement les détails de la discipline budgétaire, se contentant d'exiger que les diverses entités étatiques, en particulier les pouvoirs législatif et exécutif, respectent la discipline budgétaire dans l'exercice leurs pouvoirs constitutionnels respectifs. La manière détaillée de procéder doit être examinée au niveau de la législation que la Constitution laisse ouverte.

Au cours de la période d'entrée en vigueur de la Constitution de 2007, des initiatives ont été entreprises pour promulguer une « Loi sur les finances et les finances de l'État » conformément à l'article 167, alinéa 3^e, de la Constitution. Cela s'est manifesté par le projet de loi sur les finances et les finances que le ministère des Finances a soumis au Cabinet et qui a été soumis à l'examen du Conseil d'État (Commission spéciale). Cependant, le projet de loi monétaire et financier de l'État (n° 292/2014 sur proposition du ministère des Finances) n'a pas été examiné par le Parlement, ne produisant ainsi aucun effet en tant que loi. Ultérieurement, après la promulgation de la Constitution de 2017, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été promulguée conformément à l'article 62 de la Constitution.

Il est à noter que l'idée de maintenir la discipline budgétaire selon la loi actuelle a été influencée de manière significative par les idées du projet de loi en 2014, comme le démontre le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5⁴⁹⁴

Tableau comparatif du projet de loi monétaire et financière de l'État (n° 292/2014) et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (Chapitre 1 et Chapitre 2)	
Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances)	La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (Chapitre 1 et 2)
<p>Article 9 : « Lorsque la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets conformément aux politiques gouvernementales engendre des charges fiscales futures ou est tributaire de la budgétisation des dépenses sur plus d'un exercice financier, l'organisme public responsable est tenu d'élaborer un plan de gestion détaillant les activités, les mesures ou le projet. Ce plan doit inclure une estimation des dépenses et préciser la source des fonds qui seront utilisés tout au long de la période. Ce document doit être soumis au Cabinet pour approbation.</p> <p>Lors de l'examen et de l'approbation des activités, mesures ou projets mentionnés à l'alinéa 1er, le Conseil des ministres prendra en considération l'urgence, les avantages obtenus et la charge fiscale qui résultera de ces actions dans le futur ».</p>	<p>Article 9 : « Le Conseil des ministres est tenu de respecter strictement les disciplines liées aux finances de l'État conformément à la présente loi.</p> <p>Lors de l'examen des questions relatives aux politiques financières, à la préparation des budgets, à l'obtention des revenus, aux dépenses, à l'administration monétaire et financière, ainsi qu'à la création de la dette, le Conseil des ministres doit procéder avec minutie en évaluant les avantages pour l'État ou le grand public, en optimisant l'utilisation des ressources, en analysant les charges monétaires et financières imposées à l'État, et en considérant les risques ainsi que les pertes potentielles susceptibles d'affecter les affaires monétaires et financières de l'État.</p> <p>En outre, le Conseil des ministres ne doit pas orienter l'administration des affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique pouvant nuire à long terme à l'économie nationale et au bien-être public ».</p>
<p>Article 10 : « Lorsqu'il délègue à un organisme public ou à une entreprise d'État la réalisation d'activités, de mesures ou de projets conformément à des politiques gouvernementales spéciales, en sus des responsabilités normales de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État, l'État est tenu de prendre en considération la charge fiscale potentielle, tant dans le présent que</p>	<p>Article 27 : « Lors de la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets entraînant des charges budgétaires ou des charges financières futures, telles que déterminées par la Commission, les administrations publiques responsables de ces opérations doivent élaborer un plan d'administration des activités, mesures ou projets, ainsi que des estimations des</p>

⁴⁹⁴ Tableau 5 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

Tableau comparatif du projet de loi monétaire et financière de l'État (n° 292/2014) et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (Chapitre 1 et Chapitre 2)	
Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'Etat sur proposition du ministère des Finances)	La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (Chapitre 1 et 2)
<p>dans le futur. Cela englobe l'impact sur le fonctionnement de l'agence d'État ou de l'entreprise d'État, ainsi que l'approche de gestion de la charge fiscale et son impact découlant de cette action.</p> <p>Un organisme public ou une entreprise d'État ainsi affecté conformément à l'alinéa 1^{er} doit établir des états comptables distincts pour les activités, mesures ou projets spécialement attribués, lesquels doivent être distingués du compte général des opérations. De plus, il doit rédiger un rapport sur les résultats des opérations assignées et les réalisations, destiné au ministre en vue de sa soumission au Conseil des ministres et de sa divulgation au public. Dans le cas où de telles actions entraîneraient des charges financières pour l'organisme public ou l'entreprise d'État concerné, l'État doit élaborer un budget pour couvrir les dépenses de cet organisme d'État ou de cette entreprise d'État en fonction de la charge financière encourue ».</p>	<p>dépenses. Ce plan doit indiquer les sources de financement à utiliser pendant toute la durée de l'opération et les bénéfices attendus. Le plan doit être soumis au Conseil des ministres, accompagné d'une demande d'approbation des activités, mesures ou projets. Dans le cas où l'opération entraîne une perte de revenus de l'État ou d'une administration publique, une estimation de la perte de revenus, avec indication des bénéfices à en tirer, doit également être préparée et soumise au moment de la demande d'approbation du Conseil des ministres.</p> <p>Lors de l'examen de l'opportunité d'approuver les activités, mesures ou projets mentionnés ci-dessus, le Conseil des ministres prendra également en compte les besoins urgents, les avantages à en tirer et les charges financières ou les pertes de revenus futures.</p> <p>Les administrations publiques responsables des activités, mesures ou projets prépareront un rapport comparant les bénéfices effectivement obtenus ainsi que les pertes de revenus réelles avec ceux de l'estimation préparée conformément à l'alinéa 1. Ce rapport sera soumis au Conseil des ministres pour information à la fin de chaque exercice jusqu'à la réalisation de cette opération ».</p>

Le tableau met en évidence que la discipline budgétaire telle que définie dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, catégories 1 et 2, trouve ses fondements

intellectuels dans la discipline budgétaire présente dans le projet de loi monétaire et financier de l'État (n° 292/2014, élaboré par le Conseil d'État sur proposition du ministère des Finances). Il s'agit d'un cadre d'économie politique centré sur le maintien de la stabilité budgétaire et l'utilisation efficace des fonds publics, plutôt qu'un cadre juridique habilitant les tribunaux et les organisations indépendantes à garantir la discipline budgétaire dans l'exécution des responsabilités des agents publics conformément à la loi et aux réglementations financières.

2) L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières

Avant la promulgation de la loi budgétaire de 2018, la discipline budgétaire et financière était garantie par l'article 333 de la Constitution de 1997, la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999. Elle est entrée en vigueur avec la promulgation du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 1999, ainsi que du règlement sur le mode d'examen des manquements à la discipline budgétaire et financière de 1999. La Commission de vérification des fonds publics a diagnostiqué et émis des ordonnances de sanctions administratives pour la première fois dans la décision n° 1/2003, concernant l'inspection des travaux sous contrat visant à améliorer les écoles communautaires du bureau de district, en cas d'inspection incorrecte du contrat par la commission du travail (infractions liées aux fournitures).

Le problème du cas peut être considéré de deux manières : (1) une considération organisationnelle ; et (2) une considération du contenu juridique. En ce qui concerne l'organisation, il est à noter que le rôle de maintien de la discipline budgétaire en Thaïlande a été influencé par le modèle français de contrôle par la Cour de discipline budgétaire et financière. Cependant, l'organisation en Thaïlande exerçant de telles fonctions n'a pas le statut d'organisation judiciaire. Elle relève plutôt de la Commission de vérification des fonds publics, une organisation indépendante selon la Constitution⁴⁹⁵. Le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics a persisté de manière continue et prolongée depuis la

⁴⁹⁵ Le résultat de l'exercice de ce pouvoir n'est ainsi pas qualifié de « jugement », mais revêt plutôt le statut juridique d'un « acte administratif ». Celui-ci peut être contesté devant la Cour Administrative, laquelle se charge alors d'évaluer la légalité de l'ordonnance de sanction administrative en question, VARUNYOU V., *L'importance de la discipline monétaire et financière pour la démocratie*, Document académique personnel pour la formation sur l'état de droit pour la démocratie, classe 7, Collège de la Cour constitutionnelle, Bureau de la Cour constitutionnelle, 2019, p. 8.

Constitution de 1997 jusqu'à la Constitution actuelle. Pour comprendre la portée de cette loi en termes d'organisation, cela peut être déterminé à partir de la comparaison présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6⁴⁹⁶

Tableau comparatif des pouvoirs et des devoirs de la Commission de vérification des fonds publics, tels qu'énoncés dans la Constitution de 1997 et la Constitution de 2017, en ce qui concerne l'examen et la détermination des sanctions administratives pour les violations de la discipline budgétaire et financière.		
Constitution de 1997	Constitution de 2007	Constitution de 2017
Article 333 de la Constitution de 1997 : « En plus des dispositions de cette Constitution, la loi organique sur la vérification des fonds publics doit contenir au moins les éléments suivants : (1) Les pouvoirs et devoirs de la Commission de vérification des fonds publics, à savoir la formulation de la politique, la fourniture de conseils et de recommandations, la recommandation pour la correction des défauts et erreurs dans la vérification des fonds publics, la prescription de règles standard pour la vérification des fonds publics, la prescription de règles et de procédures pour les actions disciplinaires en matière de budget et de finances, la prescription de sanctions administratives, l'examen et la décision en tant qu'organe suprême de la responsabilité disciplinaire ainsi que de la	Article 253 de la Constitution de 2007 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des compétences et obligations nécessaires à la détermination des normes régissant la vérification des fonds publics. Elle exerce également le rôle de fournir des avis, des suggestions, et des recommandations en vue de corriger les déficiences constatées dans le cadre de la vérification des fonds publics. Par ailleurs, la Commission est habilitée à désigner la Commission de discipline budgétaire indépendante, chargée de prononcer des décisions sur les actions relatives à la discipline budgétaire, aux finances, et au budget. Les litiges découlant des décisions de la Commission de Discipline budgétaire sont du ressort des Tribunaux Administratifs.	Article 240 de Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants : (1) Définir la politique d'audit de l'État ; (2) Prescrire des règles types relatives au contrôle de l'État ; ... (5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. La procédure mentionnée au premier alinéa doit être conforme à la loi organique sur la vérification des fonds publics. Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative

⁴⁹⁶ Tableau 6 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

responsabilité budgétaire et financière, et la sélection d'une personne apte à être le Vérificateur général ;	Quant au Vérificateur général, ses attributions et responsabilités concernent principalement la vérification des fonds publics, et il est requis d'exercer ses fonctions de manière indépendante et impartiale ».	suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».
---	---	--

Il convient de noter que, bien que la Constitution de 2007 soit différente, elle précise l'autorité et les devoirs du Comité de discipline budgétaire et financière (nommé par la Commission de vérification des fonds publics) en tant qu'organisme ayant le pouvoir et le devoir de prendre des décisions sur les violations de la discipline budgétaire et financière. Cependant, pendant cette période, la loi organique relative à la vérification des fonds publics, conforme à la Constitution de 2007, n'a pas été promulguée. En conséquence, la Commission de vérification des fonds publics continue à utiliser la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, qui désigne le pouvoir et le devoir de la Commission de vérification des fonds publics de statuer sur les violations de la discipline budgétaire et financière. Ainsi, structurellement, depuis la promulgation de la Constitution de 1997, qui a confirmé le message selon lequel, avec la discipline budgétaire et financière, le pouvoir de juger de telles infractions a été le rôle de la Commission de vérification des fonds publics du passé jusqu'à aujourd'hui, il n'y a eu aucun changement organisationnel d'aucune manière. Au contraire, la Constitution actuelle et la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 ont aboli le rôle du Comité de discipline budgétaire et financière en tant qu'organe principal de contrôle à l'appui de l'exercice des fonctions de la Commission de vérification des fonds publics conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999.

Cependant, lorsqu'il examine la loi relative à la discipline budgétaire et financière en termes de contenu, il est possible de comparer la discipline budgétaire et financière du Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 avec la discipline budgétaire et financière du Chapitre 2 du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001. En comparant les deux, il apparaît que le contenu n'est fondamentalement pas différent de manière significative. Autrement dit, il s'agit d'une loi qui définit le comportement des agents et du public lié aux finances de l'agence, précisant ce qui doit être fait ou interdit.

Dans les deux cas, il s'agit de règles clairement énoncées, formant un cadre préliminaire à prendre en compte en conjonction avec d'autres lois et réglementations déjà existantes, mais n'ayant pas une force juridique claire, telles que la Loi sur le Trésor ou les réglementations concernant la réception et l'envoi d'argent au Trésor, etc. Afin de comprendre la portée de ces lois en termes de contenu, cela peut être déterminé à partir de la comparaison présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7⁴⁹⁷

Tableau comparatif des fondements des infractions relatives à la discipline budgétaire et financière tels qu'énoncés dans le Chapitre 2 de la Commission de vérification des fonds publics de 2001 et dans le Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.		
Fondement de l'infraction conformément à la loi et à la réglementation.	Chapitre 2 du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001	Chapitre 3 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018
Revenu public	<ul style="list-style-type: none"> - Infractions liées à la réception d'argent, à la conservation de l'argent et à l'envoi d'argent au Trésor (Section 1) - Infractions liées à la perception des recettes (Section 4) 	Revenu (Section 1)
Dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Infractions liées au retrait d'argent et paiement (Section 2) - Infractions liées à la gestion du budget et à la souscription de dettes (Section 3) - Infractions liées à l'argent emprunté (Section 5) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dépense (Dépense budgétaire) (Section 2) - Argent non budgétaire et capitaux renouvelables (Dépense hors budgétaire) (Section 5)
Dettes publiques	Infractions liées à la gestion du budget et à la souscription de dettes (Section 3)	Création de dettes et administration des dettes (Section 4)
Bien public	Infractions liées aux fournitures (Section 6)	Acquisition de biens et administration des biens publics (Section 3)
Finances locales	-	Finances locales (Section 6)
Autres infractions	Autres infractions (Section 7)	-

⁴⁹⁷ Tableau 7 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

En conclusion, le Chapitre 3 de la Loi sur la Discipline Monétaire et Financière de l'État de 2018, portant sur la discipline monétaire et financière, partage un contenu essentiel similaire avec le Chapitre 2 du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les infractions à la discipline budgétaire et financière de 2001. Bien que présentant quelques différences mineures, ces variations se résument à trois aspects principaux : la gestion de la dette publique, les infractions liées à l'emprunt d'argent et autres infractions, et les aspects financiers des entités locales.

Il semble y avoir une distinction significative entre la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, plus précisément le Chapitre 3, Section 4, traitant de la création et de l'administration de la dette, et le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, Chapitre 2, Section 3, portant sur les infractions liées à la gestion budgétaire et à la création de titres de créance. Dans la loi de 2018, la gestion de la dette publique semble être abordée à un niveau plus macroéconomique, englobant les emprunts et les garanties de prêts par le gouvernement, et faisant référence à la loi sur la gestion de la dette publique de 2005. Cela suggère une approche plus holistique de la dette, couvrant différents aspects liés aux finances publiques. D'un autre côté, la Section 3 du règlement de 2001 semble se concentrer davantage sur l'établissement d'un cadre permettant aux agents publics de contracter des dettes dans le cadre de postes et de limites budgétaires spécifiques, après avoir reçu des paiements périodiques. Cette section semble être plus axée sur la gestion opérationnelle de la dette au niveau des entités gouvernementales, avec des références à des lois ou des règlements qui définissent les autorisations nécessaires.

En ce qui concerne les infractions liées à l'emprunt d'argent et d'autres transgressions, la loi en vigueur en 2018 n'admet aucune concession pour les deux catégories. Elle se distingue du règlement émanant de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de l'année 2001, lequel est spécifiquement énoncé aux sections 5 et 7. En définitive, la Loi sur les finances locales de 2018 a incorporé une section distincte traitant des infractions liées aux finances locales, comme spécifié à la section 6. En revanche, le Règlement de 2001 n'inclut pas explicitement cette catégorie.

Il est effectivement observé que le contenu du Chapitre 3, intitulé « Discipline monétaire et financière » de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, vise à établir un cadre régissant le comportement des agents publics responsables des questions financières, dans le but de garantir le respect et le maintien de la discipline exigée par la loi. Tout manquement à

ces normes entraînera des sanctions similaires à celles de la Cour de discipline budgétaire et financière. En Thaïlande, cependant, cette responsabilité incombe à la Commission de vérification des fonds publics. Ainsi, il s'agit d'un cadre de discipline budgétaire qui est appliqué en tant que fondement juridique.

C - Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire

L'étude est structurée en deux parties distinctes : Les enjeux juridiques (1)) ; et La Cristallisation et les suggestions (2)).

1) Les enjeux juridiques

L'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 dispose qu'« En cas de violation substantielle de *la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État* par tout agent public investi de la responsabilité de son application, et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3°, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, mutatis mutandis, les dispositions de l'article 96, alinéa 2° ». Les questions cruciales à considérer lors de l'analyse des cas sous l'égide de l'article 97 comprennent l'incertitude manifeste liée à la loi utilisée comme fondement pour l'examen budgétaire ainsi que les transgressions budgétaires.

Il est essentiel de déterminer quelle norme juridique doit servir de base pour évaluer le comportement des agents publics. Dans quelle mesure la « loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État » doit-elle être interprétée de manière extensive ou restrictive ? Fait-elle référence au contenu du Chapitre 1, Dispositions générales, et du Chapitre 2, Politique monétaire et budgétaire, ou bien se réfère-t-elle spécifiquement au Chapitre 3, Discipline monétaire et budgétaire ?

Dans le contexte historique de l'affaire, il est manifeste que les allégations relevant du chapitre 3 sur la Discipline monétaire et budgétaire de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 émanent d'une violation des principes de discipline budgétaire et

financière. La question cruciale réside dans le pouvoir attribué à la Commission de vérification des fonds publics, semblable à celui évoqué dans les affaires liées à la Constitution de 1997, à la Constitution de 2007, à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, et au règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Ces cadres normatifs ont été modelés par la notion de régulation du comportement des payeurs, à l'instar de la Cour de discipline budgétaire et financière en France.

L'interrogation centrale réside donc dans la considération des dispositions du Chapitre 1, relatif aux Dispositions générales, et du Chapitre 2, portant sur la Politique monétaire et financière, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en tant que bases potentielles d'une infraction à l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Cette question nécessite une analyse approfondie pour déterminer si ces articles constituent effectivement les fondements d'une telle infraction, ainsi que les motifs sous-tendant cette interprétation.

Afin de mieux appréhender les problématiques mentionnées précédemment, il est recommandé de se référer au tableau ci-dessous, décrivant les évolutions juridiques en matière budgétaire et financière du pays de manière chronologique, depuis le passé jusqu'à l'époque actuelle. Ce tableau offre un aperçu des conditions réelles entourant la problématique à ce moment-là.

Tableau 8⁴⁹⁸

Tableau comparatif des pouvoirs et des responsabilités de la Commission de vérification des fonds publics d'hier à aujourd'hui.		
Comparaison des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017
Réflexions relatives à l'organisation	- La Commission de vérification des fonds publics occupe un rôle central, bénéficiant du soutien du Comité de discipline	- La loi abolit la fonction du Comité de discipline budgétaire et financière.

⁴⁹⁸ Tableau 8 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

Tableau comparatif des pouvoirs et des responsabilités de la Commission de vérification des fonds publics d'hier à aujourd'hui.

Comparaison des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017
	<p>budgétaire et financière. Ce dernier est chargé de mener des enquêtes et de fournir des avis juridiques préliminaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics est soumis au contrôle de la Cour administrative de première instance. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics est soumis au contrôle de la Cour administrative suprême.
Réflexions sur le contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Les normes utilisés pour déterminer les infractions à la discipline budgétaire et financière sont énoncés dans le règlement intérieur de la Commission de vérification des fonds publics. - Les normes appliquées pour identifier les infractions à la discipline budgétaire et financière sont définies de manière explicite, limitant leur portée à des questions juridiques spécifiques. - Le pouvoir d'appliquer une discipline budgétaire et financière s'exprime à travers l'imposition d'une amende administrative, laquelle détient le statut juridique d'un acte administratif. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les normes utilisés pour déterminer les infractions à la discipline budgétaire et financière sont énoncés dans la loi. - Les normes appliquées pour identifier les infractions à la discipline budgétaire et financière ne sont pas définies de manière explicite, laissant place à des interprétations quant à leur couverture, notamment en ce qui concerne les questions de politique. - Le pouvoir d'appliquer une discipline budgétaire et financière s'exprime à travers l'imposition d'une amende administrative, laquelle détient le statut juridique d'un acte administratif. Deux autres sanctions ont été intégrées : la mise à l'épreuve et la

Tableau comparatif des pouvoirs et des responsabilités de la Commission de vérification des fonds publics d'hier à aujourd'hui.		
Comparaison des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017	La Commission de vérification des fonds publics après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017
		condamnation publique. Cependant, la loi ne détaille pas les critères pour considérer et appliquer des sanctions administratives parmi les trois types, déléguant cette responsabilité à la Commission de vérification des fonds publics.

Dans cette problématique, les opinions académiques sont divergentes selon deux perspectives : La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée étendue, couvrant l'intégralité de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (a) ; La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée limitée, se concentrant exclusivement sur la discipline budgétaire définie dans le chapitre 3, Discipline monétaire et financière, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (b).

a. La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée étendue, couvrant l'intégralité de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Le premier commentaire exprime l'opinion du ministère des Finances en tant qu'entité responsable de la mise en œuvre de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. En réponse à la discussion du Bureau de vérification des fonds publics, il spécifie que la discipline monétaire et financière de cette loi couvre toutes les catégories de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Il met l'accent sur le fait qu'elle ne se limite

pas exclusivement au Chapitre 3 portant sur la discipline monétaire et financière⁴⁹⁹. L'avis en question soutient que l'expression « Loi sur la discipline financière de l'État », conformément à l'interprétation de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, a une portée étendue, englobant à la fois le Chapitre 1 concernant les Dispositions générales et le Chapitre 2 portant sur les Politiques monétaire et financière. Cette interprétation englobe largement la discipline budgétaire.

De plus, lorsqu'on examine les directives de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, il est observable que la Commission n'enferme pas son autorité politique exclusivement aux dispositions du chapitre 1, Dispositions générales, et du chapitre 2, Politique monétaire et financière. Dans l'annonce de règlements, comprenant des indicateurs numériques à suivre comme référence pour les opérations financières devant être observées par le gouvernement (le BEST PRACTICE) pour les agences et agents publics, la Commission étend son autorité. Elle peut également se baser sur les dispositions du Chapitre 3, Discipline monétaire et financière, pour établir la politique budgétaire du pays. Un exemple en est l'annonce de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État sur la mise en place d'un cadre pour la gestion de la dette publique de 2018⁵⁰⁰.

La Commission de la politique monétaire et financière de l'État, conformément à l'article 11 (4) en conjonction avec l'article 50 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, a émis un communiqué détaillant le cadre de discipline budgétaire associé à la gestion de la dette publique. Ce communiqué comprend les éléments suivants : (1) Le ratio de la dette publique par rapport au PIB ne doit pas excéder 60 % ; (2) Le ratio de la dette publique par rapport aux recettes estimées de l'exercice budgétaire ne doit pas dépasser 35 % ; (3) Le ratio de la dette publique en devises par rapport à la dette publique totale ne doit pas excéder 10 % ; et (4) Le ratio de la dette publique en devises par rapport aux revenus issus des exportations de biens et de services ne doit pas dépasser 5 %.

Plus tard, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a diffusé une version révisée du même communiqué, le numéro 2⁵⁰¹, visant à ajuster le plafond initial de la dette publique de ne pas dépasser 60 % du produit intérieur brut à un seuil maximal de 70 %.

⁴⁹⁹ Entretien avec M. Montien Charoenphon, Vice-vérificateur général, cité dans KAEWLA-IAD S., « Sanctions administratives en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État », Cristaux de pensée ; La vie d'Eakaboon : Un livre à l'occasion du 60e anniversaire du professeur adjoint Dr. Eakaboon Wongsawatgul, Faculté de droit, Université Thammasat, 2020, p. 557.

⁵⁰⁰ Journal officiel, volume 135, section spéciale 144, datée du 21 juin 2018, p. 13.

⁵⁰¹ Journal officiel, Volume 138, Section Spéciale 232 D, du 28 septembre 2021, p. 1.

Cette modification reflète la nécessité, à cette période, pour le gouvernement d'accroître la dette publique afin de financer les activités administratives du pays. Il est évident que le taux d'endettement public utilisé dans le cadre de la discipline budgétaire représente un mécanisme flexible qui ne comporte pas de réglementations strictes. Chaque fois que l'administration requiert des fonds supplémentaires, elle peut soumettre à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État une proposition d'ajustement du cadre de discipline budgétaire préexistant. Ainsi, il s'agit d'une mesure contraignante intégrée dans un cadre politique. *En ce sens, il est impossible de conclure que les dispositions du Chapitre 3 sur la Discipline monétaire et financière offrent exclusivement un cadre juridique strict* pour régir le comportement des agents publics. Leur champ d'application est plus étendu, servant non seulement de cadre juridique, mais aussi d'outil permettant à l'exécutif d'appliquer la discipline budgétaire de manière non contraignante.

De l'analyse de ladite loi, il apparaît que le ministère des Finances et la Commission de la politique monétaire et financière de l'État ne font pas de distinction entre le statut juridique et l'application légale du chapitre 1 sur les dispositions générales, du chapitre 2 sur la politique monétaire et financière, et du chapitre 3 sur la discipline monétaire et financière. Même s'il existe une distinction, toutes les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ont la force de la loi sur laquelle la Commission de vérification des fonds publics peut se fonder pour envisager et imposer des sanctions aux agents publics qui enfreignent et ne suivent pas les mesures prescrites par la loi. De la même manière, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État peut intégrer des éléments du chapitre 3, Discipline monétaire et financière, pour élaborer des politiques budgétaires, les transformant ainsi en règles applicables sur les plans économique et politique.

L'interprétation de cette opinion présente deux avantages significatifs : (1) Elle renforce le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics ; (2) Elle rend effectivement efficace le cadre de discipline budgétaire.

(1) Elle renforce le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics

Initialement perçue comme un simple "tigre de papier" doté de compétences limitées en matière d'inspection et de rapport, la Commission de vérification des fonds publics, telle que lors de l'affaire Rice Pledge dans le passé, était principalement utilisée comme un instrument de l'opposition lors des débats de censure parlementaire.

Cependant, avec l'octroi de pouvoirs à la Commission de vérification des fonds publics par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en adhérant à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dans son intégralité, ses compétences s'étendent désormais à la fois au cadre de l'économie politique et au cadre juridique. Par conséquent, les contrôles politiques, notamment ceux liés aux articles 6 et 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui représentent essentiellement des engagements politiques, deviennent incontournables.

Dans le cas où le Cabinet, les ministres ou d'autres responsables politiques ne respecteraient pas et ne maintiendraient pas la discipline budgétaire conformément à un article spécifique de la Commission de 2018, la Commission de vérification des fonds publics aurait le pouvoir d'intervenir et d'imposer des sanctions en vertu des articles 97 et 98 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Cependant, si la personne sanctionnée n'est pas satisfaite de l'ordonnance de sanction administrative émise par la Commission de vérification des fonds publics, elle a le droit d'intenter une action en justice devant la Cour administrative suprême.

(2) Elle rend effectivement efficace le cadre de discipline budgétaire.

La discipline budgétaire en Thaïlande est souvent critiquée pour son manque d'application dans la réalité. La plupart des gouvernements imposent fréquemment un fardeau financier considérable sur le pays, avec l'exécutif ayant tendance à contracter d'importantes dettes pour financer des projets destinés à satisfaire la population. Actuellement, la dette publique thaïlandaise est en constante augmentation, conduisant à une modification du plafond de la dette publique thaïlandaise le 20 septembre 2021⁵⁰².

Il est observé que le cadre de discipline budgétaire est difficile à appliquer dans la pratique en raison de considérations politiques, où le gouvernement majoritaire au parlement peut influencer la politique budgétaire du pays à sa discrétion. Les politiciens utilisent fréquemment leur pouvoir discrétionnaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pour gagner des voix et influencer la population au-delà de ce qui est strictement nécessaire, entraînant la mise en œuvre de politiques budgétaires déficitaires et l'accumulation de dettes⁵⁰³.

⁵⁰² MAKMEK K., « La dette publique thaïlandaise approche les 10 000 milliards de bahts », Workpoint Today, 22 avril 2022., [online] available from : <https://workpointtoday.com/หนี้สาธารณะไทยใกล้แตะ10ล้านล้านบาท>.

⁵⁰³ KAEWLA-IAD S., *Droit des finances publiques : Budget*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 2020., pp. 186 - 187.

En fin de compte, le gouvernement se voit contraint d'emprunter des fonds supplémentaires pour compenser le déficit budgétaire. Par conséquent, renforcer le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans l'examen et l'imposition de sanctions administratives généralisées pourrait inciter le gouvernement à exercer une plus grande retenue dans ses dépenses du budget national, évitant ainsi la création d'une dette publique au-delà de la nécessité. Dans le cas contraire, des sanctions administratives prévues par la loi pourraient être appliquées, renforçant ainsi la discipline budgétaire.

Cependant, une interprétation étendue de la loi présente également deux inconvénients majeurs : (1) Elle confère un pouvoir excessif à la Commission de vérification des fonds publics ; (2) Elle crée une incertitude manifeste pour les agents publics dans l'exercice leurs fonctions.

(1) Elle confère un pouvoir excessif à la Commission de vérification des fonds publics

L'attribution de pouvoirs au pouvoir administratif doit, en principe, être en harmonie avec la responsabilité et la légitimité de ce pouvoir administratif. Étant donné que la politique budgétaire relève essentiellement de la sphère politique et économique, la responsabilité en incombe directement au gouvernement envers les représentants politiques. Il n'est pas justifié de permettre à une entité constitutionnelle indépendante, dotée d'une légitimité démocratique moindre que le gouvernement, d'intervenir dans les décisions politiques en utilisant la discipline budgétaire comme instrument juridique. Par conséquent, lorsque le cadre de discipline budgétaire, servant de cadre à la mise en œuvre de la politique budgétaire, est effectivement appliqué sur le plan politique, une entité constitutionnelle indépendante telle que la Commission de vérification des fonds publics devrait avoir le pouvoir de contrôler l'efficacité des dépenses publiques, comme l'audit de la performance. Cependant, ces contrôles ne seraient pas juridiquement contraignants, et les entités soumises à ces audits ne seraient pas tenues de s'y conformer de quelque manière que ce soit, car il ne s'agit pas d'un contrôle de légalité.

De plus, l'article 11 (1) de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 confère à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État le pouvoir d'établir des disciplines monétaires et financières supplémentaires à celles prévues dans la présente loi ou dans d'autres lois⁵⁰⁴. Il donne à la Commission, en tant qu'entité administrative, le pouvoir de créer son propre cadre disciplinaire budgétaire sans fixer de limites ni de mécanismes pour équilibrer l'exercice de ce pouvoir. Il est ainsi possible que la discipline

⁵⁰⁴ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 62.

budgétaire ne soit pas uniquement définie par la loi, mais également par des mesures internes. Cela accorde un pouvoir excessivement large à la Commission de vérification des fonds publics.

En outre, le fait que la Commission de la politique monétaire et financière de l'État puisse créer elle-même des règles de discipline budgétaire contredit en réalité l'évolution de la loi sur la discipline budgétaire, censée être une règle législative parlementaire garantissant la légitimité démocratique et le principe de l'État de droit. Cela ne marque donc pas une différence avec le passé, où de telles règles étaient énoncées sous forme de lois internes, en demandant à la Commission de vérification des fonds publics.

(2) Elle crée une incertitude manifeste pour les agents publics dans l'exercice leurs fonctions

En examinant les termes utilisés dans les dispositions du chapitre 1, « Dispositions générales », et du chapitre 2, « Politique monétaire et financière », de la loi, il est constaté qu'ils sont formulés de manière très large et ambiguë. Cela crée une incertitude évidente dans l'application et l'interprétation de la loi. Par exemple, l'article 9, alinéa 3, interdit au Cabinet de gérer les affaires gouvernementales dans le but de construire une popularité politique susceptible de nuire au système économique national et à la population à long terme.

Cela conduit les interprètes du droit à se poser deux questions : est-ce que l'activité, la mesure ou le projet en question vise à construire une popularité politique ou non ? Comment ? ; Cela pourrait-il causer des dommages au système économique du pays et à la population à long terme ? Comment ? Ces questions relèvent toutes deux de la pure économie politique et sont totalement éloignées du domaine de la jurisprudence.

En outre, le contrôle budgétaire et la discipline budgétaire ont pour caractéristique de contrôler le comportement des fonctionnaires et comportent des sanctions administratives qui affectent les droits des personnes. En principe, les règles utilisées pour déterminer les infractions doivent être clairement définies par écrit, afin que les fonctionnaires puissent savoir quel comportement est acceptable ou non.

Cependant, en examinant les dispositions de l'article 6 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui dispose que l'État respectera rigoureusement les disciplines monétaires et financières énoncées dans la présente loi et dans d'autres textes législatifs pertinents, la discipline budgétaire étend également son sens pour inclure d'autres lois supplémentaires tirées des dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État

de 2018. Elle peut également inclure de nouvelles disciplines budgétaires qui peuvent être introduites par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État en vertu de l'article 11 (1). Cela ne permet pas de savoir exactement quelles règles peuvent servir de base pour envisager et imposer des sanctions administratives qui violent gravement l'État de droit.

b. La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée limitée, se concentrant exclusivement sur la discipline budgétaire définie dans le chapitre 3, Discipline monétaire et financière, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Le deuxième avis émane de la Commission de vérification des fonds publics, exprimé lors d'un séminaire bilatéral entre la Cour Administrative et ladite Commission, dans le cadre du 14e Projet de séminaire sur la Cour Administrative et l'offre de justice administrative, axé sur le renforcement de la bonne gouvernance dans la société, avec le thème « Problèmes pratiques liés à la vérification des fonds publics », daté du 4 août 2022⁵⁰⁵. Selon la Commission de vérification des fonds publics, le terme « Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État », en vertu de l'article 97, se réfère spécifiquement à la discipline budgétaire prévue dans le chapitre 3 de la loi de 2018 sur la discipline monétaire et financière de l'État⁵⁰⁶.

Cette position concorde avec l'opinion de la professeure associée Supreeya Kaewla-Iad et Mme. Pattarawarin Boonchoo (นางสาวภัทรวรินทร์ บุญชู), qui considèrent que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, dans son ensemble, n'a pas été conçue pour être une loi utilisée pour établir des infractions à la discipline budgétaire et financière. En particulier, les dispositions qui définissent le cadre de mise en œuvre de la politique budgétaire du gouvernement relèvent de véritables actions gouvernementales. Ces dispositions visent à fixer une politique budgétaire, à établir des objectifs ou des indicateurs économiques, et constituent ainsi une gestion budgétaire en accord avec la politique économique. Par exemple, les articles

⁵⁰⁵ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Séminaire Bilatéral entre Tribunaux Administratifs avec la Commission d'Audit Public, thème : Problèmes pratiques concernant l'audit public », communiqué de presse, 5 août 2022, [online] available from : https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=23061.

⁵⁰⁶ KAEWLA-IAD S., « Sanctions administratives en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État », *Cristaux de pensée ; La vie d'Eakaboon : Un livre à l'occasion du 60e anniversaire du professeur adjoint Dr. Eakaboon Wongsawatgul*, Faculté de droit, Université Thammasat, 2020., pp. 223 - 224.

13 à 16 exigent la préparation d'un plan financier à moyen terme comme cadre pour les opérations fiscales et budgétaires, impliquant une analyse et des projections économiques pour mettre en œuvre le plan de mise en œuvre budgétaire, le plan opérationnel fiscal et budgétaire de l'État, la préparation du budget annuel et le plan de gestion de la dette publique⁵⁰⁷.

L'interprétation étroite de la loi permet de corriger les faiblesses associées à l'interprétation large de la discipline budgétaire mentionnée précédemment. Elle démontre que les dispositions du Chapitre 1, Dispositions générales, et du Chapitre 2, Politique monétaire et financière, constituent une discipline budgétaire et un cadre d'économie politique. Cependant, ce cadre ne peut servir de base à l'examen et à la constatation des manquements à la discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics. Il revient à la Commission de vérification des fonds publics d'utiliser ces dispositions comme base pour publier des annonces visant à établir le cadre de la politique budgétaire dans divers domaines. Cela permet de réglementer la dépense des fonds publics selon les principes du maintien de la stabilité, du développement économique durable et de la justice dans la société.

2) La cristallisation et les suggestions

Après avoir analysé les deux opinions académiques différentes, la conclusion se divise en deux parties : La cristallisation (a) ; et Les suggestions (b).

a. La cristallisation

En analysant les deux opinions académiques divergentes, il apparaît clairement que chacune présente des arguments étayés et comporte ses avantages et inconvénients respectifs. Toutefois, à la lumière de l'examen des deux perspectives de l'argument, la seconde position, adoptant une interprétation restrictive de la loi, semble plus convaincante. Cette interprétation étroite gagne en crédibilité pour les quatre raisons suivantes, qui s'inscrivent dans le cadre du droit public : (1) La contextualisation de la loi et ses objectifs visant à réguler le « comportement » des « agents publics » conformément aux lois et réglementations financières ; (2) Une interprétation de la loi touchant aux droits des personnes, qui doit être conduite de manière étroite, stricte et

⁵⁰⁷ *Ibid.*

non expansionniste ; (3) La conformité au rôle de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative pour le maintien de la discipline budgétaire ; (4) Une interprétation de la loi en accord avec les principes de la démocratie et de l'État de droit.

(1) La contextualisation de la loi et ses objectifs visant à réguler le « comportement » des « agents publics » conformément aux lois et réglementations financières

Lors de l'interprétation du droit écrit, l'interprète doit s'efforcer de dévoiler le sens de la loi en utilisant des outils juridiques, comprenant généralement les termes de la loi, l'historique législatif, l'ensemble du système juridique et ses objectifs⁵⁰⁸. Dans ce contexte, à la lumière du libellé de la lettre, il est évident que les dispositions utilisent le terme « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État », qui ne permet pas de déterminer clairement la portée de la loi en elle-même. Par conséquent, l'interprétation de la loi doit prendre en considération l'histoire du droit, l'ensemble du système juridique, ainsi que les objectifs du droit. En examinant l'organisation, on observe que l'évolution historique de ladite loi se caractérise par l'octroi continu d'une autorité légale à la Commission de vérification des fonds publics.

Toutes les lois, depuis la Constitution de 1997 jusqu'à la présente, ont conféré à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir de réglementer le comportement des agents publics fiscalement responsables conformément aux lois et règlements en vigueur. En considérant l'ensemble du système juridique ainsi que les objectifs de la loi, l'intention de la loi peut être décelée en la comparant avec la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, ainsi qu'avec le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Ces textes ont été influencés par le système de contrôle du comportement des ordonnateurs, qui sont des agents publics, par la Cour de discipline budgétaire et financière française. L'objectif de cette section de la loi thaïlandaise sur la discipline budgétaire et financière est donc d'établir un cadre de discipline budgétaire qui fonctionne comme un cadre juridique contraignant pour contrôler le comportement des « agents publics ». Il diffère de la discipline budgétaire telle que pratiquée dans l'Union européenne, où les « États » membres sont tenus de s'y conformer pour maintenir la stabilité économique et budgétaire à long terme leur pays. Le terme « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 signifie donc uniquement la discipline budgétaire au sens original selon la Constitution thaïlandaise de 1997, appelée discipline budgétaire et financière, il n'inclut pas la discipline

⁵⁰⁸ PAKEERUT W., « Utiliser et interpréter le droit public », *Chulniti* (juillet-août 2010), pp. 53 - 54 et pp. 68 - 70.

budgétaire au sens nouveau selon la Constitution thaïlandaise de 2007, appelée discipline monétaire et financière.

Si la loi entend que l'expression « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État » figurant à l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée large incluant la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dans son intégralité, permettant ainsi à la Commission de vérification des fonds publics d'intervenir dans le cadre de la discipline budgétaire en tant que cadre d'économie politique pour contrôler les actions du service administratif, cela aurait dû être explicitement indiqué dès le début, à l'image des dispositions de l'article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui précise clairement qu'il donne à l'organisme de vérification des fonds publics le pouvoir de contrôler la politique, notamment via une enquête publique auprès de la Commission électorale et de la Commission nationale anti-corruption.

Ainsi, les dispositions des Chapitres 1 et 2, qualifiées de cadre de discipline budgétaire politiquement imposé, ne peuvent être interprétées de la même manière que les dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui relèvent d'une catégorie différente. Un exemple clair est la disposition de l'article 6 selon laquelle « l'État » doit mener la politique budgétaire, la préparation du budget, la génération de recettes, les dépenses, la gestion financière et la création de dette de manière efficace et transparente, et peut être inspecté conformément aux principes du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale. Les dispositions des Chapitres 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 n'ont donc que le statut d'un élargissement de la Constitution de 2017, notamment de l'article 62, qui présente une image des principales exigences économiques et financières selon les principes du pays. Ces dispositions n'ont que le statut de simple déclaration d'intention politique et ne possèdent pas une réelle force juridique. Par conséquent, elles ne constituent pas une question susceptible d'être utilisée comme objet de litige et d'être examinée de quelque manière que ce soit par l'organisation judiciaire⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Cette affaire présente des similitudes avec les décisions rendues par la Cour Constitutionnelle dans plusieurs arrêts, notamment les arrêts n° 37/1999, n° 3-4/2002, n° 48/2002 et n° 52-53/2004. Dans ces décisions, la Cour a affirmé que les orientations fondamentales de la politique de l'État sont destinées à orienter l'élaboration des lois et des politiques publiques. Elles ne restreignent pas la capacité de l'État à agir conformément à sa politique fondamentale. La Cour constitutionnelle n'interviendra que lorsque ces orientations auront été formalisées dans la législation. Ainsi, les orientations fondamentales de la politique de l'État servent de référence pour évaluer la

Pour la même raison, les sanctions administratives en cas de violation de la discipline budgétaire et financière, en tant que cadre juridique imposé par la Commission de vérification des fonds publics, ne peuvent pas appliquer les Chapitres 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui ont le statut d'une discipline budgétaire en tant que cadre non juridique, c'est-à-dire un cadre économique politique.

(2) Une interprétation de la loi touchant aux droits des personnes, qui doit être conduite de manière étroite, stricte et non expansionniste

Essentiellement, dans les cas où une disposition de loi écrite suscite une incertitude manifeste, surtout lorsqu'il s'agit d'une loi limitant les droits et libertés des individus, la loi doit être interprétée de manière stricte. Cette approche est particulièrement cruciale en matière de droit pénal, qui vise à sanctionner ceux qui commettent des crimes portant atteinte aux droits des individus, conformément au principe « *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali* » (aucun crime, aucune peine sans loi pénale préalable)⁵¹⁰. En matière de droit administratif, il convient de diviser en deux cas : (1) dans le cas où la loi confère une autorité à l'Administration d'une manière qui peut affecter les droits et libertés des personnes, l'interprétation de la loi doit être étroite, conformément aux principes fondamentaux du droit administratif, selon lesquels la loi est la base du pouvoir de l'Administration ; et (2) au contraire, dans le cas où la loi vise à protéger les droits et libertés des individus ainsi qu'à garantir les principes de sécurité juridique de la population, l'interprétation de la loi doit inévitablement être large, conforme à cette intention⁵¹¹.

En vertu de ce principe, les interprétations juridiques liées aux sanctions administratives de la Commission de vérification des fonds publics doivent être assimilées à l'interprétation des lois qui ont un impact sur les droits des individus, tout comme les sanctions pénales. Ces interprétations doivent suivre une approche stricte, en harmonie avec le principe de protection des droits des parties à un procès équitable, tel que garanti par l'article 6, alinéa 1er, de la

légalité des politiques, mais elles ne peuvent pas faire l'objet de contentieux devant les tribunaux pour contraindre le gouvernement ou le Parlement à agir ou à s'abstenir d'agir conformément à ces orientations.

⁵¹⁰ SAWANGSAK C., *Principes d'interprétation juridique avec étude de cas : Problèmes liés à la nomination des juges à la Cour administrative suprême pour la première fois*, (Bangkok : Winyuchon, 2000), p. 42., et PHOTHISAI A., « Principes généraux d'interprétation du droit civil et pénal », *Chulniti* (juillet-août 2010), pp. 165-168.

⁵¹¹ SAWANGSAK C., *Principes d'interprétation juridique avec étude de cas : Problèmes liés à la nomination des juges à la Cour administrative suprême pour la première fois*, op. cit., p. 44., PAKEERUT W., « Utilisation et interprétation du droit public, » Documents présentés lors de la commémoration du 100e anniversaire de la naissance du professeur Jitti Tingsapat, Faculté de droit Université Thammasat, 30 mars 2008, p. 26-27.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est considéré comme un principe universel fondamental⁵¹².

Pour cette raison, si l'examen et la détermination des sanctions administratives conformément à la Commission de vérification des fonds publics de 2018 confèrent le pouvoir d'interpréter la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dans son intégralité, la Commission de vérification des fonds publics se voit octroyer un pouvoir excessif et crée une grande incertitude pour ceux qui exercent leurs fonctions conformément aux lois et règlements. Une interprétation aussi étendue de la loi est en contradiction flagrante avec l'État de droit, qui exige une relation stable entre l'État et le peuple, permettant à ce dernier de prédire comment la loi l'oblige à se comporter. Par conséquent, l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 doit être interprété de manière stricte, limitant sa portée aux seules dispositions du Chapitre 3, Discipline monétaire et financière, conformément à la loi nationale sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 uniquement. La discipline budgétaire moderne de la Thaïlande, qui constitue un cadre d'économie politique tel qu'il apparaît dans les Chapitres 1 et 2 de la même loi, ne peut donc pas être utilisée comme cadre juridique pour punir les agents publics de quelque manière que ce soit.

(3) La conformité au rôle de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative pour le maintien de la discipline budgétaire

L'interprétation de la loi relative aux pouvoirs et aux responsabilités de la Commission de vérification des fonds publics, en particulier en ce qui concerne l'imposition de sanctions administratives, doit être effectuée avec une extrême prudence. Le public, ainsi que les agents publics eux-mêmes, pourraient rencontrer des difficultés à comprendre la loi en raison du caractère ouvert des termes utilisés dans ses dispositions. En cas de litige sur la qualification juridique des faits, un contentieux juridique est à anticiper, avec le différend éventuellement tranché par l'interprétation de la Cour administrative suprême⁵¹³. En interprétant la loi de manière à accorder davantage de pouvoirs à la Commission de vérification des fonds publics, cela aura pour effet d'accroître également la compétence de la Cour administrative en ce qui concerne le contrôle des décisions administratives de ladite commission. Ainsi, la compétence de la Cour administrative et celle de la Commission de vérification des fonds publics entretiennent une relation significativement étroite.

⁵¹² WALINE J., *Droit administratif*, Dalloz, (26^e éd., 2016), p. 368 et pp. 535 - 536., et OLIVA E., *Finances Publiques*, Sirey, (3^e éd., 2015), pp. 586 et 625.

⁵¹³ PAKEERUT W., *op. cit.*, p. 8.

En considérant l'annonce de la création de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative, ainsi que les jurisprudences de la Cour administrative suprême, la Cour administrative a interprété la loi en limitant son pouvoir uniquement à contrôler la légalité des ordonnances disciplinaires budgétaires et financières de la Commission de vérification des fonds publics. L'approche actuelle de la Cour administrative n'inclut donc pas le contrôle des rapports d'audit des finances publiques et des autres audits de la Commission de vérification des fonds publics qui ne sont pas des actes administratifs.

La Cour administrative rejette l'idée d'« empêcher » toute action qui entraîne « des dépenses qui, selon les normes d'une personne raisonnable, pourraient causer des préjudices à l'État », conformément à l'article 195 du projet de Constitution (version soumise au Conseil National de la Réforme pour approbation), qui est à l'origine de la réforme de la loi sur les affaires de discipline budgétaire devant la Cour administrative. La Cour administrative considère que cette question relève d'un cadre de discipline budgétaire qui a un véritable statut économique et doit être laissée au contrôle politique de manière démocratique⁵¹⁴.

(4) Une interprétation de la loi en accord avec les principes de la démocratie et de l'État de droit

De toutes les raisons évoquées ci-dessus, la quatrième raison est la plus importante. L'étude a révélé que l'interprétation large de la loi résultait de la crainte que la Commission de vérification des fonds publics ne soit un « tigre de papier » en raison du manque de force juridique directe de ses rapports de surveillance de l'efficacité et de la légalité des paiements des services contrôlés par le Bureau de vérification des fonds publics. Cependant, il incombe aux services contrôlés de prendre en considération le rapport et d'agir conformément à la loi en matière de discipline des fonctionnaires et de responsabilité délictuelle des agents publics.

Il est donc demandé que la Commission de vérification des fonds publics obtienne le pouvoir d'inspecter le Bureau de vérification des fonds publics en appliquant les principes contenus dans le projet de loi monétaire et financier de l'État (n° 292/2014 rédigé par le Conseil d'État sur proposition du ministère des Finances), qui reprend en quelque sorte tout le contenu de la discipline budgétaire en tant que cadre de l'économie politique, et a été inclus dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ainsi, une nouvelle discipline

⁵¹⁴ KRABUANSRI A., « Rôles de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative dans le maintien de la discipline budgétaire », *op. cit.*, pp. 63 - 65.

budgétaire, conforme à la Constitution de 2007, est apparue sous la forme d'une législation au niveau de la loi.

Il est crucial que la rédaction de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, liée au pouvoir d'envisager et d'imposer des sanctions administratives conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, remédie au manque de véritable discipline budgétaire qui s'est produit lors de l'entrée en vigueur de la constitution de 2007. *La combinaison de la discipline budgétaire traditionnelle selon la Constitution de 1997 et de la nouvelle discipline budgétaire selon la Constitution de 2007 a officiellement eu lieu au cours de cette période.*

Une interprétation large de la loi confère davantage de pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics et rend la discipline budgétaire, en tant que cadre d'économie politique, légalement exécutoire grâce aux sanctions administratives imposées par ladite commission. Cependant, les problèmes découlant de telles interprétations de la loi sont plus préjudiciables à l'ensemble du système juridique public que les avantages escomptés. En d'autres termes, si la Commission de vérification des fonds publics peut contrôler la politique budgétaire du pouvoir exécutif et imposer des sanctions administratives lorsque la commission estime que les politiques, projets ou mesures du gouvernement, y compris la mise en œuvre des directives gouvernementales par le pouvoir administratif, ne maintiennent pas la discipline budgétaire et présentent des risques pour la stabilité budgétaire du pays, la Cour administrative (qui exerce un autre niveau de contrôle sur la Commission de vérification des fonds publics) aura également le pouvoir de surveiller la mise en œuvre de la politique budgétaire du gouvernement.

L'exercice d'un tel pouvoir va à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs, fondamental dans un État de droit, et contrevient aux principes de la démocratie, car la Commission de vérification des fonds publics et la Cour administrative ne bénéficient pas du même niveau de légitimité politique que le Parlement ou le gouvernement. Elles ne résultent pas d'une élection populaire, ce qui conduit à une situation où l'organisme d'inspection exerce un pouvoir exécutif.

De plus, la formulation de la loi traduit un manque de confiance de la population dans l'autorité de prise de décision politique. En conséquence, elle confère un pouvoir considérable aux tribunaux et aux organismes indépendants au nom de l'État de droit, soumettant ainsi les partis politiques à la loi, notamment en matière de discipline budgétaire, dont le statut et les

modalités d'application sont garantis. *Cependant, il est essentiel de ne jamais perdre de vue que la conception du mécanisme d'exercice du pouvoir et de contrôle de son exercice doit maintenir un équilibre entre les principes de la démocratie et de l'État de droit.* Si l'importance de l'État de droit est telle qu'elle compromet son caractère démocratique, un tel gouvernement ne peut être qualifié de gouvernement par le peuple. De plus, accorder un pouvoir excessif aux tribunaux et aux organismes indépendants va à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs, qui est également un élément fondamental de l'État de droit.

Si l'interprétation de la loi s'écarte de cette approche, non seulement la Commission de vérification des fonds publics aura trop de pouvoir, mais la Cour administrative, en tant qu'organe judiciaire, aura également un excès de pouvoir, allant à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs. Il est évident que si la Cour administrative est autorisée à intervenir et à utiliser l'article 6 ou l'article 9, alinéa 3^e de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui constitue clairement un cadre pour la discipline budgétaire en économie politique, comme base pour statuer sur des affaires administratives, la Cour thaïlandaise aurait alors un pouvoir excessif. Une interprétation trop large de la loi donnerait au juge, en tant qu'organe judiciaire, le pouvoir d'intervenir dans les affaires politiques.

Néanmoins, la question n'est pas réglée à l'heure actuelle, et il faudra donc attendre l'adoption de textes de droit dérivé ou l'émission d'ordonnances budgétaires et financières par la Commission de vérification des fonds publics pour pouvoir statuer de manière officielle sur l'affaire et trancher le cas en fonction des problèmes concrets qui se poseront.

b. Les suggestions

Pour résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus, deux suggestions peuvent être avancées : (1) Le Parlement pourrait envisager de modifier la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ; (2) La Cour Administrative pourrait examiner attentivement et, le cas échéant, révoquer l'exercice des pouvoirs par la Commission de vérification des fonds publics dans les situations où celle-ci déploie des pouvoirs dépassant ceux expressément prévus au Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sert de fondement à l'examen et à la détermination des sanctions administratives.

(1) Le Parlement pourrait envisager de modifier la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Pour remédier aux problèmes évoqués précédemment, des modifications spécifiques peuvent être apportées à deux lois de la manière suivante : (1.1) Le Parlement pourrait envisager de modifier les dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 ; et (1.2) Le Parlement pourrait examiner la possibilité de modifier le contenu de la catégorie 3, en précisant explicitement que seul subsistera le cadre de discipline budgétaire qui a le statut de cadre juridique.

(1.1) Le Parlement pourrait envisager de modifier les dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018

Le législateur peut modifier la loi organique de 2018 en remplaçant l'expression originale « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » par « Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ». Cette modification de la loi est conforme au principe juridique général selon lequel les lois qui limitent les droits ou affectent les droits des citoyens doivent être clairement définies, permettant ainsi aux agents publics impliqués dans le droit des finances publiques de connaître clairement les comportements qui doivent être adoptés ou évités.

(1.2) Le Parlement pourrait examiner la possibilité de modifier le contenu de la catégorie 3, en précisant explicitement que seul subsistera le cadre de discipline budgétaire qui a le statut de cadre juridique

Le législateur est habilité à modifier la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, Chapitre 3, en opérant des abrogations au sein du cadre d'économie politique et en introduisant de nouvelles dispositions dans les Chapitres 1 et 2, en fonction de la nature spécifique des questions abordées. Un exemple concret de cette restructuration peut être observé dans la Section 4, intitulée « Création de dettes et administration des dettes », laquelle présente une orientation davantage axée sur le cadre économique. Il est pertinent de souligner que la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a antérieurement exercé son autorité en vertu de ladite section pour définir la politique économique et le financement de la dette publique du pays.

Des ajustements similaires peuvent être apportés à d'autres domaines spécifiques de la législation, tel que l'Article 43, qui requiert que la création d'une dette contraignante sur la

dépense des fonds budgétaires ou d'autres fonds des agences publiques prenne en considération la charge financière encourue, l'obligation de paiement conforme au contrat, ainsi que les avantages que l'État recevra en retour. L'Article 46 dispose que la trésorerie doit être maintenue à un niveau nécessaire pour garantir des liquidités suffisantes pour les décaissements liés aux opérations des agences publiques, tout en prenant en compte les dépenses et les coûts de gestion des liquidités. De manière similaire, l'Article 64 impose aux organisations publiques locales l'obligation de collecter des revenus adéquats afin de fournir des services publics et de soutenir les activités publiques. Ces dispositions légales peuvent être considérées comme relevant plutôt d'un cadre politique et économique, tel qu'un cadre de viabilité budgétaire. Par conséquent, elles ne devraient pas être incluses dans la section 3 de la discipline budgétaire et financière en tant que véritable question juridique.

Cependant, il est observable qu'un certain nombre de dispositions sont qualifiées de cadres pour la discipline politique et économique, amalgamées à des dispositions qui établissent un cadre pour la discipline juridique. La modification progressive d'un article à la fois serait non seulement chronophage, mais également synonyme d'une altération non systématique de la loi, étant donné que sa rédaction initiale était défectueuse. Par conséquent, une proposition académique a été avancée afin de rétablir le format de définition des infractions conformément au règlement de la Commission de vérification des fonds publics relatif aux disciplines budgétaires et financières de 2001. Cette proposition prévoit que seules les actions budgétaires constituant des actes de l'Administration peuvent être considérées comme des infractions, excluant ainsi les actions déterminant la politique économique. De plus, les violations de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, quelle que soit leur nature ou leur version, ne devraient pas être qualifiées comme des infractions à la discipline budgétaire et financière⁵¹⁵. Autrement dit, la proposition vise à modifier la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 en précisant les normes que ladite loi identifie comme constitutives de violations de la discipline budgétaire et financière, tout en évitant une dépendance directe à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. En adoptant cette approche, une modification de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ne serait pas nécessaire. La décision d'appliquer les dispositions du modèle du Chapitre 3 serait laissée à la discrétion de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État. Cette démarche pourrait servir de fondement pour définir la politique budgétaire du pays et d'autres régions,

⁵¹⁵ KAEWLA-IAD S., « Sanctions administratives en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État », *op. cit.*, p. 559.

similairement à ce qui a été réalisé dans la Section 4, consacrée à la Création de dettes et à l'administration des dettes.

Par ailleurs, la démarcation des frontières conceptuelles entre la discipline budgétaire à caractère normatif, inscrite dans le cadre juridique de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, diffère de manière substantielle de la discipline budgétaire à caractère normatif dans le domaine économique et politique, tel que défini par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette clarification approfondie et cette précision accrue dans l'application de la loi visent à prévenir tout litige juridique découlant d'une interprétation divergente entre les deux organes législatifs, entités distinctes susceptibles d'adopter des perspectives juridiques divergentes.

(2) La Cour Administrative pourrait examiner attentivement et, le cas échéant, révoquer l'exercice des pouvoirs par la Commission de vérification des fonds publics dans les situations où celle-ci déploie des pouvoirs dépassant ceux expressément prévus au Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sert de fondement à l'examen et à la détermination des sanctions administratives.

Afin d'empêcher la Commission de vérification des fonds publics d'interférer dans l'élaboration de la politique financière de l'administration par l'application et l'interprétation des lois sur la discipline monétaire et financière, il est nécessaire que la Cour administrative suprême réglemente et révoque les ordonnances de sanctions administratives émises par ladite Commission, fondées sur des autorités autres que celles du Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette question revêt un caractère de politique budgétaire qui détient le statut de cadre en économie politique.

Par conséquent, une ordonnance de sanction administrative qui ne relève pas du cadre défini par le Chapitre 3 constitue un acte juridique administratif émis sans autorité légale. Elle représente un acte juridique administratif illégal que la Cour administrative suprême est habilitée à envisager de révoquer en conformité avec la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et des procédures de la Cour Administrative de 1999, Article 9 alinéa 1 (1), conjointement avec l'article 72 alinéa 1 (1).

§ 2. La réduction excessive du pouvoir accordé à la Commission de vérification des fonds publics

Il est important de souligner une fois de plus, avant d'approfondir cette question, que la Thaïlande ne dispose pas d'un principe de séparation des pouvoirs entre l'autorité d'ordonnancement et le comptable. Il est à noter que la rédaction de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 présente des lacunes, notamment en ce qui concerne la clarté des définitions par rapport au contenu principal de la loi. Une observation pertinente concerne l'article 97, au cœur des questions liées à la discipline budgétaire et financière, qui énumère les infractions commises par les « agents publics » (เจ้าหน้าที่ของรัฐ), sans fournir une définition précise de cette catégorie dans l'article 4. Dans ce dernier, seul le terme « officier » (เจ้าหน้าที่) est défini, se référant exclusivement aux fonctionnaires du Bureau de vérification des fonds publics, lesquels sont liés à la responsabilité au sein du Bureau de vérification des fonds publics en Thaïlande uniquement, sans relation apparente avec l'article 97⁵¹⁶.

La définition présente dans la même section éclaire sur deux termes cruciaux : « Services contrôlés » (หน่วยรับตรวจ) et « Audité » (ผู้รับตรวจ). En synthèse, « Services contrôlés » se réfère aux agences publiques placées sous le contrôle de la Commission de vérification des fonds publics, tandis que « Audité » fait référence au chef ou au commandant responsable des « Services contrôlés »⁵¹⁷. Il est essentiel de souligner que cette loi accorde une attention accrue à la responsabilité de l'« Audité » par rapport aux versions antérieures. Les législateurs ont pris conscience que la plupart des lois précédentes ne pouvaient sanctionner que de petits

⁵¹⁶ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans la présente loi organique : ... « Officier » désigne les fonctionnaires du Bureau de vérification des fonds publics ».

⁵¹⁷ Article 4 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans la présente loi organique : ...

« Services contrôlés » désigne :

(1) Ministère, agence d'État, département ou autres agences bureaucratiques ayant le même statut juridique que le ministère, l'agence d'État ou le département ;

(2) Bureaux bureaucratiques de la zone provinciale ;

(3) Bureaux bureaucratiques de zone locale ;

(4) les entreprises d'État conformément à la loi sur les dépenses publiques et à d'autres lois pertinentes ;

(5) Fonds renouvelables ;

(6) Autres bureaux de l'État ;

(7) Agences non établies par l'État mais recevant une contribution financière de l'État ou toute activité dont les activités reçoivent de l'argent ou des actifs des services contrôlés comme mentionné ci-dessus en (1) (2) (3) (4) ou (6), en particulier dans la portée de cette contribution financière ou desdites activités ;

(8) D'autres agences ou activités pour lesquelles la loi exige que le Bureau du Vérificateur général soit l'auditeur, ou la loi prévoit le droit de demander au Bureau du Vérificateur général d'être l'auditeur ;

« Audité » désigne le directeur général ou le chef des agences gouvernementales agissant au nom des agences auditées ; ... ».

fonctionnaires qui n'étaient pas ceux qui devraient être tenus responsables. Les véritables responsables devraient être les hauts fonctionnaires qui détiennent le pouvoir de donner des ordres. Ainsi, même en l'absence d'un principe formel de séparation des responsabilités entre la personne autorisée à payer et le comptable, un contrôle plus rigoureux a été instauré sur la personne autorisée à payer.

Les problématiques qui feront l'objet de cette étude émanent de dispositions essentielles de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. L'article 97 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dispose qu'en cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout agent public investi de la responsabilité de son application, *et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3^e, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées*, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, mutatis mutandis, les dispositions de l'article 96, alinéa 2^e⁵¹⁸. Il apparaît que, dans les situations qui pourraient constituer une violation de la discipline budgétaire et financière, donnant ainsi à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'ordonner une sanction administrative, il doit s'agir d'un cas qui n'entre pas dans les éléments pouvant faire l'objet de mesures conformément à l'article 95, alinéa 3, ni de l'article 96 de ladite loi constitutionnelle.

⁵¹⁸ Article 95 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur doit informer l'audité de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics causent un préjudice à l'État ou aux services contrôlés ou ont été intentionnellement commises en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur doit informer l'Auditée d'indemniser l'État ou les services contrôlés ou de procéder à une sanction disciplinaire, le cas échéant. Lorsque l'audité a corrigé les fautes, il en informe le Vérificateur.

Dans le cas où l'audité n'a pas pris de mesures en vertu de l'alinéa 3 dans un délai raisonnable, le Vérificateur l'informe de prendre des mesures dans le délai déterminé par le Vérificateur ».

Article 96 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Un audité qui n'a pas observé la disposition de l'article 85, alinéa 2, dans le délai spécifié par le Vérificateur ou celle de l'article 95, alinéa 4, sans motif raisonnable, le Vérificateur est habilité, s'il le juge opportun, à porter le dossier devant la Commission en vue de l'imposition de sanctions administratives à l'encontre de cet audité.

Concernant les sanctions administratives prévues à l'alinéa 1, le Vérificateur récapitule les faits et circonstances constitutifs du motif de sanction, tout en formulant des recommandations quant à la nature de la sanction à appliquer. ».

Le cas mentionné à l'article 95, alinéa 3^e, se réfère à une situation dans laquelle le Vérificateur général a mené une vérification des fonds publics et a identifié deux types d'actes répréhensibles, à savoir : (1) une violation commise par un agent public, pour laquelle l'Audité peut demander des dommages-intérêts ; (2) une violation de la discipline de la fonction publique par un agent public, pour laquelle l'Audité, relevant de sa compétence, peut imposer une sanction disciplinaire à l'agent public. Par ailleurs, un cas visé à l'article 96 concerne une situation où l'Audité est tenu d'exécuter les ordres du Vérificateur général mais ne parvient pas à le faire dans le délai spécifié par le Vérificateur général sans motif raisonnable.

Par conséquent, les dispositions de l'article 97 visent à restreindre la portée des infractions disciplinaires budgétaires et financières afin d'éviter que les agents publics coupables ne soient confrontés à des sanctions excessives. En d'autres termes, si un comportement est qualifié de violation de la responsabilité ou de violation de la discipline des fonctionnaires en vertu de l'article 95, alinéa 3e, il ne sera plus considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière. De manière similaire à l'article 96 concernant l'Audité, l'article 97 définit clairement le champ d'application de la loi en établissant une séparation entre les agents publics, qui sont les subordonnés, et l'Audité, qui est le chef des services contrôlés.

Cependant, promulguer la loi de cette manière peut créer une incertitude significative quant aux comportements constitutifs de violations disciplinaires budgétaires et financières. Ce problème reflète l'incertitude apparente entourant la réflexion actuelle sur la discipline budgétaire, en particulier dans le domaine du contrôle du comportement des agents publics lié à la discipline budgétaire et financière.

La présente étude se divise en trois parties : La discipline budgétaire et financière, en tant que cadre normatif servant de mécanisme de régulation destiné à superviser le comportement des agents publics dans la gestion des ressources budgétaires et financières (A) ; Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire et financière (B) ; et Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire (C).

A - La discipline budgétaire et financière, en tant que cadre normatif, sert de mécanisme de régulation visant à superviser le comportement des agents publics dans la gestion des ressources budgétaires et financières

Toute action en violation ou non-respect de la discipline budgétaire, en tant que cadre juridique, sera soumise à un contrôle par des mesures juridiques. Cependant, ce contrôle dépend de la nature et du statut juridique de l'instrument budgétaire, ainsi que des actions qui ne respectent pas le cadre de la discipline budgétaire dans chaque cas. Cette partie de l'étude se concentre exclusivement sur le contrôle de la gestion, des comptes et du comportement des gestionnaires publics, car il s'agit d'un contenu crucial pour l'analyse des problématiques découlant de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

L'étude sera divisée en deux parties distinctes : La discipline budgétaire dans le cadre juridique : La gestion et les comptes (1)) ; et Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire et financière (2)).

1) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : La gestion et les comptes

Le contrôle de la perception ou du décaissement des fonds publics, conforme à la législation, ainsi que la gestion des fonds non conformes à la loi ou aux réglementations afférentes, ne se limite pas à un simple contrôle interne au sein du service administratif concerné. Il constitue également une prérogative conférée à la Commission de vérification des fonds publics, au Vérificateur général et au Bureau de vérification des fonds publics. Ces entités notifient les services contrôlés faisant l'objet de l'enquête de récupérer les fonds indûment perçus et mettent en œuvre des mesures correctives, tout en exerçant leurs attributions en conformité avec les dispositions légales.

Essentiellement, le contrôle des gestions publiques effectué par les agents publics peut être classifié en trois types distincts : (1) L'audit de conformité ; (2) L'audit de la performance ; et (3) L'audit financier⁵¹⁹. En réalité, il peut être largement divisé en (1) Le contrôle de légalité

⁵¹⁹ ALBERT J., *Finances Publiques*, (Dalloz, 11^e éd., 2019), pp. 284 - 285., Ce principe est consacré dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux articles 287 à 2. Ce cadre réglementaire précise que la Cour des comptes européenne détient l'autorité pour effectuer un audit de conformité, un audit de la performance et un audit financier, OLIVA E., *Finances Publiques*, (Sirey, 3^e éd., 2015), pp. 571 - 572.

et (2) Le contrôle d'efficacité, car l'audit financier est en réalité un aspect du contrôle de légalité. À cet égard, le système juridique thaïlandais peut être comparé à la mission de la Cour des comptes française, qui consiste à réglementer la légalité des comptes des comptables (assurant le contrôle de la régularité des comptes des comptables publics) et à superviser les opérations des services contrôlés (effectuant le contrôle administratif de la gestion)⁵²⁰.

Dans le cadre de la vérification des fonds publics thaïlandais, la Commission de vérification des fonds publics inspectera simultanément les trois éléments, l'audit financier étant prioritaire. En cas de constatation d'irrégularités dans les comptes conformément aux principes comptables de l'État, des investigations approfondies seront menées pour déterminer la cause du défaut. Cette cause peut résulter du non-respect de la loi, d'une exécution inefficace du travail ou du comportement des fonctionnaires concernés. Une fois la cause identifiée, la Commission de vérification des fonds publics prendra des mesures appropriées. Par exemple, si des dommages sont constatés, un rapport sera rédigé et envoyé aux services contrôlés pour la création d'un comité d'enquête sur la responsabilité délictuelle⁵²¹.

2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le comportement des gestionnaires publics

Le contrôle du comportement des agents publics ne se limite pas à l'examen direct des instruments financiers, mais est étroitement lié à la surveillance des finances publiques. Lorsque les agents publics sont engagés dans des actions liées aux finances publiques, que ce soit dans l'exercice du pouvoir, la gestion administrative, la réception de fonds publics, le décaissement de fonds publics, ou toute autre action pouvant être qualifiée de « comportement »⁵²² en violation ou non-conformité aux lois et règlements en vigueur, les organes publics responsables de l'application de ces normes interviendront afin de contrôler et d'appliquer des sanctions à l'encontre de l'agent public.

⁵²⁰ KRABUANSRI A., « Vérification des fonds publics en France et en Thaïlande, » *Journal académique de la Cour Administrative*, Bureau de la Cour Administrative (volume 23, n° 2, 2023), pp. 5-6, pp. 34 – 35.

⁵²¹ SAWANGSAK C., *Loi sur la discipline monétaire et financière de l'Etat (Méthodes budgétaire et vérification des fonds publics)*, op. cit., pp. 222 - 223., KRABUANSRI A., « Vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », op.cit., pp. 1 - 2., BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problèmes pratiques concernant l'audit public », Séminaire académique entre le Bureau de vérification des fonds publics et le Bureau de la Cour Administrative, 4 août 2022, au Bureau de la Cour Administrative, *Journal académique de la Cour administrative* (Volume 23, n° 1, 2023), p. 211.

⁵²² WASERMAN F., *Les finances publiques*, (Documentation française, 9^e éd., 2018), p. 130.

Essentiellement, le contrôle du comportement des agents publics peut conduire à quatre types de responsabilités distinctes : la responsabilité civile, la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires, la responsabilité pénale et la responsabilité disciplinaire budgétaire et financière⁵²³. Cependant, dans le système juridique thaïlandais actuel, l'article 144 de la Constitution de 2017 établit spécifiquement un cadre de discipline budgétaire qui contrôle le comportement lors de l'examen du projet de budget annuel. Il peut donc être considéré comme un autre type de système de contrôle du comportement, totalisant ainsi 5 responsabilités distinctes.

Par ailleurs, diverses infractions peuvent se produire de manière répétée sur la base du même acte, car chaque loi a un contenu, une intention et une portée différents. Le problème abordé par l'article 97 dans cette section est spécifiquement lié à la relation entre la responsabilité civile, la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires et la responsabilité en matière de discipline budgétaire et financière.

B - Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire et financière

L'article 240 de la Constitution de 2017, ainsi que la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, disposent qu'il y aura une Commission de vérification des fonds publics, une organisation constitutionnelle indépendante dotée de l'autorité et des devoirs en matière d'élaboration de politiques, d'audit public et d'établissement de normes, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire et financière. La Commission opère en collaboration avec le soutien du Vérificateur général et du Bureau de vérification des fonds publics, des entités cruciales chargées de réguler la dépense des fonds publics conformément aux politiques, plans, règles, règlements ou autres normes définies par la Commission de vérification des fonds publics⁵²⁴. Le contrôle de la légalité, tel que défini par cette loi, est segmenté en deux groupes

⁵²³ BAUDU A., *Finances Publiques*, (Daloz, 3^e éd., 2021), pp. 569 - 572., OLIVA E., *op.cit.*, pp. 309 - 311., BUISSON J., *Finances publiques*, (Daloz, 16^e éd., 2015), pp. 85 - 86., BOUCHEIX P. et al., *Les finances publiques*, (Dunod, 2019), pp. 224 - 227., MUZELLEC R. et al., *Finances Publiques*, (Sirey, 16^e éd., 2013), pp. 291 - 292., DAMAREY S., *Droit public financier*, (Daloz, 2^e éd., 2021), pp. 707 - 708.

⁵²⁴ Article 240 de Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants :

(1) Définir la politique d'audit de l'État.

(2) Prescrire des règles types relatives au contrôle de l'État.

(3) Surveiller la conformité de l'audit de l'État avec les points (1) et (2), ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

distincts : *le groupe 1*, englobant le contrôle de la légalité dans les situations non liées à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État conformément à l'article 53 en conjonction avec l'article 85 ; et *le groupe 2*, englobant le contrôle de la légalité dans les situations liées à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État conformément aux articles 95 et 97.

Les pouvoirs et devoirs de la Commission de vérification des fonds publics peuvent donc être classés en deux types distincts : La vérification des fonds publics au sens strict (1)) ; et Le contrôle de la discipline budgétaire et financière (2)).

1) La vérification des fonds publics au sens strict

En accord avec la définition spécifiée à l'article 4 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, la vérification des fonds publics au sens strict, peut être classée en trois catégories bien définies : (1) L'audit de conformité ; (2) L'audit de la performance ; (3) L'audit financier. L'examen approfondi des fonds publics dans son acception stricte constitue la mission fondamentale de l'organisme de vérification des fonds publics, visant à assurer la discipline budgétaire, une tradition solidement ancrée depuis un passé lointain⁵²⁵. En ce qui concerne les questions relevant de l'article 97, celles-ci sont directement liées à l'audit de conformité, qui se concentre sur l'évaluation de la légalité des actions.

Au sein du groupe 1, deux scénarios distincts sont à considérer. Premièrement, en cas de non-respect des lois, règles, règlements, résolutions du Cabinet, ou plans de travail du gouvernement par les agents publics des services soumis à vérification, le Vérificateur général enverra une lettre de notification du défaut, accompagnée de recommandations, à l'Audité. Dans ce cas, il s'agit d'un défaut mineur qui ne doit en aucun cas être sanctionné par les autorités. Cette démarche vise à remédier aux manquements et à assurer une surveillance afin d'éviter que ces défauts ne se reproduisent, conformément aux dispositions de l'article 53, alinéa 1^{er},

(4) Fournir des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris émettre des suggestions aux organismes publics pour corriger les défauts dans la dépense des fonds publics.

(5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

La procédure mentionnée à l'alinéa 1 doit être conforme à la loi organique sur la vérification des fonds publics. Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».

⁵²⁵ VARUNYOU V., *L'importance de la discipline monétaire et financière pour la démocratie*, op.cit., pp. 11 - 14.

conjointement à l'article 85, alinéa 1^{er}, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁵²⁶.

Deuxièmement, en cas de manquements imputables aux agents des services soumis à vérification, résultant du non-respect des lois, règles, règlements, résolutions du Cabinet, ou plans de pratique du gouvernement, occasionnant un préjudice à l'État ou aux services contrôlés, mais non liés à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général notifiera à l'Audité de prendre des mesures en vue d'indemniser l'État ou les services contrôlés, ou d'entreprendre des actions disciplinaires, le cas échéant. À la suite de la mise en œuvre de ces mesures par l'Audité, celle-ci doit informer le Vérificateur général, conformément aux dispositions de l'article 85, alinéa 2^e, de la même loi⁵²⁷.

D'après les dispositions énoncées ci-dessus, il apparaît clairement que l'acteur prépondérant dans le domaine de la vérification des fonds publics est le Vérificateur général, avec le soutien du personnel du Bureau de vérification des fonds publics. L'exercice de ce pouvoir se distingue par une approche plus souple, contrairement aux violations budgétaires et financières qui, en tant qu'infractions punissables, nécessitent des procédures d'examen complexes afin de garantir le droit de l'accusé à une défense équitable.

Ainsi, les considérations inscrites dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 visent principalement à fournir aux services contrôlés des opportunités de clarifier et de rectifier les lacunes identifiées. La prévision de sanctions est donc réservée aux cas où la loi est enfreinte, causant un préjudice exclusivement au gouvernement ou au

⁵²⁶ Article 53, alinéa 1^{er} de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Contrôleur Général est investi des attributions et pouvoirs suivants : (1) Exécuter la vérification des fonds publics conformément aux politiques de contrôle de l'État et aux règles standard établies par la Commission, ainsi qu'en accord avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ; (2) Évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses des agences gouvernementales ; (3) Charger les fonctionnaires d'entreprendre les actions en vertu des points (1) et (2) ; (4) Superviser et assumer la responsabilité de l'exercice des fonctions des fonctionnaires mentionnés au paragraphe (3). ».

Article 85, alinéa 1^{er} de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable de l'agence audité en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'entité auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'entité auditée, elle doit en informer le Vérificateur général ».

⁵²⁷ Article 85, alinéa 2^e de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'entité auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'entité auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard ».

public. Cette approche est conforme à la volonté de réformer l'Organisation thaïlandaise de la vérification des fonds publics, conformément à la Constitution de 2017, qui cherche à transformer le rôle de l'organisme de contrôle public, le rendant plus « créatif » par rapport à son rôle initial de « chien de garde ».

Effectivement, dans le cas où les services contrôlés négligent de mettre en œuvre des mesures correctives conformément aux recommandations des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ces dernières ne disposent pas du pouvoir d'imposer le respect de la vérification des fonds publics. L'exercice de cette autorité est limité aux situations où l'enquête révèle que ces défauts sont attribuables au « comportement » des fonctionnaires des services contrôlés, violant ainsi le cadre de discipline budgétaire établi par la loi.

À titre d'exemple, si l'enquête met en lumière une violation de la responsabilité du fonctionnaire en vertu de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ou une infraction à la discipline du fonctionnaire en vertu de la Loi sur la fonction publique de 2008, le Vérificateur général doit en être informé. Dans de tels cas, les services contrôlés sont tenus de mettre en place un comité d'examen et de prendre des mesures telles que l'ordonnance d'indemnités ou l'application de sanctions disciplinaires, selon les circonstances, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 85, alinéa 2^e.

Dans le cadre du deuxième groupe, lorsque des manquements à la discipline budgétaire et financière sont identifiés, le Vérificateur général présentera le dossier à la Commission de vérification des fonds publics aux fins d'examen et de détermination des sanctions administratives, conformément à l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en complément de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁵²⁸.

2) Le contrôle de la discipline budgétaire et financière

La notion de discipline budgétaire et financière est actuellement ancrée dans la Constitution de 2017, précisément à l'article 240, alinéa 1^{er} (5), conférant à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'ordonner des sanctions administratives en cas de violations de la

⁵²⁸ Voir la section 2 du chapitre 2 du 3e partie pour obtenir des informations approfondies sur le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire et financière.

discipline budgétaire et financière. Cette idée est également réaffirmée dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, à l'article 27, alinéa 1^{er} (5), ainsi que dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, à l'article 80, alinéa 2^e⁵²⁹. Cependant, ces mesures ne font pas partie intégrante des responsabilités initiales de l'Organisation thaïlandaise de vérification des fonds publics, contrairement à ce qui est observé dans le cadre de la vérification des fonds publics au sens strict. Il s'agit d'un concept novateur en Thaïlande, largement inspiré du système de contrôle des finances publiques en France, visant à remédier aux lacunes identifiées dans les pratiques d'audit public thaïlandaises par le passé.

Les actions qui servent de fondement à la sanction de la discipline budgétaire et financière, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, peuvent être classées en deux types distincts : (1) La prise en compte directe des fautes en matière de discipline budgétaire et financière ; et (2) La prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière.

(1) La prise en compte directe des fautes en matière de discipline budgétaire et financière

Les actions directes de discipline budgétaire et financière constituent un dossier dans lequel la Commission de vérification des fonds publics examine et sanctionne les agents publics ayant commis des violations et ne respectant pas la discipline budgétaire établie par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁵³⁰.

Dans cet exemple, M. A. a la responsabilité de recevoir le paiement des honoraires, conformément à la réglementation qui exige l'émission d'un reçu. Malgré sa connaissance préalable de ses obligations en vertu du règlement, M. A. a accepté l'argent sans enregistrer la transaction, n'a pas transféré les fonds au trésor public, et n'a pas effectué de dépôt en banque. De plus, il n'a pas fourni de preuve de paiement, ce qui constitue une violation

⁵²⁹ Article 240 de Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants : ...

(5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ».

Article 80 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La vérification des fonds publics est effectuée sur la base de l'intégrité, de la circonspection, de la transparence, de l'équité et du courage et sans parti pris, conforme aux principes de bonne gouvernance, selon les dispositions de la loi organique sur la vérification des fonds publics.

En cas de manquement aux disciplines monétaires et financières de l'État telles que prévues par la présente loi, l'application de sanctions administratives se fera conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics ».

⁵³⁰ VARUNYOU V., *L'importance de la discipline monétaire et financière pour la démocratie*, op.cit., p. 13.

manifeste de la réglementation en vigueur. Les actions de M. A. représentent donc une infraction à la discipline budgétaire et financière, en contravention avec l'article 34 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁵³¹. En cas de violation de la discipline budgétaire et financière telle que celle-ci, la Commission de vérification des fonds publics aura le pouvoir d'examiner et de décider des sanctions administratives, conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 97, en conjonction avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, article 80, alinéa 2^e⁵³².

(2) La prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière.

La mise en œuvre de la discipline budgétaire et financière liée à la vérification des fonds publics (au sens strict) est un cas où la loi institue la vérification des fonds publics qui n'est pas directement liée à la discipline budgétaire et financière, mais est considérée comme appliquée. Cela est conforme à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, comprenant les deux cas suivants :

(2.1) Le premier cas concerne une situation où l'Audité est légalement tenu de mener une enquête sur la responsabilité délictuelle ou disciplinaire d'un fonctionnaire, dans des cas *non liés à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018*. L'Audité a également l'obligation de rapporter les résultats de l'inspection à l'Inspecteur général. Cependant, si l'Audité enfreint ou néglige de se conformer à cette obligation dans le délai fixé par le Vérificateur général, sans motif raisonnable, cela est considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière en vertu de l'article 96, en liaison avec l'article 85, alinéa 2^e, de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁵³³.

⁵³¹ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 9/2004 par analogie.

⁵³² Article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout agent public investi de la responsabilité de son application, et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3^e, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, *mutatis mutandis*, les dispositions de l'article 96, alinéa 2^e ».

Article 80 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La vérification des fonds publics est effectuée sur la base de l'intégrité, de la circonspection, de la transparence, de l'équité et du courage et sans parti pris, conforme aux principes de bonne gouvernance, selon les dispositions de la loi organique sur la vérification des fonds publics.

En cas de manquement aux disciplines monétaires et financières de l'État telles que prévues par la présente loi, l'application de sanctions administratives se fera conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics ».

⁵³³ Article 96 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Un audité qui n'a pas observé la disposition de l'article 85, alinéa 2, dans le délai spécifié par le Vérificateur ou celle de l'article 95,

Il s'agit d'un scénario où l'Audité n'a pas directement commis le délit, mais ses subordonnés sont impliqués. Dans cette situation, l'Audité est tenu de diligenter une enquête et d'informer le Vérificateur général des résultats de cette enquête dans le délai spécifié par ce dernier. Si l'Audité ne prend pas de telles mesures, la loi considère alors que l'Audité a enfreint la discipline budgétaire et financier.

(2.2) Il s'agit du même cas mentionné au point (2.1), mais dans le contexte de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Dans ce cas, l'Audité est considéré comme ayant commis une infraction à la discipline budgétaire et financière en vertu de l'article 96 ainsi que de l'article 95, alinéa 4^e, de la même loi⁵³⁴.

Il ressort de ces deux cas que l'Audité, en tant que contrôleur, n'a en aucune manière violé la loi sur la discipline budgétaire et financière. Cependant, la loi considère qu'il a commis une infraction disciplinaire budgétaire et financière en négligeant de suivre les ordres du Vérificateur général sans motif raisonnable.

C - Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire

Les dispositions législatives promulguées dans le cadre de la loi de 2018 revêtent une complexité intrinsèque, suscitant des défis notables quant à leur mise en œuvre juridique. Afin

alinéa 4, sans motif raisonnable, le Vérificateur est habilité, s'il le juge opportun, à porter le dossier devant la Commission en vue de l'imposition de sanctions administratives à l'encontre de cet audité.

Concernant les sanctions administratives prévues à l'alinéa 1, le Vérificateur récapitule les faits et circonstances constitutifs du motif de sanction, tout en formulant des recommandations quant à la nature de la sanction à appliquer ».

⁵³⁴ Article 95 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur général doit informer l'Audité de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur général soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics causent un préjudice à l'État ou aux services contrôlés ou ont été intentionnellement commises en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général doit informer l'Auditée d'indemniser l'État ou les services contrôlés ou de procéder à une sanction disciplinaire, le cas échéant. Lorsque l'audité a corrigé les fautes, il en informe le Vérificateur général.

Dans le cas où l'audité n'a pas pris de mesures en vertu de l'alinéa 3 dans un délai raisonnable, le Vérificateur général l'informe de prendre des mesures dans le délai déterminé par le Vérificateur général ».

de procéder à une appréhension rigoureuse de cette problématique, notre étude se déploiera en deux phases distinctes : Les enjeux juridiques (1)) ; et La cristallisation et les suggestions (2)).

1) Les enjeux juridiques

La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a modifié les directives pour la considération et la sanction de la discipline budgétaire et financière, en partant de l'idée que cette discipline impose des sanctions sévères. Ainsi, lorsque l'infraction n'entraîne pas de dommages graves, tels que le non-respect mineur de la loi ou des procédures, la loi permet la correction du défaut. L'objectif est d'éviter que les agents publics craignent tellement les sanctions qu'ils hésitent à exercer leurs fonctions conformément à la loi. La loi évite d'imposer des sanctions sévères, sauf en cas de défaut grave qui ne peut être corrigé. De plus, si la personne accusée d'avoir violé la discipline de la fonction publique a déjà été condamnée à payer une indemnisation ou a été sanctionnée en tant que fonctionnaire, la loi évitera de punir à nouveau les violations de la discipline budgétaire et financière, selon le cas.

Cependant, malgré les bonnes intentions de la loi visant à éviter des sanctions redondantes ou excessives, il est possible de constater que, par rapport aux principes des finances publiques et aux dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, cette législation crée des problèmes pratiques. L'étude sera divisée en 3 parties : L'atténuation de la rigueur dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 (a) ; Les difficultés dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière en pratique (b) ; et L'interprétation des lois par la Commission de vérification des fonds publics (c).

a. L'atténuation de la rigueur dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018

La loi classe la gravité de l'inspection en deux cas : Les cas non liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État (i) ; et Les cas liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État (ii).

i. Les cas non liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État

Les cas non liés à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 sont définis dans les dispositions de l'article 85, alinéa 1^{er}, qui dispose que dans le cas où les résultats de l'inspection semblent erronés parce que les agents publics des services contrôlés n'ont pas respecté les lois, règles, règlements, résolutions du Conseil des ministres, ou plan de pratique du gouvernement, le Vérificateur général adressera une lettre informant l'Audit des déficiences ainsi que des recommandations d'actions correctives, et contrôlera ou supervisera pour éviter que des défauts ne se reproduisent. Par ailleurs, le Vérificateur général doit écouter l'explication et les raisons ou la nécessité des services contrôlés. Cependant, dans l'article 85, alinéa 2^e, il est indiqué que dans le cas visé à l'article 85, alinéa 1^{er}, s'il cause des dommages à l'État ou aux services contrôlés qui ne sont pas liés à la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général notifiera à l'Auditée d'envisager de prendre des mesures pour indemniser l'État ou les services contrôlés ou prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. Une fois que l'Audité a pris une mesure, le Vérificateur général en sera informé.

L'affaire peut être résumée par ordre de raisons juridiques comme suit :

(1) Dans le cas d'une inspection où des défauts ont été constatés en raison du non-respect de la loi, mais n'ont pas causé de dommages, il s'agit d'un problème mineur pouvant être corrigé. Conformément à la loi, les fonctionnaires ne seront pas sanctionnés. Selon l'article 85, alinéa 1^{er}, le Vérificateur général doit seulement signaler les défauts accompagnés de recommandations à l'Audité afin d'être corrigés, et les contrôler ou surveiller pour éviter que ces défauts ne se reproduisent plus ;

(2) En cas d'inspection où des défauts sont constatés en raison du non-respect de la loi et causant des dommages, mais qu'il s'agit d'un cas mineur qui ne constitue pas une violation de la discipline budgétaire et financière, l'article 85, alinéa 2^e, oblige le Vérificateur général à aviser l'Audité d'envisager de prendre des mesures pour indemniser l'État ou les services contrôlés, ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. Dans ce cas, il n'est donc pas nécessaire de sanctionner davantage la discipline budgétaire et financière.

ii. Les cas liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État

Les cas liés à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État sont régis par les dispositions de l'article 95, alinéas 1 à 3, et de l'article 97. L'article 95, alinéa 1^{er}, dispose que lors de l'examen du respect de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les défauts détectés ne semblent pas frauduleux et ne causent pas de préjudice à l'État ou aux services contrôlés, le Vérificateur général peut en aviser l'Auditée afin de surveiller pour éviter que le défaut ne se reproduise. En outre, l'article 95, alinéa 2^e, dispose que dans les cas où les vices découverts sont de la nature de la corruption, le gouverneur soumettra l'affaire à la Commission nationale anti-corruption pour qu'elle exerce ses fonctions et pouvoirs. L'article 88, alinéa 2^e, s'applique mutatis mutandis. L'article 95, alinéa 3^e, dispose que dans les cas où les défauts constatés sont de nature à causer un préjudice à l'État ou aux services contrôlés, ou à être de nature à un non-respect intentionnel de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général notifiera à l'Audit d'envisager de prendre des mesures en vue d'indemniser l'État ou les services contrôlés, ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas, et lorsque l'Audit a pris des mesures, d'en informer le Vérificateur général. Enfin, l'article 97 précise que les agents publics ont le devoir de se conformer à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Mais quand ils ne la respectent pas délibérément, et cela constitue un cas où il n'est pas possible de procéder conformément à l'article 95, alinéa 3^e, ou à l'article 96, le Vérificateur général proposera à la Commission de vérification des fonds publics d'imposer une sanction administrative à cette personne. L'article 96, alinéa 2^e, s'applique mutatis mutandis. »

L'affaire peut être résumée par ordre de raisons juridiques comme suit :

(1) Dans le cas de l'inspection où des défauts ont été constatés en raison du non-respect de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, mais sans qu'il y ait de corruption ni de préjudice, l'article 95, alinéa 1^{er}, prévoit que le Vérificateur général doit notifier l'Auditée pour s'assurer que ces carences ne se reproduisent plus ;

(2) Dans le cas de l'inspection où des défauts ont été constatés en raison du non-respect de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État et ont été considérés comme frauduleux, l'article 95, alinéa 2^e, oblige le Vérificateur général à saisir la Commission nationale anti-corruption pour qu'elle puisse exercer ses fonctions et pouvoirs ;

(3) Dans le cas d'une inspection où des défauts ont été constatés en raison du non-respect intentionnel de la discipline monétaire et financière de l'État, et causant ainsi un dommage, l'article 95, alinéa 3^e, exige que le Vérificateur général avise l'Auditée d'envisager de prendre des mesures. Ces mesures peuvent inclure une indemnisation complémentaire pour les dommages causés à l'État ou aux services contrôlés, ou la mise en œuvre de procédures disciplinaires, selon le cas ;

(4) Dans le cas d'une inspection et de défauts constatés en raison du non-respect intentionnel de discipline monétaire et financière de l'État, mais sans possibilité de procéder conformément à l'article 95, alinéa 3^e, ou à l'article 96, c'est-à-dire lorsque les recours prévus par la loi sur la responsabilité délictuelle, la loi sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires, ou la responsabilité indirecte en matière de discipline budgétaire et financière de l'Audité ne sont pas applicables, l'article 97 prévoit que le Vérificateur général peut proposer à la Commission de vérification des fonds publics d'imposer une sanction administrative. Cette disposition permet de prendre des mesures correctives face aux violations graves de la discipline budgétaire et financière qui ne peuvent être traitées par d'autres recours légaux.

Pour une meilleure appréhension de la loi, il est recommandé de se référer au tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9⁵³⁵

Tableau comparatif de l'application des dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, comprenant l'analyse des articles 85, 95 et 97.		
	Défauts détectés	Sanction
Article 85 alinéa 1	Défauts résultant du non-respect de la loi (Non lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Affaire mineure sans causer de dommage.	Le Vérificateur général pourra notifier à l'Auditée afin de garantir qu'aucun défaut ne se reproduise à l'avenir
Article 85 alinéa 2	Défauts résultant du non-respect de la loi (Non lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Affaire mineure causant des dommages.	Le Vérificateur général incitera l'Auditée à prendre des mesures d'indemnisation ou à mettre en œuvre des mesures disciplinaires, selon les circonstances.

⁵³⁵ Tableau 9 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

Tableau comparatif de l'application des dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, comprenant l'analyse des articles 85, 95 et 97.		
	Défauts détectés	Sanction
Article 95 alinéa 1^{er}	Défauts résultant du non-respect de la loi (Lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Affaire mineure, non corrompue et sans dommage.	Le Vérificateur général pourra notifier à l'Auditée afin de garantir qu'aucun défaut ne se reproduise à l'avenir
Article 95 alinéa 2^e	Défauts résultant du non-respect de la loi (Lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Affaire de corruption.	Le Vérificateur général soumettra l'affaire à la Commission nationale anti-corruption, qui exercera ses fonctions et pouvoirs conformément à la loi.
Article 95 alinéa 3^e	Défauts résultant du non-respect de la loi (Lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Causant des dommages ou manifestant un non-respect délibéré de la loi.	Le Vérificateur général incitera l'Auditée à prendre des mesures d'indemnisation ou à mettre en œuvre des mesures disciplinaires, selon les circonstances.
Article 97	Défauts résultant du non-respect de la loi (Lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État) - Caractéristiques d'un non-respect délibéré de la loi, mais sans possibilité de procéder conformément à l'article 95, alinéa 3 ^e (responsabilité délictuelle et responsabilité disciplinaire des fonctionnaires) ou à l'article 96 (Responsabilité budgétaire et financière indirecte de l'Auditée).	Le Vérificateur général proposera à la Commission de vérification des fonds publics d'imposer des sanctions administratives.

Il est observé que dans la plupart des situations, la Commission de vérification des fonds publics se limite à la réalisation d'inspections et à la communication des résultats de ces inspections. La Commission n'est en aucun cas habilitée à s'auto-sanctionner. Cependant, il existe des

circonstances spécifiques, notamment dans les cas de violations graves de la discipline budgétaire et financière, où la Commission de vérification des fonds publics peut imposer des sanctions administratives par le biais d'actes administratifs. Ce pouvoir est restreint aux situations que la loi qualifie de graves, impliquant une violation délibérée des lois, causant des dommages et nécessitant une correction qui ne peut être réalisée par d'autres moyens. Dans de tels cas, la Commission est autorisée à examiner et à décider des sanctions administratives.

b. Les difficultés dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière en pratique

La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a l'intention louable de catégoriser distinctement le contrôle exercé par la Commission de vérification des fonds publics en deux groupes distincts. Le premier groupe, conformément à l'article 53 en conjonction avec l'article 85, englobe le contrôle de la légalité dans les situations non liées à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Le deuxième groupe, réglementé par les articles 95 et 97, concerne le contrôle de la légalité dans les situations liées à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Cette distinction claire vise à organiser et à adapter les procédures de vérification en fonction de la nature spécifique des infractions alléguées.

En analysant le tableau 6, il devient évident que l'article 95, alinéa 3^e, et l'article 85, alinéa 2^e, traitent fondamentalement de la même situation. Ces deux articles font référence à des cas où les agents publics sont tenus de répondre civilement ou disciplinairement en tant que fonctionnaires. La principale distinction réside dans le fait que l'article 85, alinéa 2^e, spécifie clairement qu'il s'agit d'un cas non lié à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, tandis que l'article 95, alinéa 3^e, concerne un cas lié à cette loi. Cependant, l'étude a mis en évidence la portée considérable de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. En vertu des articles 85 et 95, *il semble qu'il y ait peu de situations dans lesquelles la légalité est examinée sans être liée à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.*

De plus, dans les situations évoquées par les articles 85 et 95, il apparaît clairement que les législateurs avaient l'intention de couvrir les cas où des agents publics commettent des infractions disciplinaires ou des violations envers d'autres agents publics. Il semble que les rédacteurs estimaient superflu de spécifier explicitement la responsabilité des agents publics en matière de discipline budgétaire et financière dans ces contextes. Cependant, comme expliqué

précédemment dans la première section, une action peut entraîner un certain nombre de responsabilités.

Même au sein de cette loi organique, le principe selon lequel une action peut engager la responsabilité en vertu de plusieurs dispositions est reconnu à l'article 102. En outre, une analyse des dispositions de la loi sur la fonction publique de 2008 et de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 révèle que ces deux textes législatifs envisagent des actions pouvant entraîner une responsabilité d'une portée considérable. Il est possible d'affirmer que les actes susceptibles d'entraîner une responsabilité disciplinaire budgétaire peuvent également, dans la plupart des cas, donner lieu à une responsabilité délictuelle et disciplinaire des fonctionnaires. Par conséquent, il est rare de trouver des circonstances dans lesquelles l'article 97 pourrait être invoqué.

En énonçant l'article 97 de cette manière, il est sous-entendu que le législateur avait l'intention louable de limiter l'imposition d'une responsabilité excessive aux contrevenants. De plus, déléguer aux services contrôlés de ces fonctionnaires la charge de déterminer les sanctions délictuelles et disciplinaires contribuerait à alléger les responsabilités de la Commission de vérification des fonds publics. Cependant, une telle formulation des lois risquerait de rendre l'article 97 difficilement applicable dans la pratique, étant donné que chaque cas en violation de la loi sur la discipline financière et fiscale présente presque toujours des caractéristiques relevant à la fois de la responsabilité délictuelle et de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires.

Les responsabilités diverses se réfèrent à des obligations légales distinctes fondées sur des fautes différentes, bien que reposant sur les mêmes faits. Ainsi, violer la loi une seule fois équivaut à commettre une seule infraction selon plusieurs lois, sans nécessairement être soumis à la limitation de responsabilité fondée sur le principe du « Non bis in idem », qui interdit d'infliger deux fois une sanction pour la même infraction⁵³⁶. Ce principe a été consacré par la jurisprudence, notamment dans l'arrêt de la Cour administrative suprême n° 395/2020, l'ordonnance de la Cour administrative suprême n° 712/2010, et l'ordonnance de la Cour administrative suprême n° 1/2020⁵³⁷. Ainsi, un même acte peut être qualifié d'infraction en

⁵³⁶ AMONWAT P., *Principes juridiques de la discipline dans la fonction publique*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 2016, pp. 92 - 93.

⁵³⁷ Arrêt de la Cour administrative suprême n° 395/2020 : La décision finale émanant de la Cour administrative suprême, en conformité avec le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 est conçue pour rendre des verdicts définitifs et imposer des amendes administratives exclusivement aux fonctionnaires en cas d'infractions liées au retrait et au versement de fonds,

vertu de plusieurs lois simultanément. À titre illustratif, les agents publics sont tenus, selon les directives émises par le ministère des Finances régissant les procédures de retrait, de réception, de paiement, de conservation et de versement des fonds au Trésor pour l'année 2019, de diriger ces fonds vers le Trésor. Néanmoins, un agent gouvernemental, en violation délibérée de la loi, a déposé de manière inappropriée les fonds en question sur son propre compte bancaire ou sur celui d'un tiers. Cette conduite serait juridiquement qualifiée de détournement de fonds intentionnel, conformément à l'article 147 du Code pénal. De plus, elle constitue une violation sérieuse des obligations disciplinaires d'un fonctionnaire, découlant de comportements malhonnêtes ou de négligence dans l'exercice de ses fonctions officielles, en vertu de l'article 85 de la loi sur la fonction publique de 2008. En outre, cette action représente une violation délibérée à l'encontre de l'entité gouvernementale, entraînant un préjudice au gouvernement selon l'article 420 du Code civil et commercial, ainsi que les articles 10 et 8 de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. Enfin, cette conduite constitue également une infraction disciplinaire en matière fiscale et budgétaire, l'agent public ayant omis de verser les fonds au Trésor, en violation des règlements établis par le Ministre conformément à l'article 34, alinéa 1^{er}, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

L'action ou le comportement d'un fonctionnaire, dans un contexte particulier, peut être qualifié de transgression distincte, comme il a été mentionné antérieurement. Il est impératif de

notamment en ce qui concerne les emprunts, les colis et d'autres dépenses budgétaires, tel que stipulé dans les articles 24 à 50 du règlement en question. La Cour est habilitée à rendre des décisions finales concernant les infractions pénales, les violations disciplinaires ou toute responsabilité pour des actes répréhensibles commis par des fonctionnaires. Par conséquent, le demandeur ne peut se référer à la décision finale de ladite commission qui a clos l'affaire avec M. B. pour contester les actions du demandeur dans ce dossier. La décision du tribunal administratif de première instance ayant rejeté l'affaire, la Cour administrative suprême l'a acceptée.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 712/2010 : En plus de constituer une violation des principes de discipline budgétaire et financière, passible d'amendes administratives selon la loi organique sur le contrôle public de 1999, cet acte représente également une transgression à l'encontre de la personne morale en intentant une action en justice contre une agence, en vertu de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents gouvernementaux de 1996, et doit donc être sanctionné en conséquence. Ainsi, cette affaire engendre une infraction en vertu de plusieurs lois connexes, et la sanction imposée au plaignant ne saurait être considérée comme une double peine, conformément à l'article 8 du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, relatif à la discipline budgétaire et financière.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 1/2020 : La décision du défendeur d'imposer une amende administrative correspondant à cinq mois de salaire aux trois plaignants constitue ainsi un exercice légal de son pouvoir discrétionnaire, en accord avec les dispositions du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, concernant la discipline budgétaire et financière. L'objectif est de garantir la surveillance des finances de l'État. En cas de violation de ces règlements par un représentant du gouvernement, des sanctions administratives doivent être appliquées pour prévenir la corruption et les dommages aux agences gouvernementales. Les infractions disciplinaires des fonctionnaires sont établies pour fournir un cadre de contrôle de leurs activités et pour promouvoir un comportement exemplaire. Les mesures disciplinaires sont prises par le responsable de l'agence, et elles ne font pas double emploi avec d'autres procédures disciplinaires. Les différentes lois prévoient diverses mesures de supervision du travail des fonctionnaires pour assurer leur efficacité au profit du gouvernement.

souligner que chaque infraction ne doit pas automatiquement être classifiée de manière uniforme dans toutes les situations. À titre d'illustration, les transgressions liées à la discipline budgétaire et financière ne justifient pas systématiquement une responsabilité civile lorsque de telles actions ne causent aucun préjudice aux organismes gouvernementaux. De même, une violation de la discipline des fonctionnaires ne se transforme pas nécessairement en une infraction pénale. Il est à noter que les critères de responsabilité pénale sont particulièrement stricts, et en cas de doute, la loi accorde bénéfice du doute au défendeur. En outre, tandis que l'intégrité au sein de la fonction publique requiert des normes élevées en termes de performance des fonctionnaires, les comportements qui déshonorent les fonctionnaires, même s'ils ne constituent pas une infraction pénale, sont considérés comme des violations de la discipline au sein de la fonction publique.

Cette approche est conforme au système juridique français en matière de lois sur les finances publiques, qui sert de modèle pour la discipline budgétaire et financière en Thaïlande. Le Conseil constitutionnel français a également adopté le principe selon lequel les infractions disciplinaires budgétaires et financières ne sont pas assujetties à une double peine, échappant ainsi au principe de non bis in idem, car elles reposent sur des infractions particulières revêtant une importance distincte. Cependant, le Conseil constitutionnel demeure attentif au principe de proportionnalité, comme en témoigne la décision du Conseil constitutionnel d'examiner la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n° 2014-423 du 24 octobre 2014⁵³⁸. En conséquence, si la Cour de discipline budgétaire et financière conclut à l'existence d'une sanction pénale, elle transférera l'affaire au procureur en vue de l'engagement de poursuites pénales. Dans le cas où des mesures disciplinaires ont déjà été prises, la Cour de discipline budgétaire et financière détient le pouvoir discrétionnaire de ne pas imposer une nouvelle sanction pour les violations de la discipline budgétaire et financière. Cependant, il convient de souligner que cette faculté discrétionnaire ne limite ni n'exclut le pouvoir inhérent à la Cour de discipline budgétaire et financière d'ordonner des sanctions de toute nature pour les infractions à la discipline budgétaire et financière⁵³⁹. De même que dans le cadre des procédures judiciaires de discipline budgétaire et financière, cette affaire ne restreint en aucune manière le pouvoir des autres tribunaux d'examiner des affaires pénales ou disciplinaires impliquant des fonctionnaires⁵⁴⁰.

⁵³⁸ OLIVA E., *Finances Publiques*, (Sirey, 3^e ed., 2015), pp. 614 - 615.

⁵³⁹ *Ibid.*

⁵⁴⁰ WASERMAN F., *op. cit.*, p. 131.

Pour les raisons évoquées précédemment, il apparaît que le fait que la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 dispose que si une infraction est qualifiée de telle pour laquelle les services contrôlés peuvent être poursuivis en vertu du droit de la responsabilité délictuelle des fonctionnaires, ou de la loi sur la discipline des fonctionnaires, la Commission de vérification des fonds publics perdrait alors le pouvoir de sanctionner la discipline budgétaire et financière, contreviendrait à la nature même de la matière régissant le contrôle de la discipline budgétaire et financière, qui constitue le cadre juridique utilisé pour superviser le comportement des agents publics. En dernier lieu, eu égard au contenu de la discipline budgétaire et financière tel que défini par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, il semble improbable que l'article 97 puisse être effectivement employé en pratique, et ce, pour deux raisons substantielles : (1) Les infractions à la discipline budgétaire et financière dans la législation actuelle demeurent systématiquement qualifiées de responsabilité délictuelle ; (2) Les infractions à la discipline budgétaire et financière dans la législation actuelle demeurent systématiquement qualifiées de responsabilité disciplinaire.

(1) Les infractions à la discipline budgétaire et financière dans la législation actuelle demeurent systématiquement qualifiées de responsabilité délictuelle

Le tableau 6 illustre que le système de contrôle de l'Organisation thaïlandaise de la vérification des fonds publics établit clairement la hiérarchie des infractions en termes de gravité. En cas de qualification d'une infraction en tant que responsabilité délictuelle, la loi ne prévoira plus de sanctions administratives pour les violations de la discipline budgétaire et financière.

Cependant, en considérant les dispositions de l'article 420 du Code civil et commercial, qui énonce que « La personne qui, par négligence ou de manière délibérée, porte illégalement atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la santé, à la liberté, à la propriété, ou à tout autre droit d'autrui, est réputée avoir commis un acte illicite et est tenue de réparer cette violation », il est clair que le droit civil établit des principes de responsabilité délictuelle très étendus. Même en cas de négligence, si un tel acte entraîne des dommages, une indemnisation doit être versée.

Même si cet acte est considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière, il doit s'agir d'une violation intentionnelle de la loi. En considération conjointe avec l'article 95, alinéa 1er, qui dispose que dans le cas d'une affaire mineure, non assimilable à de la corruption et n'occasionnant pas de préjudice, le Vérificateur général peut informer l'Audit pour une surveillance préventive, un manquement résultant du non-respect de la loi

par les agents publics des services contrôlés ne constitue pas initialement une violation au sens de l'article 95, alinéa 3°.

Par conséquent, il est possible de conclure que la violation de la discipline budgétaire et financière doit résulter d'un acte intentionnel de violation et de non-respect de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, et doit être un acte causant un préjudice, complétant ainsi les éléments de responsabilité délictuelle conformément au Code civil et commercial.

(2) Les infractions à la discipline budgétaire et financière dans la législation actuelle demeurent systématiquement qualifiées de responsabilité disciplinaire

L'étude démontre que, malgré les explications fournies par les manuels et les décisions de la Cour administrative, les violations de la discipline budgétaire et financière sont confirmées comme étant des critères ou des mesures utilisées pour surveiller le « comportement » des agents publics, se distinguant des infractions disciplinaires ordinaires du système.

La loi disciplinaire sur la fonction publique impose des normes élevées dans l'exercice des fonctions publiques, car les infractions disciplinaires dans la fonction publique visent à établir un cadre permettant de contrôler le comportement des fonctionnaires dans l'exercice leurs fonctions. Elle vise également à instaurer un modèle de comportement pour les fonctionnaires, afin qu'ils puissent accomplir leurs tâches officielles en conformité avec les règles et le bon ordre, dans le but d'atteindre les objectifs de l'administration publique et de prévenir les actions déshonorantes pour l'honneur des agents publics⁵⁴¹.

Ainsi, la loi sur la fonction publique de 2008 a établi un cadre vaste pour la discipline des fonctionnaires, commençant par l'article 84, qui énonce que « Tout fonctionnaire qui ne se conforme pas aux directives de l'article 81 et de l'article 82, ou qui enfreint une interdiction de l'article 83, commet un manquement à la discipline ». En considérant les dispositions de l'article 82 (2), qui dispose que « Tout fonctionnaire doit se conformer aux directives suivantes : ... (2) exercer ses fonctions officielles conformément aux lois, règlements, directives des autorités officielles, résolutions du Conseil des ministres, politiques gouvernementales, et prendre soin des autres en conformité avec nos clients », il est observé que la loi exige une stricte conformité à la loi.

⁵⁴¹ AMORNWAT P., *op. cit.*, p. 26 - 36.

Par conséquent, en cas de violation ou de non-respect de la loi de 2018, une telle conduite serait toujours automatiquement considérée comme une infraction, constituant ainsi une violation immédiate de la discipline des fonctionnaires en vertu de la loi de 2008, notamment en référence à l'article 82(2) conjointement avec l'article 84.

Lorsque la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, à travers son article 97, prévoit que les sanctions en matière de discipline budgétaire et financière doivent être appliquées dans les cas où les agents publics adoptent un comportement en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, excluant explicitement toute qualification en tant qu'infraction relevant de la responsabilité délictuelle ou d'une violation de la discipline d'un fonctionnaire, il en résulte une lacune dans le régime de la discipline budgétaire et financière conformément à la loi organique de 2018. Cette lacune juridique découle du fait que les conditions découlant des violations de la discipline budgétaire sont systématiquement qualifiées de violations civiles et de transgressions disciplinaires des fonctionnaires.

Lorsque la Commission de vérification des fonds publics, en tant qu'entité exerçant des pouvoirs d'audit externe, se trouve dans l'incapacité de considérer et d'imposer des sanctions, cela pourrait engendrer des problèmes similaires à ceux existant avant la promulgation de la Constitution de 1997. À cette époque, les services contrôlés étaient incapables d'enquêter et de sanctionner de manière efficace les contrevenants, en raison de la culture de soutien entretenue au sein de l'administration thaïlandaise envers ses agents. La disposition de l'article 97 souligne que la Thaïlande n'a pas encore pleinement saisi la nature des infractions disciplinaires budgétaires ni la notion de discipline budgétaire.

c. L'interprétation des lois par la Commission de vérification des fonds publics

Actuellement, la Commission de vérification des fonds publics adopte une politique visant à atténuer la sévérité de l'examen et des sanctions liées aux violations de la discipline budgétaire et financière. Selon la commission, le système juridique initial, à savoir la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999, avait pour objectif de sanctionner les « agents publics » qui violent la discipline budgétaire et financière.

La Commission actuelle est d'avis que le système judiciaire impose un fardeau excessif aux agents publics enfreignant la discipline budgétaire et financière. Par exemple, trois agents publics ont été désignés membres d'un comité chargé d'inspecter des travaux conformément à la loi sur les marchés publics. Par la suite, ces membres ont inspecté les travaux de manière illégale, résultant en des dommages évalués à 80 000 bahts selon le Bureau de vérification des fonds publics.

Cependant, ces défauts sont le résultat d'actions négligentes des agents publics, sans aucune intention malhonnête. La Commission de vérification des fonds publics impose donc une sanction de deuxième niveau, soit une amende de 4 à 6 fois le salaire du contrevenant au moment de l'infraction. Par exemple, à cette époque, l'agent public en question avait un salaire de 20 000 bahts. La Commission de vérification des fonds publics a ordonné une peine minimale de 4 fois le salaire, imposant ainsi une amende totale de 80 000 bahts par personne, compte tenu des trois personnes impliquées, soit un total de 240 000 bahts. Cette amende totale de 240 000 bahts dépasse le montant des dommages de 80 000 bahts subis.

En outre, en plus de l'amende administrative, les contrevenants sont également tenus de payer conjointement des dommages-intérêts civils ou délictuels conformément au Code civil et commercial, s'élevant à 80 000 bahts. Si les services contrôlés estiment qu'il s'agit d'une violation de la discipline de la fonction publique, ce groupe de fonctionnaires fera l'objet de mesures disciplinaires supplémentaires. En cas d'actes malhonnêtes, l'enquêteur peut également engager des poursuites pénales selon le Code pénal. La Commission de vérification des fonds publics estime ainsi que les sanctions liées aux manquements à la discipline budgétaire et financière constituent une double sanction, imposant un fardeau de responsabilité déraisonnable aux contrevenants⁵⁴².

Dans le contexte de la discipline budgétaire et financière actuelle, la Commission de vérification des fonds publics estime que la loi vise non pas à sanctionner directement les contrevenants, mais plutôt à sanctionner l'Auditée en tant que responsable, qu'il s'agisse du chef d'un organisme gouvernemental, du directeur général, du directeur, du secrétaire général de diverses agences, ou du chef de la personne responsable du service gouvernemental. Cela inclut également les responsables de l'administration gouvernementale, tels que les maires ou les administrateurs d'organisations

⁵⁴² BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problèmes pratiques concernant l'audit public », *op.cit.*, pp. 217 - 218.

gouvernementales locales. La commission est d'avis que la loi vise à sanctionner l'Auditée en tant que personne puissante qui mérite une vérification approfondie.

Selon cette perspective, la justice ne devrait pas reposer sur un petit fonctionnaire des services contrôlés qui doit simplement suivre les ordres de ses supérieurs. La culture de travail des fonctionnaires thaïlandais montre que les jeunes fonctionnaires ont rarement le courage de refuser les ordres leurs supérieurs.

Ainsi, en cas de violation, telle qu'un approvisionnement illégal, si le Vérificateur général communique les résultats à l'Audité et prend des mesures disciplinaires ou des dommages-intérêts, mais que l'Audité ne prend pas les mesures requises par la loi dans un délai déterminé, le Vérificateur général soumettra l'affaire à la Commission de vérification des fonds publics pour un examen approfondi et pour qu'elle ordonne d'autres mesures en matière de discipline budgétaire et financière⁵⁴³.

2) La cristallisation et les suggestions

Après avoir scruté la nature des problèmes et des débats au sein du milieu universitaire, il devient envisageable de cristalliser et de formuler des solutions visant à aligner la discipline budgétaire et financière thaïlandaise sur les principes des finances publiques et les fondements juridiques essentiels du système juridique thaïlandais. Cette analyse est structurée en deux parties distinctes : La cristallisation (a) ; et Les suggestions (b).

a. La cristallisation

L'interprétation de la loi par la Commission de vérification des fonds publics semble permettre à des cas de discipline budgétaire et financière de survivre malgré des dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 assez difficiles à comprendre. Dans ce contexte, il est observé que la Commission de vérification des fonds publics ne peut exercer son pouvoir selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 97, en raison de l'article 97 qui s'applique aux « agents publics » (la loi utilise le terme

⁵⁴³ *Ibid.*

« les agents publics qui... »)⁵⁴⁴, alors que cette loi organique entend punir uniquement « l'Audité » en tant qu'autorité sur les agents publics. Cette interprétation de la loi est similaire au système judiciaire disciplinaire budgétaire et financier de la France dans le passé, qui punissait essentiellement uniquement « l'ordonnateur » en tant qu'autorité de paiement, et non pas du tout « le comptable public » en tant qu'agent public opérationnel, car la personne qui est l'ordonnateur détient une véritable autorité et responsabilité budgétaires et financières.

Cependant, l'étude a révélé qu'il existe deux systèmes de contrôle de la discipline budgétaire et financière selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : 1) la mise en œuvre directe de la discipline budgétaire et financière, qui s'applique aux agents publics, conformément à l'article 97 ; et 2) la mise en œuvre de la discipline budgétaire et financière relative à la vérification des fonds publics, qui s'applique à l'Audit, conformément à l'article 96. Dans le cas de l'avis de la Commission de vérification des fonds publics, qui s'attache à réguler le comportement de l'Audité, il s'agit donc du deuxième cas. Ainsi, l'interprétation de la loi selon laquelle la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 n'a pas pour objet de contrôler le comportement des agents publics est probablement erronée.

De plus, une telle interprétation n'explique pas comment les dispositions de l'article 97 doivent être utilisées et interprétées, même s'il s'agit d'une violation directe de la discipline budgétaire et financière de la part des agents publics, ce qui est encore plus important que la responsabilité indirecte d'Audité. En outre, en étudiant l'article 100 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, et le règlement de la Commission de vérification des fonds publics concernant l'examen et la détermination des violations de la discipline financière et fiscale de l'État, 2019, article 21 et article 22, il est à constater qu'il existe une séparation nette entre les systèmes de responsabilité budgétaire et financière de l'Audité et des agents publics des services contrôlés⁵⁴⁵.

⁵⁴⁴ Il convient de noter avec pertinence que l'article 97 se démarque singulièrement au sein de ladite législation en raison de son emploi du terme « agent public ». Toutefois, il est à noter qu'aucune définition précise de ce terme n'est fournie à l'article 4, contrairement à d'autres notions qui y sont expressément définies.

⁵⁴⁵ Article 100 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où un audité ou un fonctionnaire des services contrôlés a violé l'une des règles du présent chapitre en raison du respect de l'ordre de ses agents de surveillance et a une preuve évidente qu'un tel audité ou fonctionnaire avait déjà objecté ou s'était opposé à l'ordre de ses superviseurs, ledit ordre ; ils seront exemptés des sanctions administratives prévues par le présent chapitre ».

Article 21 de Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur l'examen et la détermination des violations de la discipline monétaire et financière de l'État de 2019 : « Le Vérificateur général est habilité à soumettre une affaire à la Commission de vérification des fonds publics en vue d'une sanction administrative à l'encontre de l'Audité dans les circonstances suivantes :

Si l'on devait comparer la Commission de vérification des fonds publics au cas de la Cour de discipline budgétaire et financière française, cela ne serait pas possible. Actuellement, il y a un amendement à la loi sur la réforme des finances publiques. La Cour de discipline budgétaire et financière a été supprimée au 1er janvier 2023 avec l'entrée en vigueur de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. Les nouvelles affaires ainsi que les affaires en cours ont été transférées à la 7^e chambre de la Cour des comptes. La Cour des Comptes est désormais responsable du contrôle de la discipline budgétaire et financière des agents publics ayant une responsabilité ou une implication dans le droit des finances publiques à tous les niveaux, appelés « les gestionnaires publics ». Les juridictions financières en France ne font donc plus de distinction, comme par le passé, entre les responsabilités des ordonnateurs et des comptables dans le régime de discipline budgétaire et financière⁵⁴⁶.

Refuser de contrôler la discipline budgétaire et financière des agents publics des services contrôlés, conformément à l'avis de la Commission de vérification des fonds publics, présente certains avantages, comme mentionné précédemment, en réduisant la duplication et la sévérité des sanctions contre les contrevenants. Cependant, cette approche comporte des inconvénients majeurs, notamment la fermeture des voies de contrôle pour les organismes d'audit externes dans les cas où les services contrôlés ou l'Audit ne prennent pas de mesures pour tenir les agents publics responsables d'indemnisation.

(1) Lorsque l'inspection révèle des manquements de la part des agents d'un service contrôlé, qui ont enfreint les lois, règlements, résolutions du Cabinet ou plans de travail du gouvernement, entraînant des préjudices à l'État ou au service contrôlé qui ne sont pas liés à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, et que l'Audit ne prend aucune mesure pour réparer ces préjudices dans un délai déterminé et sans motif raisonnable ;

(2) En cas de vérification du respect de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, lorsqu'un manquement présentant l'une des caractéristiques suivantes est constaté :

a. Il est susceptible de causer un préjudice à l'État ou à un service contrôlé, et que l'Audit ne prend aucune mesure pour réparer ce préjudice ou n'engage aucune mesure disciplinaire, le cas échéant, dans un délai raisonnable, même après notification par le Vérificateur général pour agir dans un délai spécifié ;

b. Il est caractérisé comme une violation délibérée de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, et que l'Audit ne prend aucune mesure pour réparer le préjudice causé à l'État ou au service contrôlé, ou n'engage aucune mesure disciplinaire, dans un délai raisonnable, même après notification par le Vérificateur général pour agir dans un délai spécifié. ».

Article 22 de Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur l'examen et la détermination des violations de la discipline monétaire et financière de l'État de 2019 : «

Le Vérificateur général soumettra une requête à la Commission de vérification des fonds publics concernant la sanction administrative des agents publics. Cette demande sera formulée dans le contexte où un agent public, ayant l'obligation de se conformer à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, délibérément enfreint ladite loi. Il s'agit d'une situation où les dispositions prévues aux articles 95, alinéa 3, et 96 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 ne peuvent être appliquées ».

⁵⁴⁶ VIE-PUBLIQUE, "Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics", 24 mars 2022, <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics>.

Cette interprétation de la loi entraîne inévitablement des préjudices et des dommages pour la nation, permettant aux agents publics fautifs d'exercer leurs fonctions au sein des services contrôlés sans être tenus responsables des préjudices causés aux fonds publics. Résoudre le problème en utilisant les dispositions de l'article 96 pour imposer une sanction administrative à l'Audité qui n'agit pas dans le délai imparti par le Vérificateur général sans motif raisonnable pourrait être contourné par l'Audité, qui peut nier sa responsabilité en se basant sur le fait qu'il a enquêté sur la responsabilité délictuelle ou disciplinaire des fonctionnaires, mais ne partage pas l'opinion du Vérificateur général. Cet argument est considéré comme raisonnable car les rapports d'audit publics n'imposent aucune obligation à l'Audité de s'y conformer.

Cette interprétation de la loi semble causer plus de préjudices que d'avantages, rendant le système de contrôle de la discipline budgétaire et financière pratiquement inapplicable en Thaïlande. Elle réduit considérablement le pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics, limitant pratiquement toute possibilité d'utiliser la loi pour maintenir la discipline budgétaire à l'heure actuelle.

b. Les suggestions

Pour résoudre ce problème et éviter qu'un problème n'en provoque un autre, plusieurs mesures peuvent être envisagées :

(1) Il est recommandé que le Parlement procède à une correction du libellé de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, notamment au Chapitre 7 concernant la discipline monétaire et financière. La proposition consiste à remplacer le terme « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » par « le Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ». Cette modification vise à restreindre le champ d'application de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en se concentrant uniquement sur les questions de véritable discipline budgétaire et financière énoncées dans le Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette clarification permettrait de mieux définir les domaines spécifiques relevant de la discipline budgétaire et financière, garantissant ainsi une application plus précise et cohérente de la loi.

(2) Il est recommandé que le Parlement procède à une modification au libellé de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, particulièrement à l'article 97, en proposant la rédaction suivante : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout agent public investi de la responsabilité de son application, ~~et dans les situations où les dispositions de l'article 95, alinéa 3e, ou de l'article 96 se révèlent inapplicables,~~ le Vérificateur serait habilité à présenter la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'égard d'un agent public, en se fondant, mutatis mutandis, sur les dispositions de l'article 96, alinéa 2. »

Il est à noter que la condition de discipline budgétaire et financière se situe dans le cadre du contrôle du comportement des agents publics, échappant ainsi au principe de non bis in idem (le fait de ne pas être puni deux fois pour la même infraction). De surcroît, en considérant les dispositions de l'article 420 du Code civil et commercial et de la loi sur la fonction publique de 2008, notamment les articles 81 à 84, il apparaît que dans le système juridique thaïlandais, les cas de violations de discipline budgétaire et financière revêtent automatiquement les caractéristiques de la responsabilité délictuelle et de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires.

Si la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 dispose donc que la Commission de vérification des fonds publics ne peut examiner et déterminer des sanctions administratives à l'encontre des agents des services contrôlés que dans les situations où des actions ne peuvent être intentées conformément à la loi sur la responsabilité délictuelle des agents ou à la loi sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires, un système de discipline budgétaire et financière ne pourrait jamais être utilisé pour réguler le comportement des agents et des acteurs publics.

(3) Dans les situations où le Parlement perçoit que le système de discipline budgétaire et financier s'avère excessivement rigoureux et entraîne des redondances avec d'autres infractions, il peut résoudre cette problématique en édictant une loi précisant les compétences de la Commission de vérification des fonds publics pour mettre fin à une affaire si celle-ci estime que les faits en question ont déjà été pris en compte par les services contrôlés au cours leur enquête sur la responsabilité délictuelle ou disciplinaire d'un fonctionnaire. Une telle modification permettrait à la Commission d'utiliser son pouvoir discrétionnaire de manière équitable, en fonction des circonstances.

Par ailleurs, dans l'éventualité où la Commission de vérification des fonds publics aurait imposé une sanction administrative et que les agents publics des services contrôlés sont ultérieurement appelés par ces services à les indemniser en raison leur responsabilité délictuelle ou à se soumettre à une sanction disciplinaire, le Parlement pourrait également aborder ce problème en modifiant la loi pour disposer que les agents publics ont le droit de solliciter un réexamen leur affaire devant la Commission de vérification des fonds publics. Ce mécanisme permettrait à la Commission de réévaluer la gravité du comportement répréhensible, les dommages résultant de l'action en question, et de prendre en compte les sanctions disciplinaires ou responsabilités délictuelles précédemment imposées à l'agent public.

(4) Les dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 devraient s'appliquer exclusivement aux « agents publics » assumant des responsabilités en matière de discipline budgétaire et financière. L'avis de la Commission de vérification des fonds publics, selon lequel cette disposition ne concerne que « l'Audit », risque de s'écarter de l'intention originale de la loi.

En effet, la législation thaïlandaise, telle que consignée dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, précise explicitement que la responsabilité des agents publics doit suivre les principes de discipline budgétaire et financière inspirés du modèle français. Actuellement, la loi française englobe tous les agents publics ayant des responsabilités ou une implication dans le domaine des finances publiques à tous les niveaux, désignés comme « gestionnaires publics ». En outre, en étudiant l'article 100 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, et le règlement de la Commission de vérification des fonds publics concernant l'examen et la détermination des violations de la discipline financière et fiscale de l'État, 2019, article 21 et article 22, il est à constater qu'il existe une séparation nette entre les systèmes de responsabilité budgétaire et financière de l'« Audité » et des « agents publics » des services contrôlés.

Cependant, si le législateur partage l'opinion de la Commission de vérification des fonds publics selon laquelle le régime de discipline budgétaire et financière devrait uniquement contrôler et punir la conduite de l'Audité, le problème doit être résolu par des modifications à l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout ~~agent public~~ Audité investi de la responsabilité de son application, ~~et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3e, ou de l'article 96 ne peuvent être appliquées,~~ le Vérificateur est habilité

à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit ~~agent public~~ Audité, en appliquant, mutatis mutandis, les dispositions de l'article 96, alinéa 2 ».

Cette modification législative contribuera à assouplir la rigueur du contrôle budgétaire et de la discipline financière, sans éloigner la discipline budgétaire de son objectif premier. Cela permettra également à la Commission de vérification des fonds publics de gérer une charge de travail moindre. Cela évitera que la Commission ne soit poursuivie en justice pour avoir exercé ses fonctions de manière illégale ou négligente. En outre, cela permettra à la Commission de consacrer ses ressources à la vérification des fonds publics au sens strict, en accord avec le changement de rôle de l'organisme de vérification des fonds publics pour le rendre plus « créatif ».

En d'autres termes, au lieu de se concentrer principalement sur les « sanctions » comme par le passé, l'organisme de vérification des fonds publics dirigera ses ressources vers la formulation de « recommandations d'audit », conformément à la politique de l'organisme de vérification des fonds publics pour la période 2023 - 2027⁵⁴⁷. Cette politique met l'accent sur le développement de produits de travail renforçant les « produits non-audit », tels que des rapports de recherche sur l'audit public, des rapports sur la correction des lacunes relatives aux dépenses publiques. Cette approche garantira la stabilité et la viabilité budgétaires des dépenses publiques, en cohérence avec le plan national de réforme de l'administration publique⁵⁴⁸.

⁵⁴⁷ Journal officiel, Volume 139, Section 74 A, 30 novembre 2022, p. 7.

⁵⁴⁸ Il convient de noter qu'une alternative pour résoudre cette problématique consiste à interpréter l'article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Les termes "et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3e, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées" peuvent être interprétés de plusieurs manières. Premièrement, cela peut concerner une situation où il y a une responsabilité délictuelle ou une violation disciplinaire d'un fonctionnaire, mais où aucune commission d'enquête n'a été initialement nommée par l'organe de contrôle compétent. Deuxièmement, cela peut concerner une situation qualifiée de délictuelle. Troisièmement, il peut s'agir d'un cas impliquant à la fois une responsabilité délictuelle ou une violation disciplinaire d'un fonctionnaire et où une commission d'enquête a été ordonnée conformément à l'avis du Vérificateur général, mais où le fonctionnaire en question ne peut être tenu responsable, par exemple s'il est décédé, s'il est insolvable ou s'il présente d'autres obstacles non prévus par l'article 101 de ladite loi (par exemple, lorsque le prévenu décède ou devient incapable d'agir), et ce dans un délai de cinq ans à compter de la date de l'infraction.

Ces trois interprétations de la loi sont cohérentes avec l'objectif de réglementer le comportement des fonctionnaires gouvernementaux susceptibles de se trouver sous le coup d'autres dispositions légales pour un même comportement.

Cependant, de telles interprétations ne sont pas sans poser des problèmes. Elles peuvent entraîner des conséquences juridiques supplémentaires, notamment en permettant à la Commission d'Audit Public d'examiner et de sanctionner la discipline budgétaire et financière si l'Audité ne se conforme pas aux avis de l'organe de contrôle public. Ce mécanisme peut être perçu comme une contrainte imposée au service contrôlé pour se conformer aux avis de l'organe de contrôle public, ce qui est en contradiction avec le principe selon lequel les rapports d'audit public n'ont pas force exécutoire contraignante. Une telle interprétation de la loi, bien qu'elle soit conforme aux principes régissant le comportement des agents gouvernementaux, peut entraîner des conflits avec d'autres lois traitant du même comportement.

Toutefois, une analyse conjointe avec l'article 96 de ladite loi révèle que celui-ci vise à sanctionner l'Audité qui ne respecte pas les ordres du Vérificateur général en l'absence de rapport d'audit public. Ces sanctions obligent le service contrôlé à se conformer. Il est à souligner que les ordres du gouverneur ne constituent qu'une mesure d'enquête, et non une décision finale. En effet, l'Audité n'a pour seule obligation que d'informer le Gouverneur, sans pouvoir contester la décision du service contrôlé. Une telle contestation serait équivalente à accorder au gouverneur un niveau de statut supérieur en tant que supérieur hiérarchique de l'Audité. De plus, l'Audité ne peut se soustraire à ses responsabilités, sous peine d'engager sa propre responsabilité en matière de discipline fiscale et budgétaire, même en cas de non-respect de ses ordres. Ainsi, il est impossible de se soustraire aux dispositions de l'article 97, qui stipulent : "Et il est le cas qui ne peut pas être exécuté conformément à l'article 95, alinéa 3."

Une interprétation juridique efficace de cet article doit donc signifier qu'il concerne un cas ne répondant pas aux critères de la responsabilité délictuelle ou disciplinaire des fonctionnaires en premier lieu, car si les éléments constitutifs d'une telle infraction sont présents, la loi cherche à éviter de punir à nouveau la discipline fiscale et budgétaire. Ces cas seront alors examinés par la Commission d'Audit Public en matière de discipline fiscale et budgétaire.

Par conséquent, lorsque des ambiguïtés d'interprétation surgissent à ce niveau, il est préférable de clarifier la loi en se référant aux quatre propositions mentionnées précédemment.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

En résumé, la discipline budgétaire actuellement en vigueur en Thaïlande, désignée sous le nom de « discipline monétaire et financière de l'État », résulte d'une combinaison entre la discipline budgétaire traditionnelle énoncée dans la Constitution de 1997 et une nouvelle forme de discipline budgétaire introduite par la Constitution de 2007. La distinction entre les deux aspects de la discipline budgétaire facilite la compréhension de ses principes, tandis que la transparence des sanctions associées à cette discipline contribue à clarifier sa définition.

Les éléments de preuve qui confirment la conclusion sur la définition et les sanctions de la discipline budgétaire sont apparents dans l'étude du paradoxe de la discipline budgétaire, examinée à la lumière de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en particulier en ce qui concerne la Commission de vérification des fonds publics selon l'article 97. Cette combinaison a étendu la portée de la discipline budgétaire thaïlandaise à un point tel qu'aujourd'hui, de manière générale, la discipline budgétaire englobe « L'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ».

Lorsque la portée de la discipline budgétaire est clairement définie, incluant à la fois un cadre juridique et un cadre non juridique, la compréhension des différentes conditions réglementaires de la discipline budgétaire devient plus claire. Cela se réalise notamment en étudiant la relation entre la discipline budgétaire et les divers types d'instruments financiers, dans le cadre politique, les finances publiques, et les aspects juridiques, en particulier en droit public. De plus, une fois que le concept des conditions obligatoires de la discipline budgétaire est clarifié, l'étendue du contrôle des différents organismes d'inspection devient également plus claire. Lorsque l'idée du caractère obligatoire de la discipline budgétaire est bien établie, il devient évident que les dispositions de nombreuses lois thaïlandaises concernant la discipline budgétaire sont clairement incertaines et incompatibles avec les principes fondamentaux des finances publiques et du droit public.

Le corpus législatif actuel en vigueur en Thaïlande pour réguler la discipline budgétaire comprend principalement la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ces deux lois découlent des dispositions de la Constitution de 2017, mettant en exergue l'impératif de respect strict de la discipline budgétaire par l'État thaïlandais. Les dispositions relatives aux mesures budgétaires et financières, ainsi que les sanctions administratives prévues par ces lois, sont ainsi conçues dans le dessein de renforcer la préservation de la discipline budgétaire du pays. En particulier, la promulgation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 est considérée comme une réalisation majeure dans la réforme du droit fiscal. Cette loi constitue une référence centrale qui englobe pratiquement toutes les questions liées aux finances et au budget du pays.

Cependant, la promulgation des deux lois, de manière à intégrer le modèle juridique de discipline budgétaire pour lui conférer force de loi grâce à l'utilisation du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics pour examiner et déterminer des sanctions administratives en cas de violation de la discipline budgétaire et financière, a créé un problème important d'apparente insécurité juridique. La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en particulier, présente un contenu étendu couvrant divers aspects, dont la discipline budgétaire, caractérisée à la fois comme un cadre d'économie politique (similaire au projet de loi monétaire et financier de l'État n° 292/2014 élaboré par le Conseil d'État sur proposition du ministère des Finances) et une discipline budgétaire dotée d'un cadre juridique (similaire au règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001).

En raison des termes « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » figurant dans les dispositions de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, la question se pose quant au pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière. Ce pouvoir est-il fondé uniquement sur les dispositions du Chapitre 3, Discipline monétaire et financière, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, ou a-t-il une portée plus large couvrant l'ensemble de ladite loi ? Si ce pouvoir a une portée englobant l'ensemble de cette loi, alors il doit inclure les chapitres 1 et 2, qui traitent de matières purement économiques.

Ce problème souligne que, au cours des deux dernières décennies, bien que la discipline budgétaire ait été un principe essentiel inscrit dans la Constitution, avec l'obligation pour les États, les parlements, les gouvernements et autres organisations de la respecter et de la suivre,

la discipline budgétaire demeure un concept ambigu en termes de statut juridique et d'application. Cela reflète un conflit entre l'impératif de discipline budgétaire et la légitimité démocratique du pouvoir législatif et exécutif.

La constitution dispose que la discipline budgétaire vise à garantir que l'utilisation des fonds publics soit légale, transparente, vérifiable et efficace, assurant ainsi la stabilité budgétaire, la viabilité financière à long terme, et prévenant les risques ou les charges pour l'économie, en faveur du développement économique durable et de la justice sociale. Cependant, la sanction de la discipline budgétaire n'est pas clairement définie.

En général, face aux craintes de populisme, la discipline budgétaire est conçue pour être plutôt politique. Les rédacteurs de la Constitution n'avaient pas confiance dans les hommes politiques pour prendre des décisions budgétaires indépendantes pour le pays. Ils ont préféré encadrer ces décisions selon les conseils d'experts fiscaux et économiques de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État.

Néanmoins, d'un autre côté, la discipline budgétaire apparaît également comme un cadre juridique. Les rédacteurs de la Constitution ont instauré une constitution liante, conférant à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'appliquer la discipline budgétaire conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cela se présente comme un outil pour examiner et imposer des sanctions administratives dans les cas où des comportements violent et ne respectent pas les mesures budgétaires et financières prescrites par les lois et règlements.

Afin que la discipline budgétaire ait une véritable force juridique et qu'elle soit conforme aux principes fondamentaux du droit public tels que l'État de droit et les principes démocratiques, il est nécessaire d'interpréter les dispositions légales de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 de manière étroite. Cette interprétation doit se référer spécifiquement au Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, intitulé « Discipline monétaire et financière », qui constitue le cadre disciplinaire présentant uniquement les caractéristiques d'un cadre juridique.

En effet, une interprétation large de la loi, incluant le cadre de l'économie politique, conférerait à la Commission de vérification des fonds publics un pouvoir excessif et la conduirait effectivement à empiéter sur le territoire de l'exécutif. Cela constituerait un exercice du pouvoir contraire aux principes fondamentaux du droit public, en particulier au principe de

la séparation des pouvoirs. Selon ce principe, l'exercice du pouvoir politique par l'exécutif doit être politiquement responsable directement envers le peuple.

Le problème découle de l'application, en Thaïlande, d'une discipline budgétaire à trois niveaux : (1) Absence de distinction entre la discipline budgétaire en tant que cadre juridique et cadre non juridique ; (2) Utilisation mixte de la discipline budgétaire au sein du cadre juridique sans séparation claire ; et (3) Manque de distinction claire entre les responsabilités des agents publics.

(1) Absence de distinction entre la discipline budgétaire en tant que cadre juridique et cadre non juridique

Il existe une absence de distinction claire entre la discipline budgétaire en tant que cadre juridique et non juridique.

(2) Utilisation mixte de la discipline budgétaire au sein du cadre juridique sans séparation claire

Dans le cadre juridique de la discipline budgétaire, celle-ci est utilisée de manière mixte au nom de « la discipline monétaire et financière de l'État », sans claire séparation entre le contrôle de la gestion au sein des administrations publiques et le contrôle du comportement des agents publics.

(3) Manque de distinction claire entre les responsabilités des agents publics

En ce qui concerne le contrôle du comportement des agents publics, aucune étude n'a été entreprise pour distinguer clairement les différents types de responsabilité. De plus, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 est rédigée de manière à ce qu'une infraction, une fois classifiée comme telle, ne puisse être catégorisée comme une autre infraction, même si la responsabilité en vertu de chaque loi poursuit des objectifs distincts.

Ces problèmes aux trois niveaux se reflètent dans les dispositions de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, où le terme « la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » est utilisé sans spécifier clairement quelle partie de cette loi est visée. Il se pose donc la question de savoir si la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 englobe l'intégralité de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ou seulement des chapitres spécifiques de cette loi. De plus, dans le problème relatif à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, le terme « la discipline

monétaire et financière de l'État » est utilisé de manière large et vague, englobant toutes les disciplines budgétaires de cette loi. En considérant le contenu de la question, on peut constater que les dispositions des différents articles de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ont des statuts juridiques et des conditions d'application différents.

Il est surprenant de constater qu'aucune décision disciplinaire n'a été prise par la Commission de vérification des fonds publics au cours des cinq dernières années depuis la déclaration de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette observation soulève des questions sur l'application et l'interprétation de la loi au sein même de l'organisme de vérification des fonds publics.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Il semble y avoir une évolution dans la manière dont la discipline budgétaire est abordée dans les constitutions thaïlandaises. La Constitution de 1997 marque l'*apparition* de l'idée de la discipline budgétaire, la Constitution de 2007 représente l'*évolution* de cette discipline, et la Constitution de 2017 indique une *mutation* dans la conception et l'application de la discipline budgétaire en Thaïlande. Ces différentes phases reflètent probablement des ajustements dans la manière dont le pays aborde et intègre les principes de discipline budgétaire dans son cadre constitutionnel.

Pour offrir une perspective sur l'histoire de la discipline budgétaire en Thaïlande au cours des 30 dernières années, nous pouvons résumer cela à partir du tableau 10 ci-dessous.

Tableau 10⁵⁴⁹

	Constitution de 1997	Constitution de 2007		Constitution de 2017		
Nom	Discipline budgétaire et financière	Discipline budgétaire et financière	Discipline monétaire et financière	Discipline monétaire et financière de l'État		
Cadre	Cadre juridique	Cadre juridique	Cadre juridique	Cadre juridique	Cadre juridique	Cadre non juridique
Objet	Agent public	Agent public	État	Agent public	État	État
Ex.	Art. 333 (1)	Art. 253	Art. 169	Art. 240	Art. 140	Art. 62

⁵⁴⁹ Tableau 10 produit par KRABUANSRI A., 20 décembre 2022.

La complexité de définir la discipline budgétaire en Thaïlande découle du paradoxe entourant les pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics. Les juristes thaïlandais demeurent incertains quant aux pouvoirs conférés à cette commission par la loi thaïlandaise sur la discipline budgétaire. D'une part, cela semble accorder trop de pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics, tandis que, d'autre part, cela semble lui conférer presque aucun pouvoir. L'incertitude entourant la sanction juridique de la discipline budgétaire en Thaïlande rend difficile la déduction d'une définition précise de cette discipline.

L'ensemble des problèmes actuels découle des efforts des rédacteurs de la Constitution et des législateurs visant à unifier la discipline budgétaire de 1997 et celle de 2007 en une seule entité. Par ailleurs, la question du respect de la discipline budgétaire reflète également le conflit entre les concepts juridiques et économiques. Selon l'État de droit, le pouvoir judiciaire doit exercer un pouvoir limité pour contrôler et surveiller les actions du pouvoir législatif ou exécutif, sans se substituer aux politiciens eux-mêmes. Cependant, avec l'influence prépondérante des économistes thaïlandais dans la rédaction de la constitution, les législateurs ont cherché à intégrer de nombreux principes économiques dans la constitution et les lois. De plus, la loi est formulée de manière large et abstraite, générant ainsi une incertitude manifeste dans l'application des lois sur la discipline budgétaire.

Afin de comprendre la discipline budgétaire dans le système juridique thaïlandais, il est donc nécessaire de la définir de deux manières : la discipline budgétaire au sens large et la discipline budgétaire au sens étroit, en attribuant des significations différentes dans chaque contexte. Cette distinction pourrait permettre une compréhension plus claire des différentes dimensions de la discipline budgétaire et aider à éliminer l'incertitude quant à son sens et à sa force dans le contexte thaïlandais.

La discipline budgétaire au sens large englobe « L'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ».

La discipline budgétaire au sens étroit se réfère à « La discipline budgétaire au sens large, mais uniquement dans les domaines ayant le statut d'un cadre juridique caractérisé par des règles contraignantes imposant aux agents publics de s'y conformer. En cas de violation de ces règles par les agents publics, des sanctions administratives, telles que spécifiées par la loi, seront appliquées. Dans ce contexte, la discipline budgétaire est également désignée sous le terme de *discipline budgétaire et financière* ».

En plus des problèmes liés à la rédaction des lois, l'application et l'interprétation de la loi par les organes judiciaires, en particulier la Cour constitutionnelle, posent également des défis. La discipline budgétaire au sens large étant une question très abstraite, il est difficile de délimiter clairement la frontière entre la discipline budgétaire dans un cadre juridique et celle dans un cadre judiciaire non juridique. Il est crucial que la Cour constitutionnelle exerce un pouvoir limité dans l'incertitude de la loi et évite d'interpréter les lois de manière expansive pour étendre sa compétence, ce qui serait contraire au principe de séparation des pouvoirs. Les tribunaux doivent reconnaître que toutes les questions et tous les principes du droit écrit ne sont pas nécessairement leur ressort. Dans des domaines tels que la politique économique, certaines questions relèvent clairement de l'annonce de la politique gouvernementale et ne devraient pas être traitées par les tribunaux. Des aspects tels que la rentabilité, l'efficacité ou la viabilité budgétaire sont des disciplines budgétaires qui constituent un cadre pour l'économie et doivent être laissés à la responsabilité du parti politique, conformément aux principes démocratiques.

L'analyse des principes fondamentaux importants révèle clairement que les conditions préalables à la discipline budgétaire doivent être examinées au cas par cas. Par exemple, la Cour constitutionnelle détient le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois, mais en ce qui concerne certaines lois, comme la loi budgétaire annuelle, qui est une loi spéciale, la Cour ne peut pas utiliser les méthodes normales de contrôle. La loi budgétaire est simplement une loi formelle où le principe du consentement aux dépenses publiques exige que le budget soit soumis sous forme de projet de loi au Parlement, permettant ainsi aux représentants du peuple d'exprimer leur consentement aux dépenses publiques. Il ne s'agit pas d'une loi qui affecte directement les droits du peuple, et la Cour constitutionnelle doit donc s'abstenir de réguler strictement le fond, notamment en ce qui concerne la valeur de l'allocation des ressources.

La Cour constitutionnelle doit exercer les pouvoirs limités qui lui sont attribués par la Constitution. Elle peut vérifier si la demande d'approbation est conforme aux formalités spécifiées par la Constitution à l'article 140 ou si des politiciens ont un intérêt secret dans

l'allocation du budget conformément à l'article 144. Cependant, elle ne peut pas critiquer des aspects purement politiques, tels que l'allocation d'une somme jugée excessive, risquant de provoquer de l'inflation. La discipline budgétaire n'est pas conçue pour être utilisée par les tribunaux comme un outil pour enseigner aux partis politiques ce qu'est une bonne allocation des ressources publiques ou pour critiquer des politiques gouvernementales jugées « populistes ». Elle ne devrait pas avoir autant de sens et de force dans l'arène judiciaire.

Cependant, dans les situations où chaque pays est confronté à des problèmes et à des défis liés à la mise en œuvre de politiques populistes par le gouvernement, des efforts sont déployés pour appliquer le concept de discipline budgétaire en tant que cadre de contrôle budgétaire. Cela vise à éviter que les pays ne connaissent des problèmes économiques et financiers à long terme, ainsi qu'une crise budgétaire. Toutefois, cela ne signifie pas automatiquement que la discipline budgétaire, telle qu'elle apparaît dans la loi écrite, aura le statut d'un cadre juridique pouvant être utilisé par le pouvoir judiciaire comme outil pour décider du bien et du mal dans chaque cas. Il est nécessaire d'examiner la discipline budgétaire à la lumière de sa nature et de son statut, y compris les principes de stabilité, de durabilité, d'économie, de valeur et d'efficacité qui ont un cadre économique clair.

Dans le contexte d'un contrôle politique conforme aux principes libéraux, l'évaluation de la discipline budgétaire doit être basée sur le statut de la démocratie. Les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui ont des implications économiques, ne bénéficient pas nécessairement d'une force de loi pouvant être utilisée par les organismes d'inspection juridique. Par exemple :

- La référence au « principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale », énoncée à l'article 6.

- La mention de « l'optimisation des ressources, des coûts et des avantages, de la stabilité ainsi que de la sécurité économiques et sociales, et de la viabilité financière de l'État », à l'article 7.

- La référence à « l'évaluation des avantages pour l'État ou le grand public, l'optimisation de l'utilisation des ressources, l'analyse des charges monétaires et financières imposées à l'État, ainsi que la considération des risques », à l'article 9, alinéa 2.

- La mention de « l'administration des affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique pouvant nuire à long terme à l'économie nationale et au bien-être public », à l'article 9, alinéa 3.

Ces dispositions soulignent l'importance des considérations économiques dans la discipline budgétaire, mais elles ne confèrent pas nécessairement une force de loi pour une utilisation par les organes d'inspection juridique. Le pouvoir judiciaire ne devrait pas utiliser ces dispositions pour trancher des litiges. Les organisations constitutionnelles indépendantes ne devraient pas non plus être utilisées pour punir les agents et le public en cas de non-respect. On peut considérer que la « loi », dans ce contexte, n'est qu'un instrument pour réglementer la « bonne gestion des finances publiques », permettant ainsi à l'État de maintenir la stabilité économique. Cependant, ces lois ne sont pas toujours appliquées de manière stricte. Il revient uniquement au pouvoir exécutif d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre ou ne pas respecter ledit cadre disciplinaire, le cas échéant, voire d'apporter des modifications audit cadre disciplinaire dans les cas où il est considéré que le respect de ces lignes directrices ne permettrait pas au pays de gérer efficacement ses finances.

Et même si la Constitution confère à la Cour constitutionnelle le pouvoir de maintenir la discipline budgétaire, la Cour devrait utiliser son pouvoir avec prudence. Pour que la Cour ait la légitimité dans la réglementation de l'allocation des ressources publiques, elle ne devrait intervenir que dans les cas où il est clairement évident que des actions politiques causeront des dommages fiscaux ou économiques importants au pays. Le tribunal ne peut pas exercer son pouvoir pour ordonner de restreindre des actions qui « pourraient » créer un risque. L'usage de la discipline budgétaire doit être un usage constructif du pouvoir, c'est-à-dire qu'il ne doit pas se concentrer sur la décision de l'exactitude, mais doit se concentrer sur la fourniture de « conseils » en tant qu'observation à envoyer au département politique pour prendre des décisions dans le cadre de la démocratie.

TROISIEME PARTIE : LES DROITS POSITIFS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES CONTROLES DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

Après une recherche approfondie visant à saisir la signification de la discipline budgétaire à travers l'histoire de cette discipline en Thaïlande, en mettant particulièrement l'accent sur l'étude des principes fondamentaux en jeu, y compris les défis réels liés à l'application des lois au sein de la société thaïlandaise, le concept de discipline budgétaire apparaît désormais de manière plus évidente. Dans la dernière section, l'analyse du contenu de la législation thaïlandaise en matière de discipline budgétaire sera entreprise, tant du point de vue du droit substantiel que du droit procédural, englobant à la fois la norme et la sanction.

Des principes fondamentaux évoqués précédemment, il découle que le droit des finances publiques représente une loi qui confère et délimite le pouvoir de l'État dans la gestion des ressources publiques. Cela s'effectue au moyen de divers instruments financiers, qu'il s'agisse des recettes publiques, des dépenses publiques ou des dettes publiques, dans le but d'atteindre des objectifs financiers tels que l'allocation des ressources sociales, la distribution équitable des revenus, le maintien de la stabilité économique et la stimulation de la croissance économique. En ce sens, le droit des finances publiques est considéré comme un outil permettant d'imposer légalement la discipline budgétaire dans la pratique.

Le droit des finances publiques constitue une règle budgétaire soumise à des conditions formelles d'application, représentant un cadre juridique visant à contrôler deux aspects essentiels : (1) L'exercice du pouvoir ou les actions de l'État, englobant les agences publiques et les agents publics. En cas de violation de la loi par un exercice de pouvoir ou une action spécifique, ladite action peut faire l'objet d'une révocation ou d'une annulation par un organe judiciaire. (2) La gestion publique et le comportement des agents publics. En cas de constatation d'une violation de la loi, une mauvaise gestion publique est signalée en vue de remédier à la défaillance, ou les agents publics responsables peuvent être sanctionnés conformément à la loi. Ces sanctions peuvent prendre diverses formes, telles que des sanctions pénales, des sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires, des sanctions dans le domaine des finances publiques

(connues sous le nom de discipline budgétaire et financière), ou encore des sanctions donnant lieu à une responsabilité civile, autrement dit délictuelle.

Les lois sur la discipline budgétaire sont hautement acceptées. C'est même inscrit dans le droit constitutionnel actuel. L'article 62 de la Constitution de 2017 prévoit que « l'État est tenu de maintenir rigoureusement la discipline monétaire et financière, garantissant ainsi une stabilité et une sécurité durables de la situation monétaire et financière de l'État, en accord avec les dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. De plus, il doit établir un système fiscal visant à assurer l'équité au sein de la société.

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État contient au moins des dispositions relatives au cadre de l'engagement des finances publiques et du budget de l'État, à l'établissement de la discipline budgétaire concernant les recettes et les dépenses, tant budgétaires qu'extrabudgétaires, à la gestion des biens de l'État et des réserves du Trésor, ainsi qu'à la gestion de la dette publique. ».

Suite à la promulgation de la constitution actuelle, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été édictée afin de jouer un rôle central en définissant la discipline budgétaire. Cette initiative visait à remédier aux lacunes du passé, où les lois et réglementations relatives aux finances publiques étaient nombreuses et dispersées, ne faisant l'objet d'aucune compilation dans un code juridique ou une loi systématique. Dans ce troisième partie, l'étude sera subdivisée en deux chapitres distincts : Les lois sur la discipline budgétaire (CHAPITRE I) ; et Les organisations responsables du contrôle financier (CHAPITRE II).

CHAPITRE I : LES LOIS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

En premier lieu, en examinant l'importance du droit des finances publiques, bien que ce domaine soit très spécifique, son statut en tant que composante du droit public ne peut être ignoré. En se référant aux manuels de droit thaïlandais sur le droit public, celui-ci se définit comme la branche juridique traitant des relations entre l'État et l'individu, ou entre l'État et le peuple, de manière à ce que l'État exerce un pouvoir sur l'individu dans l'intérêt général. Sur le plan académique, le droit public se subdivise en deux catégories : (1) le droit public interne, qui concerne les relations entre l'État et ses citoyens à l'intérieur du pays ; et (2) le droit public externe, qui régit les relations entre les États et les organisations internationales. Cependant, ce chapitre se concentrera exclusivement sur le droit public interne.

Le droit public interne se subdivise en quatre branches principales : (1) le droit constitutionnel ; (2) le droit administratif ; (3) le droit des finances publiques ; et (4) le droit public économique. Ces quatre branches sont indubitablement ancrées dans le domaine du droit public, tandis que le droit pénal, le droit de la procédure civile et le droit de la procédure pénale sont davantage considérés comme des branches du droit traitant du processus judiciaire dans les affaires civiles et pénales plutôt que comme des branches du droit public⁵⁵⁰.

Le droit des finances publiques occupe une place prépondérante au sein du droit public. Son étude ne se limite pas à l'examen de divers textes juridiques tels que la loi de finances annuelle, la loi de procédure budgétaire, la loi fiscale, ou d'autres lois liées aux finances publiques. Elle nécessite également une exploration des connaissances provenant de divers domaines académiques, notamment le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit public économique. En plus de la connaissance juridique, une compréhension des sciences politiques et de l'économie, en particulier l'Économie des finances publiques, est essentielle, car le droit des finances publiques est étroitement lié à l'économie nationale⁵⁵¹.

Bien que le droit des finances publiques et les autres domaines du droit public soient étroitement interconnectés, en Thaïlande, on observe un manque d'études approfondies sur le droit des finances publiques en tant que composante du droit public. L'étude du droit des

⁵⁵⁰ CHUATHAI S., *Basic Principles of Public Law*, op.cit., pp. 75-77.

⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 91.

finances publiques en Thaïlande se concentre principalement comme une matière indépendante, inclinant davantage vers l'économie que le droit public. L'exploration de la discipline budgétaire contribue ainsi à offrir une vision plus complète du droit des finances publiques dans le contexte plus large des autres branches du droit public.

Particulièrement, il est impératif que les règles budgétaires reposent sur des fondements juridiques et bénéficient d'un soutien organisationnel pour superviser et réguler l'exercice du pouvoir ainsi que d'autres actions du pouvoir administratif, dans le but d'établir une discipline budgétaire authentique.

Dans cette perspective, il est pertinent d'expliquer que le droit constitutionnel représente la loi fondamentale de l'État, structurant l'organisation politique et les relations entre les différents organes selon les principes de séparation des pouvoirs et de l'État de droit. Il garantit également les droits des citoyens, qu'il s'agisse de droits de l'homme ou de droits civils, en accord avec les principes démocratiques. En ce qui concerne le pouvoir législatif, certaines disciplines budgétaires sont incorporées dans la Constitution en tant que cadre juridique qui restreint l'exercice de certains pouvoirs législatifs, tant sur le plan formel que substantiel. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le droit constitutionnel aborde principalement ce pouvoir en tant que branche politique, définissant les orientations politiques fondamentales de l'État ainsi que les pouvoirs et devoirs du Cabinet. Par conséquent, les opérations gouvernementales doivent s'inscrire dans le cadre de la discipline budgétaire afin de garantir une allocation efficace, stable et durable des ressources nationales.

Par la suite, en ce qui concerne le droit administratif, il s'agit d'une branche de droit plus concrète que le droit constitutionnel, entretenant des liens plus étroits avec la population. Cette branche juridique vise à organiser la gouvernance au sein de l'État, des agences publiques et des agents publics, regroupés sous le terme de « l'Administration », formant ainsi l'épine dorsale de l'administration gouvernementale. La mission de l'Administration peut être subdivisée en deux aspects importants, à savoir le maintien de la paix et de l'ordre public, ainsi que la fourniture de services publics.

Naturellement, pour mener à bien ces deux types de missions, deux outils essentiels sont nécessaires : la fonction publique et les finances publiques. Le volet financier est particulièrement lié au droit des finances publiques. Cette approche est conforme au proverbe ancien qui dispose que « Une armée marche avec son estomac ». Ainsi, pour diriger la politique gouvernementale et administrer les affaires gouvernementales, il est impératif que la nation

mobilise « les fonds publics » en tant que ressource essentielle, garantissant ainsi que les politiques ou projets gouvernementaux produisent des résultats réels et répondent véritablement aux besoins de la population.

En plus du fait que le droit des finances publiques soit entrelacé avec divers aspects du droit constitutionnel et du droit administratif, dans l'étude du droit des finances publiques en tant que tel, il ne peut exister indépendamment, séparé du droit constitutionnel et du droit administratif. Dès le commencement de l'étude du droit des finances publiques, en ce qui concerne les recettes publiques liées à la collecte de fonds provenant des impôts publics pour les utiliser dans les services publics, cela implique l'exercice du « pouvoir » d'imposer la collecte d'argent sans contrepartie. L'utilisation d'un tel pouvoir ne peut donc se faire qu'en se basant sur la légitimité du pouvoir conféré par la loi, décidée au niveau du Parlement en tant que représentant du peuple. Pour ce qui est des dépenses publiques, une fois que l'argent des impôts a été versé au Trésor, l'affectation de ces fonds nécessitera également le consentement des représentants du peuple. Ces principes ont été érigés en tant que principes juridiques au niveau constitutionnel.

Plus tard, une fois que le pouvoir exécutif aura obtenu une légitimité démocratique du Parlement par le biais de la législation sur les recettes publiques et les dépenses publiques, il devra autoriser le pouvoir administratif à utiliser ses compétences légales pour procéder à la collecte d'impôts auprès du peuple de la même manière. L'exercice du pouvoir administratif dans ce contexte revêt les caractéristiques d'une mise en œuvre du pouvoir administratif conforme au droit administratif. Fondamentalement, l'administration doit se conformer aux principes du droit administratif avant d'exercer son autorité, comprenant le principe de neutralité, le principe d'écoute et le principe de raisonnement. Si les citoyens ne sont pas satisfaits de l'exercice de ce pouvoir par l'administration, ils ont la possibilité de contester cette action devant l'organe judiciaire.

La discipline budgétaire établie dans le cadre juridique est donc juridiquement contraignante. Le droit des finances publiques représente ainsi l'un des instruments qui concrétisent le maintien de la discipline budgétaire. Dans les situations où le pouvoir exécutif ne respecte pas les principes du droit des finances publiques consacrés au niveau constitutionnel, ou lorsque le pouvoir administratif ne se conforme pas aux principes du droit des finances publiques énoncés dans la loi, ces questions peuvent être contestées, entraînant

une possible intervention de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative pour procéder à des contrôles.

Par conséquent, une compréhension générale du droit constitutionnel et du droit administratif est incontestablement nécessaire. Ainsi, l'étude du droit des finances publiques sera enrichie par l'analyse des décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative. Dans le premier chapitre, le contenu essentiel est réparti en deux sections : La Constitution 2017 et la loi sur la discipline financière (SECTION I) ; et Les autres lois importantes (SECTION II).

SECTION I. LA CONSTITUTION 2017 ET LA LOI SUR LA DISCIPLINE FINANCIERE

La Constitution est la loi suprême du pays, déterminant la structure organisationnelle du pouvoir de l'État selon les principes de la démocratie, de l'État de droit et du principe de séparation des pouvoirs. Elle constitue également la loi garantissant les droits fondamentaux du peuple. Actuellement, la Constitution thaïlandaise assure divers principes fondamentaux que l'État est tenu de respecter. Cela inclut également le cadre de la discipline budgétaire. Dans la section 1, cette division se fera en deux parties : La Constitution de 2017 (§ 1) ; La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (§ 2).

§ 1. La Constitution de 2017

Avant la promulgation de la Constitution actuelle, la Constitution intérimaire de 2014 a été adoptée à la suite du coup d'État du 22 mai 2014. Cette constitution intérimaire revêt donc une importance particulière en tant que document reflétant l'esprit du maintien de la discipline budgétaire dans la constitution actuelle. Dans ladite constitution provisoire, une nouvelle constitution a été élaborée, intégrant un mécanisme visant à assurer une discipline budgétaire efficace, comme en témoigne l'article 35 (7) (8). La constitution provisoire dispose que la constitution permanente renforcera le rôle du pouvoir judiciaire, notamment de la Cour administrative, en collaboration avec des organisations constitutionnelles indépendantes telles que la Commission de vérification des fonds publics, la Commission nationale anti-corruption et la Commission électorale.

La constitution actuelle vise ainsi à renforcer le mécanisme de contrôle et de contrepoids budgétaire, afin de prévenir ou d'arrêter les actions susceptibles de causer des dommages à l'État ou celles risquant de manquer de discipline budgétaire. Elle élève le niveau pour conférer une force juridique supérieure à celui prévu dans la constitution précédente, qui ne possédait qu'une force politique et économique. En examinant la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, le système juridique des finances publiques thaïlandais actuel a adopté le concept de « discipline budgétaire et financier » conformément à la Constitution de 1997, et le concept de « discipline monétaire et financier » selon la Constitution de 2007. Cependant, ces deux concepts ont été combinés sous le nouveau nom de « discipline monétaire et financier de l'État », suscitant des questions sur la légitimité démocratique de l'organe de contrôle actuel.

La discipline budgétaire n'est traitée dans la Constitution actuelle que dans quelques domaines cruciaux, en dehors des dispositions de l'article 62 qui contraignent l'État à maintenir la discipline budgétaire et établissent une loi centrale à ce sujet. Outre la loi fondamentale relative à la discipline budgétaire, la Constitution comporte d'autres dispositions importantes concernant le cadre de proposition des projets de loi budgétaires, telles que l'article 140. Cependant, elle abolit le chapitre 8 intitulé « Monnaie, Finance et Budget » qui figurait dans la Constitution de 2007, et introduit des dispositions relatives à la promulgation des lois des finances publiques au chapitre 7 du Parlement, section 4 intitulée « Dispositions applicables aux deux chambres ». Cela concerne principalement l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement.

De plus, la discipline budgétaire est abordée dans l'article 240, traitant des cas de discipline budgétaire et financier, relevant du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics. Ainsi, le contenu sera divisé en trois parties importantes : Les principes généraux concernant la discipline budgétaire (A) ; Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire (B) ; et La certification du statut de l'organisme d'inspection (C).

A - Les principes généraux concernant la discipline budgétaire

Bien qu'il n'y ait que quelques dispositions, il est évident que la Constitution thaïlandaise accorde une grande importance à la discipline budgétaire. La Constitution fournit clairement un cadre permettant à l'État de respecter et de se conformer à l'article 62, alinéa 1. Ceci diffère de la Constitution de 2007 qui ne contient pas de disposition distincte concernant la discipline budgétaire dans un seul article. La discipline budgétaire dans la Constitution de 2007 apparaît dans l'article 83, qui traite de la politique économique nationale et qui contient plusieurs clauses. La discipline budgétaire n'est qu'un élément de la sous-section 3 de l'article 83.

La constitution actuelle comprend une disposition distincte spécifiquement appelée l'article 62, mais elle ne précise pas en détail ce que signifie cette discipline budgétaire. Elle indique seulement ce que la loi centrale doit contenir en substance. La Constitution fait confiance au pouvoir législatif pour préciser les détails dans une loi au niveau de la loi, à savoir la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette loi permet au pouvoir exécutif, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour déterminer des détails tels que des indices, des indicateurs, des proportions, divers ratios qui peuvent être des nombres fixes ou variables.

Cela montre que, même si la discipline budgétaire est importante, elle ne constitue pas une règle absolue. C'est une question que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif peuvent envisager d'améliorer pour être flexibles, modernes et cohérents avec les situations changeantes de chaque époque, en fonction des conditions politiques, sociales et économiques du pays.

B - Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire

La promulgation d'une loi relative aux finances publiques revêt une importance considérable. Outre le cadre constitutionnel qui définit le processus législatif auquel le Parlement doit se conformer, la Constitution intègre des dispositions spécifiques régissant les lois sur les finances publiques, auxquelles le Parlement doit également adhérer scrupuleusement. Cette matière sera divisée en deux parties distinctes : Le Contrôle de l'exercice du pouvoir législatif (1)) ; et Le Contrôle du comportement des membres du Parlement (2)).

1) Le contrôle de l'exercice du pouvoir législatif

Une règle d'une telle importance, destinée à revêtir le caractère de discipline budgétaire et à s'intégrer en tant que fondement juridique au niveau constitutionnel, est le principe du consentement dans le paiement des fonds publics. Dans le contexte d'un État démocratique libéral, ce principe fondamental dispose que les paiements publics nécessitent l'approbation des représentants du peuple, détenteurs des fonds publics. Ainsi, l'utilisation des deniers publics, provenant des impôts, doit être en conformité avec une loi approuvée par le parlement, conférant ainsi une autorité aux représentants du peuple et assurant transparence et surveillance des dépenses publiques dans le cadre d'une démocratie budgétaire. Pour garantir le respect de ce cadre de discipline budgétaire par le législateur, il est impératif d'ancrer le principe du consentement dans la constitution, conférant ainsi une supériorité juridique par rapport aux lois ordinaires. En l'absence d'une telle disposition, le Parlement pourrait éventuellement utiliser son pouvoir législatif pour promulguer des lois contournant ce principe, telles que celles autorisant des paiements en blanc, permettant ainsi au ministère des Finances de dépenser des fonds publics sans l'approbation des représentants du peuple. Ces lois en blanc contournent le processus d'approbation démocratique des dépenses financées par les contribuables.

Sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi, actuellement, la Constitution de 2017 garantit le principe du consentement dans le paiement des fonds publics. L'article 140 dispose que le paiement des fonds publics peut être effectué uniquement en respectant les critères précisés dans l'une de ces cinq lois : (1) La loi de finances ; (2) La loi sur la procédure budgétaire ; (3) La loi de finances portant transfert budgétaire ; (4) La loi sur le Trésor ; (5) La loi sur la discipline monétaire et

financière de l'État⁵⁵². En cas de violation de la Constitution, le projet de loi peut être déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 3-4/2014 du 12 mars 2014, dans l'affaire *Train à Grande Vitesse*.

La plupart des paiements gouvernementaux sont effectués à travers la loi de finances annuelle. L'élaboration de tels projets de loi doit respecter les principes énoncés à la section 4, intitulée « Dispositions applicables aux deux chambres ». Cela concerne principalement l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement. Cependant, étant donné que la loi de finances annuelle revêt une importance particulière, la section 4 de la Constitution de 2017 contient plusieurs dispositions spécifiquement énoncées qui diffèrent du cadre de promulgation des lois générales. De plus, lors de l'élaboration de la loi de finances annuelle, celle-ci doit également être considérée en conjonction avec la loi sur les procédures budgétaires de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui sont également des lois des finances publiques importantes.

Les spécificités de la loi de finances annuelle, en accord avec la Constitution, peuvent être déduites de plusieurs dispositions constitutionnelles. Conformément à l'article 140, la loi de finances annuelle doit respecter les critères définis dans l'une des cinq lois spécifiques, notamment la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert budgétaire, la loi sur le Trésor, ou la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

Par ailleurs, l'article 134 précise que la loi relative aux dépenses budgétaires est un projet de loi financière qui nécessite l'approbation préalable du Premier ministre avant d'être soumis à la Chambre des représentants, comme disposé à l'article 133⁵⁵³. Une caractéristique

⁵⁵² Article 140 de la Constitution de 2017 : « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor ou la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans de telles situations, les estimations de dépenses pour remboursement doivent être réservées dans la loi de finances portant transfert de crédits, la loi de finances rectificative, ou la loi de finances annuels pour l'exercice financier suivant ».

⁵⁵³ Article 133 de la Constitution de 2017 : « Un projet de loi doit suivre une procédure initiale de soumission à la Chambre des représentants et peut être introduit uniquement par les entités suivantes :

- (1) Le Conseil des ministres ;
- (2) Les membres de la Chambre des représentants, au nombre d'au moins vingt ;
- (3) Les individus ayant le droit de vote, au nombre d'au moins dix mille, qui soumettent une pétition pour présenter un projet de loi conformément aux dispositions du chapitre III des droits et libertés du peuple thaïlandais ou du chapitre V des devoirs de l'État, en conformité avec la loi régissant la présentation publique des projets de loi.

Si un projet de loi est présenté par des personnes relevant des points (2) ou (3) et concerne des questions budgétaires, il ne peut être déposé qu'avec l'approbation préalable du Premier ministre ».

Article 134 de la Constitution de 2017 : « Un projet de loi de trésorerie se réfère à un projet de loi renfermant des dispositions traitant de l'une des matières suivantes :

notable réside dans le fait que la loi de finances annuelle est temporellement limitée en fonction de l'exercice budgétaire. En cas de non-publication opportune du budget annuel des dépenses pour le nouvel exercice financier, l'article 141 autorise l'application de la loi de finances de l'exercice précédent⁵⁵⁴.

La proposition et l'examen des projets de loi de finances annuels revêtent une importance cruciale. La Constitution établit des critères spécifiques à cet égard. Lors de la présentation d'un projet de loi de finances annuel, les sources et les estimations des revenus doivent être exposées selon les critères stipulés par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, en accord avec l'article 142 de la Constitution. Par ailleurs, le projet de loi doit être soumis à l'examen du Parlement et finalisé dans les délais fixés par la Constitution, tel que stipulé à l'article 143⁵⁵⁵.

Essentiellement, le Parlement a le pouvoir de modifier une loi selon la volonté générale. Cependant, lorsque la loi en question concerne le budget, la Constitution établit

-
- (1) L'imposition, l'abrogation, la réduction, l'altération, la modification, la remise ou la réglementation des taxes ou des droits ;
 - (2) L'attribution, la réception, la garde ou le paiement des fonds de l'État, ou le transfert des allocations budgétaires de l'État ;
 - (3) La levée d'emprunts, la garantie, le remboursement d'emprunts ou tout acte impliquant les biens de l'État ;
 - (4) Les questions monétaires.

⁵⁵⁴ Article 141 de la Constitution de 2017 : « Les prévisions des dépenses de l'État doivent être formulées sous la forme d'une loi. En l'absence de promulgation opportune de la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant, la loi de finances annuelle pour l'exercice précédent s'applique à titre provisoire.

L'État est tenu de fournir au Parlement, aux Cours de justice, aux Autorités indépendantes, ainsi qu'au Parquet, un budget permettant leur fonctionnement autonome, en stricte conformité avec la loi relative à la discipline budgétaire. Si le budget alloué s'avère insuffisant pour garantir leur indépendance fonctionnelle, le Parlement, les Cours de justice, les Autorités indépendantes et le Parquet ont la faculté de présenter un amendement au projet de loi de finances directement à la Commission des Finances ».

⁵⁵⁵ Article 142 de la Constitution de 2017 : « L'introduction d'une loi de finances annuelle doit comporter une présentation détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats anticipés ou générés par les paiements, et s'aligner sur la stratégie nationale ainsi que sur les plans de développement, conformément aux normes définies par la loi sur les disciplines monétaire et financière de l'État ».

Article 143 de la Constitution de 2017 : « La Chambre des représentants est tenue de compléter l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits dans un délai de cent cinq jours à compter de la réception du projet de loi par la Chambre des représentants.

Si la Chambre des représentants n'achève pas l'examen du projet de loi dans le délai précité, le projet de loi est considéré comme ayant reçu l'approbation de la Chambre des représentants et est transmis au Sénat pour examen.

Lors de l'examen par le Sénat, ce dernier doit approuver ou désapprouver le projet de loi sans apporter d'amendements dans un délai de vingt jours à partir de la réception du projet de loi au Sénat. Passé ce délai, le projet de loi est réputé avoir été approuvé par le Sénat. En cas d'approbation du Sénat, les procédures additionnelles en vertu de l'article 81 seront déclenchées.

Si le Sénat désapprouve le projet de loi, les dispositions de l'article 138, alinéa 2, s'appliquent mutatis mutandis. Dans ce contexte, la Chambre des représentants reprendra immédiatement l'examen du projet de loi.

Il est important de noter que le délai énoncé aux alinéas 1 et 3 n'inclut pas la période d'examen par la Cour constitutionnelle conformément à l'article 144 alinéa 3° ».

des principes spécifiques qui encadrent la rédaction de cette loi. Ce qui est notable, c'est que la Constitution va jusqu'à restreindre le pouvoir du Parlement d'apporter certaines modifications, comme le prévoit l'article 144. L'article 144, alinéa 1, de la Constitution thaïlandaise de 2017 énonce un principe cardinal du droit des finances publiques, à savoir l'interdiction d'augmenter les charges publiques par une initiative gouvernementale. Introduit pour la première fois dans la Constitution de 1978, ce principe vise à restreindre les parlementaires de toute tentative d'augmenter, de créer ou d'aggraver des charges publiques. Il définit clairement que la responsabilité de trouver des recettes pour financer l'augmentation des dépenses publiques incombe au gouvernement exécutif, avec des implications directes sur la charge fiscale de la population.

L'article 144 de la Constitution de 2017 peut être appréhendé selon deux axes distincts : le principe d'interdiction d'augmenter les dépenses publiques par une initiative gouvernementale, et le principe d'interdiction de diminuer les dépenses publiques obligatoires par une initiative gouvernementale. Le premier principe énonce que la loi prohibe au Parlement de modifier les lois de manière à accroître les dépenses budgétaires. En principe, le Parlement peut apporter des amendements pour réduire les dépenses, sauf dans certaines exceptions régies par le second principe. Celui-ci énonce que la diminution des charges publiques n'est normalement pas prohibée, sauf dans trois cas spécifiques : (1) les fonds destinés au remboursement du capital d'un prêt ; (2) les intérêts sur un prêt ; (3) les fonds payables conformément à la loi. Ces catégories de dépenses sont jugées d'une telle importance que le Parlement n'est pas autorisé à modifier la loi pour les réduire⁵⁵⁶.

2) Le contrôle du comportement des membres du Parlement

Dans l'article 144 de la Constitution de Thaïlande de 2017, outre le principe d'interdiction d'augmenter les ressources publiques par une initiative parlementaire, comme stipulé à l'article 144, alinéa 1^{er}, tel qu'explicité précédemment, émerge un autre principe fondamental.

⁵⁵⁶ Article 144 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2017 : « Lors de l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits, un membre de la Chambre des représentants se voit interdire la soumission d'une motion visant à modifier ou ajouter un élément ou un montant dans un élément du projet de loi. Toutefois, il est autorisé à présenter une motion visant à réduire ou abréger les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes :

(1) l'argent destiné au paiement du principal d'un prêt ;
(2) les intérêts d'un prêt ;
(3) l'argent payable conformément à la loi ».

Ce principe concerne l'essence même du système budgétaire thaïlandais, conforme à l'alinéa 2^e du même article⁵⁵⁷. Lors de l'examen du projet de loi de finances annuel au sein de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'une commission, toute proposition, tout amendement ou acte de commission impliquant directement ou indirectement les députés, les sénateurs ou les membres d'une commission dans la dépense des ressources publiques est formellement interdit. Ce principe pourrait être qualifié de « principe d'interdiction de participation à la dépense publique ».

Le principe susmentionné a été intégré pour la première fois dans la Constitution de Thaïlande de 1997. Précédemment, chaque député bénéficiait d'une allocation budgétaire spécifique, incluse dans le budget de développement provincial, un des budgets centraux. Dans ces conditions, les députés avaient le droit de proposer des initiatives de dépenses dans une limite prédéterminée. Cependant, la budgétisation spécifique allouée aux députés a été critiquée, car la loi de finances de l'année, soumise par le gouvernement au Parlement, doit respecter une classification catégorique des dépenses, avec des détails sur la dépendance de chaque type de fonds, conformément au principe de spécification. Le budget des députés enfreint explicitement ce principe. Les propositions de dépenses des députés chevauchent fréquemment celles des administrations⁵⁵⁸. De manière cruciale, le rôle principal de l'approvisionnement des fonds publics revient généralement au gouvernement. Autoriser les députés à proposer des dépenses pourrait entraîner un fardeau financier excessif, dépassant les besoins réels⁵⁵⁹.

Par conséquent, la Constitution thaïlandaise de 1997 a énoncé le principe d'interdiction de participation à la dépense publique, en l'accompagnant du principe de l'interdiction d'augmenter les charges publiques par le biais d'une initiative parlementaire. Ces deux principes ont été maintenus dans les constitutions ultérieures, notamment celle de 2007 et celle de 2017.

Le mécanisme de contrôle visant à garantir le respect du principe d'interdiction de participation à la dépense publique se trouve dans l'article 144, alinéa 3^e de la

⁵⁵⁷ Article 144 alinéa 2^e de la Constitution de 2017 : « Lors de l'examen par la Chambre des représentants, le Sénat ou un comité, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte entraînant une implication directe ou indirecte des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou des membres d'un comité dans l'utilisation des crédits est formellement interdite ».

⁵⁵⁸ NITITHANPRAPAS I., « Le budget des députés selon le principe de budgétisation de l'État. » Pridi Panomyong Institution, 27 novembre 2023. <https://pridi.or.th/th/content/2023/10/1701>.

⁵⁵⁹ LERTPAITON S. et al. « Le budget du développement provincial des députés : Rapport de recherche. » Bangkok : Secrétariat de l'Assemblée nationale, 2001., p. 153.

Constitution⁵⁶⁰. Cet article confère aux députés ou aux sénateurs le pouvoir de proposer des avis ou des enquêtes, pourvu que leur nombre atteigne au moins un dixième du nombre total des membres existants de chaque conseil. Ce pouvoir leur permet de déposer une requête devant la Cour constitutionnelle en cas d'estimation qu'un comportement viole le principe d'interdiction de participation à la dépense publique, tel que précisé à l'article 144, alinéa 2^e, de la Constitution de Thaïlande de 2017, afin que la Cour constitutionnelle puisse prendre une décision.

Dans le cas où la Cour constitutionnelle conclut qu'un acte a enfreint les dispositions de l'alinéa 2^e de l'article 144 de la Constitution de Thaïlande de 2017, c'est-à-dire le principe d'interdiction de participation à la dépense publique, cette proposition, cet amendement ou cet acte sera déclaré invalide. Si la personne responsable de l'acte est un député ou un sénateur, cette personne cessera d'être membre à compter de la décision de la Cour constitutionnelle et perdra le droit de se porter candidat aux élections. En revanche, si le Conseil des ministres a réalisé ou approuvé l'acte, ou s'il en a eu connaissance sans émettre d'objection, il sera révoqué de ses fonctions à partir de la date de la décision de la Cour constitutionnelle et perdra le droit de se porter candidat aux élections, sauf s'il peut prouver qu'il n'était pas présent lors de la réunion au moment de la résolution.

Outre les conséquences précédemment évoquées, la personne enfreignant le principe stipulé dans l'alinéa et l'alinéa 2^e de l'article 144 de la Constitution de Thaïlande de 2017 sera tenue à restituer avec intérêts. Cette restitution doit être effectuée dans un délai de vingt ans à compter de la date d'allocation du budget, conformément à l'article 89 de la Loi organique sur la lutte contre la Corruption de 2018.

⁵⁶⁰ Article 144 alinéa 3^e de la Constitution de 2017 : « En cas d'avis émis par des membres de la Chambre des Représentants ou des Sénateurs représentant au moins un dixième du nombre total des membres existants de chaque Chambre, estimant qu'il y a eu violation des dispositions à l'alinéa 2, cet avis est renvoyé à la Cour constitutionnelle pour décision. La Cour constitutionnelle rend sa décision dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cet avis. Si la Cour constitutionnelle constate une violation des dispositions à l'alinéa 2, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte ainsi enfreint sera sans effet. En cas de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur commettant une telle violation, sa qualité de membre prend fin à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit d'éligibilité de cette personne est également révoqué. Dans l'éventualité où le Conseil des ministres commet ou approuve la commission d'une telle action, ou est au courant de l'action mais ne parvient pas à ordonner sa cessation, le Conseil des ministres cesse ses fonctions en masse à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit de se présenter à l'élection des ministres dont les fonctions sont vacantes sera également révoqué, à moins qu'il ne puisse prouver qu'il n'était pas présent à la réunion au moment de l'adoption de la résolution. La personne coupable de l'infraction sera tenue à la restitution avec intérêts ».

À l'heure actuelle, une décision de la Cour constitutionnelle a appliqué les dispositions de l'article 144 pour statuer et sanctionner les membres de la Chambre des représentants impliqués dans la réaffectation du budget national vers leur propre circonscription. Il s'agit de la décision n° 15/2025, une affaire particulièrement significative qui illustre de manière éloquente le rôle de la discipline budgétaire dans le contrôle juridictionnel des finances publiques en Thaïlande. Cette décision sera examinée plus en détail ultérieurement dans la partie § 3. Le contrôle exercé par les Tribunaux, B - Les contrôles effectués par d'autres Juridictions, 1) Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle, b. Le contrôle d'approbation du budget.

C - La certification du statut de l'organisme d'inspection

La Constitution de 2017 a intégré le concept de discipline budgétaire et financière, perpétuant ainsi le principe initial de discipline budgétaire. De ce fait, le système thaïlandais de discipline budgétaire et financière continue son évolution de manière ininterrompue. L'article 240, alinéa 1 (5) de la Constitution confère à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'imposer des sanctions administratives aux fonctionnaires enfreignant la discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁵⁶¹.

La distinction majeure par rapport au système précédent de la Constitution de 2007 réside dans le fait que l'actuelle Constitution désigne la Commission de vérification des fonds publics comme l'organe principal chargé de traiter les questions de discipline budgétaire et financière, excluant le Comité discipline budgétaire et financier.

De plus, la Constitution élève le statut de la Commission de vérification des fonds publics au-dessus de celui de l'Administration générale, en tant que commission responsable de trancher les litiges majeurs. En cas de désaccord avec la décision, toute partie mécontente peut intenter une action en justice directement devant la Cour administrative suprême, conformément à l'article 240, alinéa 3, évitant ainsi le recours contentieux préalable devant la Cour administrative de première instance tel que requis pour l'Administration générale⁵⁶².

⁵⁶¹ Article 240 alinéa 1^{er} (5) de Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants : ...

(5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ».

⁵⁶² Article 240 alinéa 3^e de Constitution de 2017 : « Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de

la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».

§ 2. La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Afin d'assurer la mise en œuvre effective des principes essentiels énoncés dans la Constitution, une législation au niveau de la loi doit être adoptée pour garantir la conformité au cadre constitutionnel. Ce processus législatif se décline en deux parties substantielles : La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018 (A) ; et La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (B).

A - La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018

Avec la disparition du Comité disciplinaire budgétaire et financier, la Commission de vérification des fonds publics, selon l'article 27, est désormais l'acteur principal dans le contrôle de la discipline budgétaire et financière. La Constitution de 2017 élargit le concept en intégrant la discipline budgétaire, signalant une transformation significative dans la gouvernance financière thaïlandaise.

La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, bien qu'elle ne définisse pas explicitement la discipline budgétaire, érige un cadre réglementaire. L'article 4 énonce la portée de la vérification des fonds publics, tandis que l'article 27 confère à la Commission des pouvoirs étendus, notamment la définition de la politique de vérification et l'émission de normes de contrôle. La discipline budgétaire, au sein de cette loi, encadre le comportement des agents publics, plaçant la Commission de vérification des fonds publics au centre du processus décisionnel⁵⁶³.

⁵⁶³ Article 27 de loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « La Commission a les devoirs et pouvoirs suivants :

- (1) Définir les politiques de vérification des fonds publics ;
- (2) Prescrire des règles standard relatives à la vérification des fonds publics ;
- (3) Superviser le respect par l'vérification des fonds publics des points (1) et (2) ainsi que de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;
- (4) Donner des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris des suggestions aux agences publics pour corriger les erreurs dans la dépense des fonds publics ;
- (5) Ordonner des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;
- (6) Exercer d'autres devoirs et pouvoirs en vertu de la présente loi organique ou d'autres lois.

Dans le cas de la prescription de normes en vertu du paragraphe (2), la Commission prend également en considération l'opinion des services contrôlés et d'autres administrations ».

La Commission, en vertu de l'article 27, détient des missions clés, allant de la définition de la politique de vérification à l'imposition de sanctions administratives en cas de non-conformité avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. L'émission de normes de contrôle implique une collaboration avec les organismes concernés, démontrant la volonté de la Commission d'assurer la pertinence des normes énoncées. Malgré la redondance apparente avec l'article 240 de la Constitution, la délégation du pouvoir décisionnel à la législation spécifique marque une évolution délibérée dans la répartition des compétences.

Les articles 53 et 85 définissent le rôle du Vérificateur général, qui assume la responsabilité cruciale de l'audit d'État et de l'évaluation de l'efficacité des dépenses gouvernementales. Son pouvoir de formuler des recommandations écrites en cas d'irrégularités, ainsi que la possibilité de demander des indemnités, renforcent son rôle en tant qu'acteur majeur dans le maintien de la discipline budgétaire⁵⁶⁴.

En conclusion, la Thaïlande, à travers sa Constitution de 2017 et la législation subséquente, réaffirme son engagement envers la discipline budgétaire. La Commission de vérification des

⁵⁶⁴ Article 53 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Vérificateur général est investi des attributions et pouvoirs suivants :

(1) Exécuter la vérification des fonds publics conformément aux politiques de vérification des fonds publics et aux règles standard établies par la Commission, ainsi qu'en accord avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;

(2) Évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses des agences publiques ;

(3) Charger les fonctionnaires d'entreprendre les actions en vertu des points (1) et (2) ;

(4) Superviser et assumer la responsabilité de l'exercice des fonctions des fonctionnaires mentionnés au paragraphe (3). En plus de l'audit des services contrôlés, telles que définies à l'article 4 (7), l'audit doit être appliqué exclusivement aux subventions ou aux travaux financés par des fonds ou des biens investis par des services contrôlés conformément à la définition des « services contrôlés » énoncée à l'article 4 (1), (2), (3), (4) ou (6), dans le but de déterminer si les dépenses sont conformes à leur objectif ».

Article 85 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable des services contrôlés en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'Auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'Auditée, elle doit en informer le Vérificateur général.

En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnité à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard.

Dans le cas où les résultats de l'audit, ainsi que les explications fournies par les services contrôlés, démontrent que la loi, la réglementation, les règles, les résolutions du Cabinet ou les pratiques de bonne gouvernance dans le secteur public ne conviennent pas aux circonstances existantes, ou que leur conformité pourrait nuire à l'État ou au peuple, le Vérificateur général recommandera aux agences compétentes d'améliorer ladite loi, règlement, règle, résolution du Cabinet ou pratiques de bonne gouvernance dans le secteur public. Une fois cette amélioration réalisée, les infractions commises par les services contrôlés ne seront pas prises en compte, sauf en cas de corruption ».

fonds publics et le Vérificateur général émergent comme les gardiens de l'intégrité financière, contribuant à la stabilité économique et à la responsabilité fiscale des institutions publiques. Cette dynamique évolutive témoigne de l'adaptabilité du cadre juridique thaïlandais pour répondre aux défis de la gouvernance financière moderne⁵⁶⁵.

B - La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

La loi de 2018 sur la discipline budgétaire du gouvernement a été promulguée en tant que loi-cadre pour maintenir la discipline budgétaire en Thaïlande. Cette loi englobe à la fois la discipline budgétaire en tant que cadre en économie politique et en droit. Son contenu, complexe et exhaustif, est interconnecté avec les lois et réglementations relatives aux finances et à la budgétisation en Thaïlande. L'étude de cette loi peut être subdivisée en trois parties distinctes : 1) Les informations générales concernant La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ; 2) L'essence de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ; et 3) Le problème d'application de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

1) Les informations générales concernant La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Avant l'entrée en vigueur de la loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État, le concept de discipline budgétaire, en tant que cadre politique et juridique, était disséminé parmi divers instruments fiscaux énoncés dans différentes lois. Des exemples incluent la loi sur le Trésor de 2491, la loi sur les procédures budgétaires de 2502 (actuellement la loi sur les procédures budgétaires de 2018), la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005, et d'autres. Ainsi, la promulgation de la loi sur la discipline budgétaire visait à consolider ces dispositions dispersées en une loi centrale régissant les finances publiques du pays⁵⁶⁶.

⁵⁶⁵ La Commission de vérification des fonds publics possède des pouvoirs significatifs, notamment dans le domaine de la discipline budgétaire et financière. Ces détails seront spécifiquement examinés dans le Chapitre 2 intitulé « LES ORGANISATIONS RESPONSABLES DU CONTRÔLE FINANCIER », Section 2 sur « Les contrôles externes de l'exécutif », plus précisément dans le alinéa 2 qui traite du « Contrôle par les autorités administratives indépendantes (AAI) ».

⁵⁶⁶ Comme en droit administratif, il existe la Loi sur la procédure administrative de 1996, qui a le statut de loi centrale dans les opérations des agences gouvernementales et des fonctionnaires.

Les premiers efforts visant à promulguer des lois sur la discipline budgétaire ont été initiés dans la Constitution de 2007, à l'article 167, alinéa 3^e⁵⁶⁷, qui prévoit l'élaboration d'une loi fiscale de l'État pour établir le cadre de la discipline budgétaire en Thaïlande. Par la suite, le ministère des Finances a rédigé la loi sur la politique fiscale, soumise à l'examen du Conseil d'État (Comité spécial) sous le numéro 292/2014. Cependant, le projet de loi n'a pas encore été examiné par le Parlement.

Après le coup d'État du 22 mai 2014, une constitution provisoire a été promulguée en 2014, exigeant la création de l'Assemblée législative nationale pour assurer les fonctions législatives, ainsi que la mise en place d'un comité gouvernemental chargé de l'administration des affaires nationales. La constitution prévoyait également la création du Conseil national de réforme et de diverses organisations dédiées à la réforme politique et à d'autres domaines. Un objectif clé de cette constitution provisoire était d'élaborer une nouvelle constitution établissant des règles politiques rigoureuses et appropriées, ainsi que des mécanismes de prévention et de répression de la corruption, tout en garantissant un contrôle efficace, rapide et équitable de l'utilisation du pouvoir de l'État. Ces efforts de réforme, y compris dans le domaine du droit fiscal, sont stipulés dans l'article 35 (3) (7) (8) de la Constitution (version provisoire) de 2014⁵⁶⁸. Ces dispositions ont ensuite conduit à la promulgation de la Constitution de 2018, qui reconnaît plusieurs principes budgétaires importants. Notamment, elle élève le droit des finances publiques au rang des devoirs de l'État, comme stipulé à l'article 62. Cette disposition exige que l'État et tous ses organes respectent et se conforment à la discipline budgétaire. De plus, elle

⁵⁶⁷ Article 167 alinéa 3^e de la Constitution de 2007 : « Il convient d'établir une loi sur la monnaie et les finances de l'État, détaillant les disciplines monétaires et financières, ainsi que les règles afférentes à une planification financière à moyen terme, à la mobilisation des revenus, à la détermination des orientations pour l'établissement des prévisions de dépenses de l'État, à la gestion financière et immobilière, à la comptabilité, aux fonds publics, à l'incurrence de dettes, ou à tout acte entraînant le rattachement de biens ou l'engagement d'obligations financières de l'État. Cette législation englobe également la règle pour la détermination du montant des sommes réservées aux situations d'urgence ou de nécessité, ainsi que d'autres actes pertinents qui définissent la portée de la collecte des revenus et la surveillance des dépenses, conformément aux principes d'équilibre, de développement économique durable et d'équité sociale ».

⁵⁶⁸ Articles 35 (3) (7) et (8) de la Constitution provisoire de 2014 : « Le projet de Constitution abordera les aspects suivants : ...

(3) la mise en place d'un mécanisme efficace de prévention, d'examen et de répression de la corruption dans les secteurs public et privé, comprenant un dispositif garantissant que les pouvoirs de l'État seront exercés exclusivement dans l'intérêt national et public ; ...

(7) l'établissement d'un mécanisme efficace pour restructurer et stimuler le système économique et social en vue d'atteindre une équité durable et d'empêcher une gestion étatique propice à la démagogie préjudiciable au système économique et au bien-être public à long terme ;

(8) l'instauration d'un mécanisme efficace pour assurer la validité des dépenses publiques, répondant aux intérêts communs du public tout en respectant la situation monétaire et financière du pays, et la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle et de divulgation des dépenses de l'État ».

prévoit l'adoption d'une loi sur la discipline budgétaire de l'État qui servira de loi centrale pour déterminer les détails de la discipline budgétaire en Thaïlande.

En résumé, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 représente une avancée des juristes spécialisés en finances publiques en instaurant le concept de discipline budgétaire au niveau constitutionnel et législatif. Cette loi contribue à instaurer de l'ordre dans l'application des lois relatives à la discipline budgétaire, en consolidant différents instruments financiers qui étaient précédemment dispersés, pour adopter une approche unifiée de l'application de la loi. Cependant, la discipline budgétaire demeure un concept relativement nouveau, et la compréhension de la discipline budgétaire thaïlandaise reste clairement incertaine, comme en témoignent de nombreuses dispositions de cette loi.

2) L'essence de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Cette loi est structurée en cinq chapitres, à savoir : Le chapitre 1 : Les dispositions générales (a) ; Le chapitre 2 : Les politiques monétaires et financières (b) ; Le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières (c) ; Le chapitre 4 : La comptabilité, le report et l'audit (d) ; et Le chapitre 5 : La vérification des fonds publics (e).

a. Le chapitre 1 : Les dispositions générales

Le premier chapitre, consacré à la discipline budgétaire, semble englober les principes économiques. Ce cadre, dépourvu d'un encadrement juridique tel que le cadre de viabilité, ne peut faire l'objet de sanctions par un tribunal, même en cas de non-respect des obligations administratives. L'existence de cette loi revêt ainsi une dimension principalement justificative dans le contexte démocratique. À l'origine, l'administration avait la latitude de définir discrétionnairement tout indicateur sans obligation de publication au Journal officiel. Dans le but d'atteindre les objectifs de soutenabilité ou de stabilité budgétaire à moyen et long terme, le ministère des Finances, par l'intermédiaire du Bureau de la politique budgétaire, a élaboré un cadre de viabilité budgétaire (ou de soutenabilité des finances publiques). Ce cadre intègre la projection des revenus, des dépenses, du solde budgétaire et de la dette publique sur le moyen terme (cinq ans) et vise à servir de guide pour la gestion budgétaire, à être pris en considération

conjointement avec les plans et mesures de mise en œuvre des politiques gouvernementales⁵⁶⁹. Le cadre de viabilité budgétaire a été initié pour la première fois en 2001. Les indicateurs et les objectifs de ce cadre sont définis comme suit : maintenir l'encours de la dette publique par rapport au PIB en deçà de 65% ; limiter le fardeau de la dette sur le budget à un maximum de 16% ; et viser l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice 2009⁵⁷⁰.

Les indicateurs et objectifs du cadre de viabilité financière ont été sujet à des révisions constantes en fonction des conditions économiques actuelles, ce qui les rend moins contraignants qu'un cadre juridique strict exposant l'administration à des sanctions en cas de non-conformité avec les disciplines budgétaires et financières. Cependant, cela présente l'inconvénient de permettre des modifications aisées de ces cadres. En cas de volonté gouvernementale d'entreprendre un projet coûteux, il peut simplement ajuster ces indicateurs, augmenter le plafond des salaires ou accroître la limite de la dette publique. Cette flexibilité peut potentiellement être exploitée à des fins politiques populistes. Ainsi, la loi dispose désormais que les règles et conditions requises par cette législation doivent être décidées par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État par le biais d'une loi et publiées au Journal officiel.

Le Chapitre 1, intitulée « Dispositions générales », se compose de quatre articles, à savoir les articles 6 à 9. Fondamentalement, elle concerne une discipline budgétaire qui forme un cadre politique ou économique visant à réguler divers instruments financiers. Cela englobe des aspects tels que la mise en œuvre de la politique budgétaire, l'élaboration des budgets, l'accroissement des revenus, les dépenses, la gestion budgétaire et la création de dette, comme le dispose l'article 6⁵⁷¹. Conformément à l'article 7, la présente loi encadre les actions d'emprunt de fonds, d'investissement, de promulgation de lois, d'émission de règles, ainsi que toute mesure de l'État ayant pour effet de lier la propriété ou d'engendrer une charge financière sur l'État⁵⁷².

⁵⁶⁹ BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, Élaboration d'un cadre de viabilité budgétaire, <http://www.fpo.go.th/main/News/Special-report/761.aspx>.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

⁵⁷¹ Article 6 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'État déploie des politiques financières, élabore des budgets, génère des revenus, gère les dépenses, administre les aspects monétaires et financiers, et crée de la dette de manière efficace, transparente et responsable. Ceci est conforme au principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale. L'État respectera rigoureusement les disciplines monétaires et financières énoncées dans la présente loi et dans d'autres textes législatifs pertinents ».

⁵⁷² Article 7 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La conclusion d'emprunts, le placement d'investissements, la promulgation de lois, la promulgation de règlements, ou toute opération de l'État engageant les biens de celui-ci ou créant des charges monétaires et financières sur l'État doit être effectuée en tenant compte de l'optimisation des ressources, des coûts et des avantages, de la stabilité ainsi que de la sécurité économiques et sociales, et de la viabilité financière de l'État ».

De surcroît, en vertu de l'article 8, l'objectif de la loi est de renforcer la discipline budgétaire des citoyens en les incitant au paiement rigoureux leurs impôts⁵⁷³. Enfin, l'article 9 dispose que la loi détermine les devoirs du Cabinet en ce qui concerne le maintien de la discipline budgétaire⁵⁷⁴.

Ces dispositions peuvent être appréhendées dans le contexte de l'économie politique, mettant en relief la surveillance de la pertinence ou de la valeur des pratiques économiques. Elles établissent un cadre fondamental en faveur d'une discipline budgétaire adéquate, favorisant une stabilité budgétaire et contribuant à la viabilité financière. L'objectif est de prévenir les risques ou les charges pesant sur l'économie en maintenant un équilibre entre les revenus et les dépenses, tout en limitant la création de dette publique à un niveau propice à la génération de revenus pour le remboursement⁵⁷⁵.

Lorsqu'elle est examinée conjointement avec l'article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁵⁷⁶, il est constaté qu'elle est conforme aux dispositions du chapitre 1, Dispositions générales, de cette loi. Elle se caractérise par l'autorisation d'un organe constitutionnel indépendant de mener des enquêtes publiques pour arrêter ou prévenir les dommages qui pourraient survenir aux finances de l'État en cas d'actions non conformes à la loi sur la discipline budgétaire de l'État et susceptibles de causer des dommages graves aux finances de l'État. Cependant, son contrôle reste principalement politique. Une organisation constitutionnelle indépendante ne peut donc rendre compte des résultats de l'enquête qu'à la

⁵⁷³ Article 8 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'État œuvrera à renforcer la discipline populaire dans le paiement correct des impôts et taxes conformément à la loi ».

⁵⁷⁴ Article 9 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Conseil des ministres est tenu de respecter strictement les disciplines liées aux finances de l'État conformément à la présente loi.

Lors de l'examen des questions relatives aux politiques financières, à la préparation des budgets, à l'obtention des revenus, aux dépenses, à l'administration monétaire et financière, ainsi qu'à la création de la dette, le Conseil des ministres doit procéder avec minutie en évaluant les avantages pour l'État ou le grand public, en optimisant l'utilisation des ressources, en analysant les charges monétaires et financières imposées à l'État, et en considérant les risques ainsi que les pertes potentielles susceptibles d'affecter les affaires monétaires et financières de l'État. En outre, le Conseil des ministres ne doit pas orienter l'administration des affaires de l'État de manière à privilégier la création d'une popularité politique pouvant nuire à long terme à l'économie nationale et au bien-être public ».

⁵⁷⁵ KAEWLA-IAD S, *Droit des finances publiques*, op.cit., p. 169.

⁵⁷⁶ Article 8 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En vue de suspendre ou de supprimer d'éventuels préjudices en matière monétaire ou de finances publiques, le Vérificateur général est tenu de présenter un rapport concernant les violations de la loi sur les finances publiques susceptibles de causer un préjudice grave aux finances publiques de l'État à la Commission d'examen.

Si la Commission, conformément à l'alinéa 1, approuve ledit rapport, elle doit convoquer une réunion de consultation entre la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. Si les participants à la réunion acceptent les résultats du rapport à la majorité des deux tiers, le Président, le Président de la Commission électorale et le Président de la Commission nationale anti-corruption doivent signer et soumettre immédiatement leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil ministériel, tout en informant également le public ».

Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet, tout en divulguant les résultats de cette enquête au public à titre d'information.

b. Le chapitre 2 : Les politiques monétaires et financières

Cette étude se subdivise en deux parties distinctes : La Commission de la politique monétaire et financière de l'État et Les opérations financières et budgétaires (i) ; et Les directives de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État (ii).

i. La Commission de la politique monétaire et financière de l'État et Les opérations financières et budgétaires

Le contenu est ici divisé en deux sections distinctes : La Commission de la politique monétaire et financière de l'État (i.i) ; et Les opérations financières et budgétaires (i.ii).

i.i La Commission de la politique monétaire et financière de l'État

Les dispositions relatives à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État sont contenues dans la première section, soit les articles 10 à 12. Dans la première section, consacrée à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, l'article 10 établit cette commission en tant qu'organe central doté du pouvoir de déterminer la politique budgétaire du pays. La composition de cette commission comprend le Premier ministre en tant que président, le ministre des Finances en tant que vice-président, ainsi que d'autres membres tels que le secrétaire permanent du ministère des Finances, le secrétaire général du Conseil national de développement économique et social, le directeur du Bureau du budget, et le gouverneur de la Banque de Thaïlande. Le secrétaire de cette commission est le directeur du Bureau de la politique budgétaire, et le Bureau de la politique budgétaire agit en tant qu'agence administrative de cette commission⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ Article 10 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Il sera institué une commission dénommée « Commission de politique monétaire et financière de l'État », composée du Premier ministre en qualité de président, du ministre des Finances en tant que vice-président, du secrétaire permanent aux finances, du secrétaire général du Conseil d'Administration du développement économique et social national, du Directeur du Bureau du Budget, et du Gouverneur de la Banque de Thaïlande en tant que membres.

La Commission de la politique monétaire et financière de l'État détient le pouvoir et le devoir d'imposer une discipline budgétaire, au-delà de ce qui est déjà prévu dans la présente loi ou dans d'autres lois, afin que les organismes publics se conforment à ces mesures. Ce pouvoir revêt une grande importance, car la loi accorde à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État le pouvoir exécutif pour définir de manière plus précise la discipline budgétaire, son essence, et les modalités d'application.

Par ailleurs, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État est également chargée de préparer et de réviser le plan financier à moyen terme. Elle propose des solutions aux problèmes liés à la budgétisation, à la collecte des recettes, à la gestion de la dette publique, à la gestion immobilière, et elle accomplit d'autres tâches visant à maintenir la discipline budgétaire du pays, conformément à l'article 11 de la Loi de 2018 sur la discipline monétaire et financière de l'État⁵⁷⁸.

i.ii Les opérations financières et budgétaires

Les dispositions relatives aux opérations financières et budgétaires sont contenues dans la première section, soit les articles 13 à 30. Cette question peut être divisée en deux parties : Le plan budgétaire à moyen terme (i.ii.i) ; et La mise en œuvre d'autres politiques budgétaires (i.ii.ii).

Le directeur général du Bureau de la politique budgétaire assumera la fonction de secrétaire, et le Bureau de la politique budgétaire agira en tant que secrétariat de la Commission ».

⁵⁷⁸ Article 11 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La Commission aura les responsabilités et pouvoirs suivants :

- (1) Établir des disciplines monétaires et financières, en complément de celles prévues dans la présente loi ou d'autres lois, à respecter par les administrations publiques, sans porter atteinte à l'indépendance dans l'exercice leurs fonctions ;
- (2) Préparer et réviser les plans financiers à moyen terme ;
- (3) Formuler des orientations pour résoudre les problèmes liés à la budgétisation, à la collecte des recettes, à l'administration de la dette publique, à la gestion des biens, et à d'autres aspects des affaires monétaires et financières de l'État ;
- (4) Déterminer une partie du budget focal, des réserves pour urgence ou nécessité, une portion du budget destinée au remboursement des dettes du secteur public, une partie des emprunts ayant des impacts contraignants sur le budget tout au long de l'exercice, ainsi qu'une partie des emprunts ayant des effets contraignants au-delà ou en dehors des dispositions prévues par la loi sur les crédits et les quotas mentionnés à l'article 50 ;
- (5) Établir des politiques et superviser la gestion des risques financiers ;
- (6) Déterminer le taux d'indemnisation des dépenses ou des pertes de revenus des organismes de l'État engagés dans des activités, mesures ou projets conformément à l'article 28 ;
- (7) Exercer toute autre activité prévue par la présente loi ou toute autre loi pour remplir les responsabilités et pouvoirs de la Commission ou déléguée par le Conseil des ministres.

i.ii.i Le plan budgétaire à moyen terme

Dans la deuxième section, l'article 13 revêt une importance particulière en établissant un plan budgétaire à moyen terme qui servira de guide principal pour la planification des opérations budgétaires de l'État, englobant le plan budgétaire annuel et le plan de gestion de la dette publique. La Commission de la politique monétaire et financière de l'État est investie de la responsabilité de préparer ce plan financier à moyen terme dans un délai de 3 mois à compter de la clôture de chaque exercice financier. Cette disposition garantit une approche stratégique dans la gestion des ressources financières de l'État, contribuant ainsi à maintenir la discipline budgétaire sur le moyen terme⁵⁷⁹.

L'avènement de la loi de 2018 sur la discipline budgétaire de l'État a marqué un tournant significatif dans les pratiques gouvernementales. Désormais, le gouvernement est tenu de formuler un plan de gestion budgétaire à moyen terme, agissant comme une feuille de route pour la planification des opérations budgétaires, la budgétisation annuelle et la gestion de la dette publique. Ce plan, couvrant une période d'au moins trois ans, doit faire l'objet d'une révision dans les trois mois suivant la clôture de chaque exercice budgétaire. Cette approche confère au plan de gestion budgétaire à moyen terme une double dimension de plan directeur et d'instrument adaptable, ajusté en fonction des évolutions de la situation économique nationale et mondiale. Depuis la promulgation de cette loi, le Cabinet a approuvé plusieurs versions du plan financier à moyen terme. La première, élaborée en 2018, concernait la période 2019-2021, tandis que la seconde édition, couvrant la période 2024-2027, a été approuvée par le Cabinet sous la direction du Premier ministre, le Général Prayut Chan-o-cha, le 27 décembre 2022. Lors de la première réunion du Cabinet dirigée par le Premier ministre Srettha Thavisin du Parti Pheu Thai, le 13 septembre 2023, une version révisée du plan budgétaire à moyen terme (2024-2027) a été présentée au Cabinet.

⁵⁷⁹ Article 13 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Il est établi un plan financier à moyen terme qui sert de principal guide pour la planification des opérations fiscales, financières et budgétaires de l'État, ainsi que le plan annuel de crédits et le plan d'administration de la dette publique.

La Commission est tenue de finaliser l'élaboration du plan financier à moyen terme visé à l'alinéa 1 dans un délai de trois mois à compter de la clôture de chaque exercice.

Le plan financier à moyen terme visé à l'alinéa 1 couvre une période d'au moins trois ans et doit au moins comprendre :

- (1) Les objectifs et les politiques financières ;
- (2) Une analyse de la situation économique et une estimation ;
- (3) Une analyse de la situation financière et une estimation, englobant une projection des recettes, une projection des dépenses, un équilibre financier, ainsi que la gestion de cet équilibre financier ;
- (4) Un état de la dette publique du gouvernement ;
- (5) Les engagements monétaires et financiers du gouvernement ».

Fin 2023, le Cabinet a promulgué une version révisée du plan budgétaire à moyen terme (2024-2027). Le plan servira de plan directeur principal pour la planification des opérations budgétaires, englobant le plan budgétaire annuel et le plan de gestion de la dette publique. Cette obligation découle de l'article 13 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, lequel énonce que la Commission de la politique monétaire et financière de l'État est chargée de formuler un plan financier à moyen terme dans les trois mois suivant la clôture de chaque exercice financier. Conformément aux dispositions des articles 14 à 16 de la même loi, ce plan doit ensuite être présenté au Cabinet pour examen et approbation⁵⁸⁰.

L'objectif du plan budgétaire à moyen terme est de permettre au gouvernement de maintenir un budget déficitaire à court terme afin de soutenir une expansion économique continue et stable. L'accent est mis sur la réduction progressive du déficit à long terme. En implémentant cette politique budgétaire à moyen terme, le secteur public renforce sa position en vue d'assurer la viabilité budgétaire future, conformément au concept de « Relance ». Ce concept met l'accent sur le soutien à la reprise économique et sociale, favorisant ainsi une croissance économique durable tout en maintenant une discipline budgétaire stricte. Le gouvernement accorde une importance particulière à l'augmentation du potentiel budgétaire en renforçant les questions budgétaires dans divers domaines, tout en tenant compte des priorités et des nécessités actuelles, et en explorant toutes les sources financières disponibles.

Dans le cadre de cette approche, le gouvernement envisage le plan budgétaire, ainsi que la révision et l'annulation des mesures de réduction et d'exonération fiscale si nécessaire. Des réformes structurelles et une amélioration de l'efficacité de la collecte des recettes, y compris une gestion efficace de la dette publique, sont également envisagées pour réduire l'ampleur du déficit budgétaire et créer une marge budgétaire pour faire face aux situations inattendues et aux risques potentiels. Cependant, si l'économie thaïlandaise atteint son plein potentiel au cours de la prochaine période, le secteur public pourra renforcer le secteur budgétaire en termes de revenus, de dépenses et de gestion de la dette publique. Atteindre les

⁵⁸⁰ Article 14 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Une fois que la Commission a élaboré le plan financier à moyen terme conformément à l'article 13, ledit plan est soumis au Conseil des ministres pour examen et approbation ».

Article 15 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de l'élaboration du montant prévu des crédits annuels, le plan financier à moyen terme sera également pris en considération. Il sera tenu compte des conditions économiques nationales, de la justice sociale, des politiques budgétaires, de la stabilité financière et de la durabilité du pays, des besoins de dépenses, de la perception des recettes publiques, de l'état de la dette publique, ainsi que de la capacité à obtenir des prêts pour compenser un déficit budgétaire ».

Article 16 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de la collecte ou de l'obtention des revenus, de la préparation des budgets et de la création des dettes des administrations publiques, celles-ci tiendront également compte du plan financier à moyen terme approuvé par le Conseil des ministres ».

objectifs budgétaires à long terme nécessitera que le gouvernement aspire à un budget équilibré sur une période raisonnable⁵⁸¹.

Pour analyser les modifications apportées au plan budgétaire à moyen terme actuel, il convient de prendre en considération le plan budgétaire à moyen terme initial pendant le mandat du gouvernement du général Prayut Chan-o-cha, comme indiqué dans les tableaux 11 - 12, présenté utilise l'unité de mesure en millions de bahts, ci-dessous.

⁵⁸¹ GOUVERNEMENT THAÏLANDAIS, « Le Cabinet approuve le plan budgétaire à moyen terme (année fiscale 2025 - 2028) », 27 décembre 2023, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/76711>.

Tableau 11 et tableau 12⁵⁸³

Plan budgétaire à moyen terme pour l'exercice financier 2024-2027 ⁵⁸²						
Exercice financier	2023	2024	2025	2026	2027	
Revenus publiques	2,490,000	2,757,000	2,867,000	2,953,000	3,041,000	
Taux d'augmentation (en pourcentage)	3.8	10.7	4.0	3.0	3.0	
Dépenses publiques	3,185,000	3,350,000	3,457,000	3,568,000	3,682,000	
Taux d'augmentation (en pourcentage)	2.7	5.2	3.2	3.2	3.2	
Solde budgétaire	(695,000)	(593,000)	(590,000)	(615,000)	(641,000)	
Solde budgétaire par rapport au PIB (en pourcentage)	(3.70)	(3.00)	(2.84)	(2.81)	(2.79)	
Dettes publiques	11,161,778	11,879,863	12,573,606	13,209,264	13,796,678	
Dettes publiques par rapport au PIB (en pourcentage)	60.M	61.35	61.78	61.69	61.25	
PIB	18,781,100	19,776,500	20,785,100	21,865,900	23,002,900	

Plan budgétaire à moyen terme pour l'exercice financier 2024-2027 (version révisée) ⁵⁸⁴						
Exercice financier	2566	2567	2568	2569	2570	
Revenus publiques	2,490,000	2,787,000	2,899,000	2,985,000	3,074,000	
Taux d'augmentation (en pourcentage)	3.8	11.9	4.0	3.0	3.0	
Dépenses publiques	3,185,000	3,480,000	3,591,000	3,706,000	3,825,000	
Taux d'augmentation (en pourcentage)	2.7	9.3	3.2	3.2	3.2	
Solde budgétaire	(695,000)	(693,000)	(692,000)	(721,000)	(751,000)	
Solde budgétaire par rapport au PIB (en pourcentage)	(3.83)	(3.63)	(3.43)	(3.£10)	(3.36)	
Dettes publiques	11,254,544	12,089,379	12,897,716	13,652,385	14,363,204	
Dettes publiques par rapport au PIB (en pourcentage)	62.97	64.00	64.65	64.93	64.81	
PIB	18,169,267	19,077,730	20,146,083	21,233,972	22,380,606	

⁵⁸² COMITÉ NATIONAL DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE, Plan budgétaire à moyen terme (exercice 2024-2027), décembre 2022, p. 21.

⁵⁸³ Tableau 11 et tableau 12 produits par KRABUANSRI A., 31 décembre 2022.

⁵⁸⁴ COMITÉ DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, Plan budgétaire à moyen terme (année fiscale 2024-2027), édition de révision, septembre 2023, p. 23.

Il apparaît clairement, en comparant le plan budgétaire à moyen terme actuel avec la version précédente sous le gouvernement du général Prayut Chan-o-cha, que le nouveau gouvernement prévoit d'augmenter les dépenses publiques. En conséquence, des révisions sont nécessaires pour adapter le plan budgétaire à moyen terme, comme illustré dans le tableau 12, présenté utilise l'unité de mesure en millions de bahts, ci-dessous.

Les différences significatives se trouvent particulièrement dans les chiffres de l'exercice 2024, avec des augmentations notables dans chaque catégorie. Les recettes publiques ont connu une hausse de 30 milliards de bahts, passant de l'estimation initiale de 2,757 billions de bahts à 2,787 billions de bahts, soit une augmentation de 10,7 % à 11,9 %. En ce qui concerne les dépenses budgétaires pour l'exercice 2024, une augmentation de 130 milliards de bahts a été observée, passant de l'estimation initiale de 3,35 billions de bahts à 3,48 billions de bahts, représentant une augmentation de 5,2 % à 9,3 %. L'objectif évident de cette révision est de permettre au gouvernement de dépenser un montant supplémentaire de 130 milliards de bahts dans le budget annuel, alors que les recettes supplémentaires sont estimées à seulement 30 milliards de bahts. Par conséquent, des emprunts supplémentaires de 100 milliards de bahts seront nécessaires pour financer ces dépenses supplémentaires. Cela se reflète dans le solde budgétaire, qui devient négatif, passant de 593 milliards de bahts à 693 milliards de bahts, soit une augmentation de 3,00 % à 3,63 % du PIB. La dette publique a également été ajustée, passant de 11,879 billions de bahts à 12,089 billions de bahts, entraînant une augmentation de la dette publique par rapport au PIB, passant de 61,35 % à 64,0 %.

Bien que le document sur le Plan budgétaire à moyen terme (révision) soumis au Cabinet le 13 septembre 2023 souligne la nécessité de maintenir une politique budgétaire expansionniste avec une budgétisation déficitaire en ligne avec la situation économique actuelle, le gouvernement s'efforcera de parvenir à un budget équilibré dans un délai approprié, en tenant compte de la réalité économique du pays. Cependant, les chiffres relatifs à la dette publique augmentent, et le solde budgétaire demeure négatif, atteignant jusqu'à 751 milliards de bahts chaque année jusqu'en 2027. Cette situation ne reflète pas clairement la création d'un budget équilibré, malgré les indications du document. Cette analyse suggère que le gouvernement pourrait nécessiter des fonds supplémentaires, soit 130 milliards de bahts, pour mettre en œuvre les politiques populistes promises par le peuple. Ces fonds seraient composés de 30 milliards

de bahts provenant d'une estimation d'augmentation des revenus pour l'exercice 2024, et 100 milliards de bahts provenant d'emprunts supplémentaires⁵⁸⁵.

La préparation du plan budgétaire à moyen terme par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, sous les gouvernements du général Prayut Chan-o-cha et de M. Srettha Thavisin, témoigne d'une application sérieuse de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, visant à établir un cadre budgétaire pour la gestion du pays. Toutefois, les ajustements apportés au plan budgétaire en fonction de la politique gouvernementale suggèrent que le plan à moyen terme stipulé dans la loi de 2018 n'est qu'une discipline budgétaire, représentant un cadre non juridique, c'est-à-dire un cadre d'économie politique. Cette discipline n'est pas strictement imposée par la loi et offre une marge de manœuvre à l'exécutif pour planifier en fonction de ses objectifs. Il n'est même pas nécessaire de soumettre ce plan au Parlement pour approbation, et le pouvoir judiciaire n'a pas de compétence pour intervenir dans de telles questions. Il s'agit plutôt d'une question politique, dans laquelle le gouvernement doit prendre en compte la situation économique et agir de manière responsable envers la population, conformément aux principes démocratiques.

i.ii.ii La mise en œuvre d'autres politiques budgétaires

En complément du plan financier à moyen terme abordé dans les sections 13 à 16, il est observé que de nombreux nouveaux principes de droit public financier sont introduits, reprenant essentiellement les principes généraux des finances publiques énoncés dans diverses lois spécifiques. Cette loi réitère le principe du budget annuel, en exigeant ainsi que la confection du budget soit finalisée avant le début de l'exercice financier, en accord avec les dispositions de l'article 18⁵⁸⁶.

Lorsque le budget entre en vigueur, il doit être strictement utilisé conformément aux allocations prévues pour l'année en cours. Toutefois, en cas d'insuffisance budgétaire, la préparation d'un budget supplémentaire est envisageable. Cependant, l'introduction de dépenses

⁵⁸⁵ SRISUTTHIYAKORN S., Plan budgétaire à moyen terme : les professionnels ou tromper les villageois tous les jours, 15 novembre 2023, https://www.matichonweekly.com/column/article_725854, THANSETTAKIJ, les universitaires recommandent de revoir le plan budgétaire. L'année prochaine, acceptez la politique du « gouvernement Settha », Thansettakij, 20 septembre 2023, <https://www.thansettakij.com/business/economy/576498>.

⁵⁸⁶ Article 18 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La promulgation de la loi de crédits annuelle doit être achevée avant la date de début de l'exercice en question, à moins qu'il n'y ait une cause inévitable de nécessité ou d'urgence ».

budgétaires supplémentaires incitera l'administration à rechercher des sources de revenus supplémentaires, potentiellement impactant les contribuables ou la stabilité fiscale en raison de la nécessité accrue d'emprunter. L'article 21 précise ainsi que la justification de ces dépenses supplémentaires doit être impérativement nécessaire, et la provenance des fonds supplémentaires doit être spécifiée avec souci de transparence et de concision⁵⁸⁷.

La loi de discipline budgétaire de 2018 semble établir les critères précédemment gérés en interne par le Bureau du budget et le ministère des Finances en tant que normes explicites au niveau législatif dans le processus de planification budgétaire. L'article 15 énonce que, en sus de se conformer rigoureusement au cadre budgétaire à moyen terme, l'élaboration du budget doit également incorporer diverses valeurs de manière plus holistique. Dans le contexte de l'élaboration du montant prévu des crédits annuels, le processus intègre également le plan financier à moyen terme, conformément aux dispositions dudit article. Cette démarche englobe une évaluation approfondie des conditions économiques nationales, une considération attentive de la justice sociale, une analyse approfondie des politiques budgétaires, une évaluation de la stabilité financière et de la durabilité du pays, une prise en compte minutieuse des besoins de dépenses, une appréciation de la perception des recettes de l'État, un examen approfondi de l'état de la dette publique, ainsi qu'une évaluation rigoureuse de la capacité à obtenir des prêts en vue de compenser un éventuel déficit budgétaire⁵⁸⁸. Lors de la mobilisation ou de l'acquisition des recettes, de l'élaboration des budgets et de la formation des obligations financières des entités gouvernementales, celles-ci incorporeront également le plan financier à moyen terme, tel qu'approuvé par le Conseil des ministres, en accord avec les dispositions de l'Article 16⁵⁸⁹.

Outre la conformité au plan financier à moyen terme, l'évaluation de l'allocation budgétaire pour les différentes agences doit également prendre en considération le cadre défini

⁵⁸⁷ Article 21 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts lorsqu'il existe des raisons et des nécessités de dépenser de l'argent au cours de l'exercice financier, et qu'il n'est pas possible d'attendre des crédits annuels au cours de l'exercice financier suivant, à condition que les sources de financement pour les dépenses conformes aux crédits supplémentaires soient également spécifiées ».

⁵⁸⁸ Article 15 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de l'élaboration du montant prévu des crédits annuels, le plan financier à moyen terme sera également pris en considération. Il sera tenu compte des conditions économiques nationales, de la justice sociale, des politiques budgétaires, de la stabilité financière et de la durabilité du pays, des besoins de dépenses, de la perception des recettes publiques, de l'état de la dette publique, ainsi que de la capacité à obtenir des prêts pour compenser un déficit budgétaire ».

⁵⁸⁹ Article 16 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de la collecte ou de l'obtention des revenus, de la préparation des budgets et de la création des dettes des administrations publiques, celles-ci tiendront également compte du plan financier à moyen terme approuvé par le Conseil des ministres ».

par l'article 17. Conformément à l'Article 17, lors de l'attribution de crédits aux agences gouvernementales, les considérations suivantes seront prises en compte : (1) Les besoins et missions des organismes de l'État sollicitant des crédits ; (2) Le statut des fonds non budgétaires disponibles des agences gouvernementales, ainsi que les revenus ou autres ressources détenues ou utilisables par ces agences ; (3) La capacité des entités publiques à dépenser et à contracter des dettes ayant des implications contraignantes au cours de l'exercice financier en question ; (4) L'exercice autonome des fonctions de l'Assemblée nationale, des tribunaux de justice, des tribunaux administratifs, de la Cour constitutionnelle, des organes indépendants stipulés par la Constitution, ainsi que des organes du ministère public ; (5) En ce qui concerne les entités gouvernementales locales, des crédits sont alloués pour soutenir ces entités dans la prise en charge et la fourniture de services publics et d'activités publiques au bénéfice des résidents locaux. Ceci est évalué en tenant compte de la capacité de revenus des collectivités locales, ainsi que de la pertinence et des distinctions entre les entités gouvernementales locales de chaque catégorie⁵⁹⁰.

Par ailleurs, des lois intéressantes proposent des concepts du droit public financier qui devraient être promulgués mais qui n'ont jamais été inclus dans d'autres textes législatifs. Les exemples concrets sont présentés dans les dispositions des articles 19 et 20. Néanmoins, il semble que les principes énoncés dans les articles 19 et 20 aient été négligés et violés sans qu'aucune disposition ne prévoie de sanction en cas de non-respect de ce cadre disciplinaire par le gouvernement. Traditionnellement, les propositions budgétaires se focalisaient principalement sur les dépenses budgétaires. Cependant, l'article 19 énonce que d'autres composantes doivent également être intégrées dans ces propositions. Conformément à l'article 19, l'introduction de la loi de finances annuelle doit être en conformité avec les dispositions de la loi sur les procédures budgétaires. Cela implique la spécification des sources de

⁵⁹⁰ Article 17 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de l'octroi de crédits aux agences de l'État, les éléments suivants seront pris en compte :

(1) Les besoins et missions des organismes de l'État demandeurs de crédits ;
(2) Le statut de l'argent non budgétaire disponible des agences d'État, ainsi que les revenus ou autres fonds possédés ou utilisables par ces agences d'État ;
(3) La capacité de dépenser des organismes publics et la création de dettes ayant des effets contraignants au cours de l'exercice financier en question ;
(4) L'exercice indépendant des fonctions de l'Assemblée nationale, des tribunaux de justice, des tribunaux administratifs, de la Cour constitutionnelle, des organes indépendants prévus par la Constitution et des organes du ministère public ;
(5) Dans le cas des organisations gouvernementales locales, des crédits sont ouverts pour soutenir ces organisations dans la prise en charge et la fourniture de services publics et d'activités publiques au profit des résidents locaux, en tenant compte de la capacité de revenus des collectivités locales, ainsi que de la pertinence et des différences entre les organisations gouvernementales locales de chaque type ».

financement, une estimation des recettes, des réalisations projetées, ainsi que des avantages anticipés des dépenses, le tout aligné sur les stratégies nationales et les objectifs de développement des plans⁵⁹¹.

En outre, conformément à l'Article 20, l'élaboration des crédits annuels est régie par les règles suivantes : (1) Les crédits alloués aux investissements doivent représenter au moins vingt pour cent des crédits annuels, et leur montant ne peut être inférieur au déficit de ces crédits annuels ; (2) Les crédits afférents au personnel de l'État et à la protection sociale du personnel de l'État doivent être fixés de manière adéquate ; (3) Les crédits destinés au remboursement des dettes du secteur public, incluant les dettes publiques issues d'emprunts ou garanties par le ministère des Finances, doivent être convenablement déterminés pour couvrir le remboursement du principal des emprunts, les intérêts associés et les frais liés à leur octroi ; (4) Les crédits doivent être fixés en respectant le calendrier établi par la loi, en réponse aux obligations fiscales pour lesquelles la législation exige que le gouvernement consacre des fonds en tant que contribution ou compensation ; (5) Les crédits doivent être déterminés dans les meilleurs délais afin de faire face aux obligations fiscales, englobant les coûts fiscaux, les coûts de gestion et les pertes découlant de l'exploitation des activités, mesures ou projets mentionnés à l'Article 28 ; (6) Les crédits alloués au budget focal, aux réserves d'urgence ou de nécessité ne sont fixés que dans le but de prévenir ou remédier aux situations affectant l'ordre public ou la sécurité nationale, d'atténuer les pertes résultant de catastrophes publiques graves et de répondre à des missions impliquant des besoins urgents de l'État⁵⁹².

⁵⁹¹ Article 19 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'introduction de la loi de finances annuelle doit être conforme à la loi relative aux procédures budgétaires, en incluant une indication des sources et une estimation des recettes, des réalisations ou des avantages attendus des dépenses, et ce, en conformité avec les stratégies nationales ainsi que les objectifs de développement des plans ».

⁵⁹² Article 20 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La fixation des crédits annuels est effectuée selon les règles suivantes :

(1) Les crédits d'investissement doivent représenter au moins vingt pour cent des crédits annuels et ne doivent pas être inférieurs au montant représentant le déficit de ces crédits annuels ;
(2) Les crédits relatifs au personnel de l'État et à la protection sociale du personnel de l'État doivent être suffisamment fixés ;
(3) Les crédits destinés au paiement des dettes du secteur public, qui sont des dettes publiques contractées au moyen d'emprunts ou garanties par le ministère des Finances, doivent être suffisamment fixés aux fins du remboursement du principal des emprunts, des intérêts y afférents et des dépenses engagées pour leur octroi de prêts ;
(4) Les crédits doivent être fixés pour respecter le calendrier prévu par la loi, en réponse aux charges fiscales pour lesquelles la loi exige que le gouvernement mette de l'argent de côté à titre de contribution à celles-ci ou en compensation de celles-ci ;
(5) Les crédits doivent être fixés dans les meilleurs délais en vue de faire face aux charges fiscales pour compenser les coûts fiscaux, les coûts de gestion ainsi que les pertes résultant de l'exploitation des activités, mesures ou projets visés à l'article 28 ;

La loi de 2018 consacre le principe budgétaire fondamental de spécialité, tel qu'exprimé dans les articles 22 à 24. À titre d'illustration, l'article 24⁵⁹³. Bien que ce principe comporte des exceptions pour autoriser une flexibilité dans l'administration publique, telles que le budget central ou celui des agences indépendantes, ces dérogations sont encadrées de manière stricte, comme spécifié dans les articles 22-23. La loi de 2018 autorise ces exceptions tout en imposant des conditions rigoureuses. Cependant, dans la réalité, la discipline budgétaire en Thaïlande semble présenter des aspects inhabituels et contradictoires. Les principes juridiques liés au budget central énoncés à l'article 22 sont rarement observés. Parallèlement, le principe d'indépendance fiscale des agences indépendantes en vertu de l'article 23 est rarement mis en œuvre, car ces agences indépendantes hésitent à utiliser leurs lois spéciales de manière distincte par rapport aux agences générales.

Conformément à l'Article 22, l'allocation de crédits liés au budget focal n'est envisagée que dans le cas où des justifications et des nécessités spécifiques rendent impossible l'attribution directe de crédits aux organismes publics concernés, ou lorsque cette allocation directe ne serait pas opportune⁵⁹⁴. Selon l'Article 23, une allocation appropriée de crédits est destinée aux organes du Parlement, aux tribunaux de justice, aux tribunaux administratifs, à la Cour constitutionnelle, aux organes indépendants stipulés par la Constitution, ainsi qu'aux organes du ministère public. Cette allocation vise à garantir l'exercice indépendant leurs fonctions, couvrant les dépenses liées à leurs activités, les revenus, l'argent non budgétaire et tout autre fonds détenu par ces agences. En cas de perception par ces organes parlementaires, judiciaires et autres organes indépendants que les crédits alloués pourraient ne pas être adéquats pour l'exercice leurs fonctions, ils ont la possibilité de soumettre des motions aux commissions. Ces agences publiques doivent alors exposer les raisons et la nécessité de l'allocation de crédits supplémentaires. Le Bureau du Budget fournit également des avis à ce sujet pour faciliter l'examen des commissions. Malgré leur indépendance budgétaire, ces organismes publics doivent mettre en place des systèmes efficaces pour la préparation et l'exécution des budgets, la surveillance des dépenses, ainsi que des mécanismes d'audit interne budgétaire. Dans ce contexte, la discipline budgétaire doit être scrupuleusement respectée, et les informations

(6) Les crédits du budget focal, des réserves d'urgence ou de nécessité ne sont fixés qu'aux fins de prévenir ou de remédier aux situations affectant l'ordre public ou la sécurité nationale, de remédier ou d'atténuer les pertes résultant de catastrophes publiques graves et d'accomplir des missions impliquant des besoins urgents de l'État ».

⁵⁹³ Article 24. Aucun transfert de crédits entre organismes de l'État ne peut être effectué sans autorisation légale.

⁵⁹⁴ Article 22 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les crédits liés au budget focal ne sont fixés que dans le cas où il existe des raisons et des nécessités justifiant que les crédits ne peuvent pas être alloués, ou s'il n'est pas opportun d'allouer directement des crédits aux organismes publics responsables ».

relatives aux dépenses et aux revenus perçus doivent être divulguées au public, notamment diffusées via les médias électroniques⁵⁹⁵.

Les dépenses publiques englobent non seulement les fonds inscrits au budget, mais également les fonds hors budget, constituant ainsi une exception au principe d'universalité budgétaire. Ces principes sont énoncés dans les articles 25 et 26 de la loi de discipline budgétaire de 2018. Selon l'article 25, l'élaboration d'une loi permettant à une administration publique de retenir des recettes ou d'autres fonds sans les reverser au Trésor ne sera envisagée que dans les cas où cette mesure s'avère nécessaire et offre des avantages pour la conservation de fonds par ces administrations, dans le but de réaliser des travaux relevant leurs compétences et responsabilités. Toutefois, une autorisation préalable du ministère des Finances est impérative avant que cette proposition de loi ne soit présentée au Conseil des ministres⁵⁹⁶. Par ailleurs, l'Article 26 prévoit que la création d'une loi incluant des dispositions nécessitant la perception d'impôts, de droits ou de redevances supplémentaires par rapport à ceux stipulés par la loi, dans le but de permettre à une administration publique d'utiliser conformément à ses objectifs ou à des fins spécifiques, ne peut être entreprise que dans le cadre de la perception d'impôts, de droits ou de redevances supplémentaires pour les revenus des collectivités locales⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Article 23 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les crédits seront alloués de manière adéquate aux organes du Parlement, aux tribunaux de justice, aux tribunaux administratifs, à la Cour constitutionnelle, aux organes indépendants prévus par la Constitution et aux organes du ministère public afin d'assurer l'exercice indépendant leurs fonctions, couvrant les dépenses liées au travail, les revenus, l'argent non budgétaire et tout autre fonds possédé par ces agences.

Si Les fonds publics relevant de l'alinéa 1 estiment que les crédits qui leur sont alloués pourraient ne pas être suffisants pour l'exercice leurs fonctions, elles peuvent soumettre des motions aux commissions. Ces agences d'État doivent alors déclarer les raisons et la nécessité de l'allocation de crédits supplémentaires. Le Bureau du Budget soumet également des avis à ce sujet pour faciliter l'examen des commissions.

Les fonds publics visées à l'alinéa 1 doivent mettre en place des systèmes efficaces pour la préparation et l'exécution des budgets, la supervision des dépenses, ainsi que des systèmes d'audit interne monétaire et financier. Dans ce cadre, les disciplines monétaires et financières doivent être strictement respectées, et les informations sur les dépenses et les revenus perçus doivent être divulguées au public, notamment diffusées via les médias électroniques ».

⁵⁹⁶ Article 25 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'introduction d'une loi prévoyant qu'une administration publique n'est pas tenue de remettre des recettes ou tout autre argent au Trésor ne sera faite que dans le cas où cela est nécessaire et présente des avantages pour la rétention d'argent par ces administrations publiques dans le but d'effectuer des travaux relevant leurs pouvoirs et devoirs. Cependant, l'approbation préalable du ministère des Finances doit être obtenue avant que la loi ne soit présentée au Conseil des ministres ».

⁵⁹⁷ Article 26 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'introduction d'une loi contenant des dispositions exigeant la perception d'impôts, de droits ou de redevances supplémentaires par rapport à ceux prévus par la loi, en vue de permettre à une administration publique d'utiliser conformément à son objet ou dans un but particulier, ne peut être faite que dans le cas de la perception d'impôts, de droits ou de redevances supplémentaires au titre des revenus des collectivités locales ».

Par ailleurs, au cours de la période récente, les mesures quasi-budgétaires ont constitué un instrument significatif utilisé par le gouvernement pour favoriser le populisme. C'est dans cette perspective que la loi de discipline budgétaire de 2018 a instauré un cadre spécifique, explicitement détaillé dans les articles 27 à 29. Compte tenu des risques financiers associés à ces activités, la législation exige la mise en place d'une gestion des risques, conforme aux dispositions de l'article 30⁵⁹⁸.

L'Article 27 prescrit que dans le cadre de la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets générant des charges budgétaires ou des engagements financiers futurs, tels que déterminés par la Commission, les administrations publiques responsables de ces initiatives sont tenues d'élaborer un plan d'administration exhaustif, détaillant les aspects opérationnels, mesures et projets envisagés, accompagné d'estimations budgétaires. Ce plan doit préciser les sources de financement envisagées pour l'intégralité de l'opération, ainsi que les retombées escomptées. Sa soumission au Conseil des ministres est impérative, accompagnée d'une requête officielle d'approbation pour les activités, mesures ou projets en question. En cas de prévision d'une perte de revenus pour l'État ou une administration publique résultant de l'opération, une estimation détaillée de cette diminution, assortie des avantages attendus, doit être préparée et présentée simultanément à la demande d'approbation du Conseil des ministres⁵⁹⁹.

De surcroît, l'Article 28 dispose que l'autorisation octroyée à une administration publique pour la gestion d'activités, de mesures ou de projets, sur la base de la compensation des dépenses ou des pertes de revenus liées à ces opérations par le gouvernement, devrait être exercée exclusivement dans le cadre de ses responsabilités et prérogatives, conformément à la loi et dans le contexte des missions qui lui sont conférées. Cette démarche doit être entreprise dans le dessein de procéder à la réhabilitation ou à la stimulation économique, d'accroître la capacité professionnelle, d'améliorer la qualité de vie des citoyens, ou d'assister et de réhabiliter les victimes de catastrophes publiques ou d'actes terroristes. Dans le cadre de l'exécution de ce

⁵⁹⁸ Article 30 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances et les agences concernées sont chargés de mener la gestion des risques financiers conformément à la politique de gestion des risques financiers prescrite par la Commission ».

⁵⁹⁹ Article 27 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de la mise en œuvre d'activités, de mesures ou de projets entraînant des charges budgétaires ou des charges financières futures, telles que déterminées par la Commission, les administrations publiques responsables de ces opérations doivent élaborer un plan d'administration des activités, mesures ou projets, ainsi que des estimations des dépenses. Ce plan doit indiquer les sources de financement à utiliser pendant toute la durée de l'opération et les bénéfices attendus. Le plan doit être soumis au Conseil des ministres, accompagné d'une demande d'approbation des activités, mesures ou projets. Dans le cas où l'opération entraîne une perte de revenus de l'État ou d'une administration publique, une estimation de la perte de revenus, avec indication des bénéfices à en tirer, doit également être préparée et soumise au moment de la demande d'approbation du Conseil des ministres »

mandat, le Conseil des ministres doit prendre en considération les charges financières actuelles et futures de l'État, les répercussions sur le fonctionnement des administrations publiques concernées, les directives pour la gestion des charges financières de l'État, ainsi que les conséquences potentielles de l'opération. De plus, le montant global des charges non réglées pour lesquelles l'État est tenu de compenser les dépenses encourues dans le cadre de ce mandat ne devra pas excéder le taux fixé par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État. Enfin, les administrations publiques investies de ces responsabilités, que ce mandat ait été conféré antérieurement ou postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, établiront une estimation détaillée des coûts fiscaux et administratifs supportés intégralement par l'État pour les activités, mesures ou projets concernés, qu'elles communiqueront à la Commission et au ministère des Finances à titre informatif⁶⁰⁰.

Par ailleurs, l'Article 29 complète ces dispositions en précisant que les administrations publiques investies en vertu de l'Article 28 établiront un compte d'exécution distinct pour les activités, mesures ou projets relevant du mandat, le distinguant ainsi des comptes généraux de fonctionnement. Par la suite, elles présenteront un rapport détaillé sur les résultats des opérations déléguées ainsi que sur les accomplissements obtenus au ministre, en vue de sa soumission ultérieure au Conseil des ministres. De plus, ces résultats seront portés à la connaissance du public et diffusés à travers les médias électroniques⁶⁰¹.

⁶⁰⁰ Article 28 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le mandat confié à une administration publique pour gérer des activités, des mesures ou des projets, sur la base de la compensation des dépenses ou de la perte de revenus liées à une telle opération par le gouvernement, ne sera effectué que dans la mesure où cela relève des devoirs et pouvoirs conformément à la loi et dans le cadre des missions de ces administrations publiques. Cela doit être fait dans le but de procéder à la réhabilitation ou à la stimulation économique, de renforcer la capacité professionnelle, d'élever la qualité de vie des personnes, ou d'assister ou de réhabiliter les victimes de catastrophes publiques ou de terrorisme

En effectuant le mandat prévu à l'alinéa 1, le Conseil des ministres doit prendre en compte les charges financières de l'État susceptibles de survenir aujourd'hui et dans le futur, les impacts sur le fonctionnement des administrations publiques chargées et les orientations pour l'administration des charges financières de l'État ainsi que les impacts d'une telle opération.

Le montant total impayé des charges pour lesquelles l'État est tenu de compenser les dépenses engagées dans l'opération en vertu de l'alinéa 1 ne doit pas dépasser le taux prescrit par la Commission.

Les administrations publiques chargées en vertu du présent article, que ce mandat ait lieu avant ou non l'entrée en vigueur de la présente loi, établiront une estimation des coûts fiscaux et des coûts de l'administration à la charge totale de l'État pour les activités, mesures ou projets concernés et notifieront à la Commission et au ministère des Finances pour information ».

⁶⁰¹ Article 29 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques chargées en vertu de l'article 28 établiront un compte d'exécution des activités, mesures ou projets auxquels se rapporte le mandat, séparément des comptes généraux de fonctionnement. Elles soumettront également un rapport sur les résultats des opérations confiées et leurs réalisations au ministre, en vue leur soumission ultérieure au Conseil des ministres. De plus, ces résultats seront divulgués au public et diffusés via les médias électroniques ».

Le cadre disciplinaire budgétaire établi par cette loi impose aux agences publiques l'obligation de s'y conformer. Il est pertinent de noter que la loi adopte un principe d'envergure et d'abstraction considérable, ce qui pourrait engendrer des complexités lors de son utilisation et de son interprétation. Toutefois, il est à souligner qu'aucune disposition spécifique n'est incluse dans la loi concernant l'obligation de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, ou de son secrétariat, de répondre aux discussions et aux interrogations des agences relatives à la mise en œuvre de cette loi⁶⁰².

ii. Les directives de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État

Il existe de nombreuses réglementations, mais nous examinerons deux exemples, car ce sont des cadres relativement clairs conçus pour prévenir les politiques populistes susceptibles d'entraîner des risques ou des dommages au système économique ou fiscal du pays à long terme, ce que l'on appelle le cadre de viabilité budgétaire. Les exemples importants d'utilisation des pouvoirs par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État comprennent : Une directive précisant diverses proportions comme cadre de discipline budgétaire (ii.i) ; et Une directive des taux d'indemnisation pour les dépenses ou la perte de revenus des agences gouvernementales dans la réalisation d'activités, de mesures ou de projets pour lesquels le gouvernement doit supporter la charge de l'indemnisation des dépenses ou de la perte de revenus dans cette opération (ii.ii).

ii.i Une directive précisant diverses proportions comme cadre de discipline budgétaire

La discipline budgétaire, dans ce contexte, représente le cadre actuel de viabilité financière. Conformément à l'article 11(4) de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 et à la résolution de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État lors de sa réunion n° 1/2018 du 23 mai 2018, ladite Commission a émis une directive spécifiant diverses proportions pour le cadre de la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁶⁰³. Ces proportions servent de référence pour la discipline budgétaire de l'État :

⁶⁰² SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 63.

⁶⁰³ Journal officiel, vol. 135, section spéciale 144, datée du 21 juin 2018, p. 9.

(1) la proportion du budget pour les dépenses du budget central et les postes réservés pour l'urgence ou la nécessité ne doit pas être inférieure à 2% mais pas supérieure à 3,5% du budget annuel ;

(2) la proportion du budget pour le remboursement de la dette principale du gouvernement et des organismes publics que le gouvernement supporte, ne doit pas être inférieure 2,5% mais pas supérieur à 3,5% du budget annuel ;

(3) la proportion du fardeau de la dette doit être prévue au cours de l'exercice annuel pour le paiement des intérêts et des frais d'emprunt du gouvernement ou de l'organisme public que le gouvernement garantit ;

(4) la proportion de la dette contractée sur le budget des dépenses au cours de l'exercice ne doit pas dépasser 10% du budget annuel ;

(5) la proportion des charges excédant ou autre que celle prévue par la loi sur les budgets ne doit pas dépasser 5% du budget annuel de dépenses⁶⁰⁴.

Plus tard, en conformité avec la résolution de la réunion n° 1/2019 du 22 mai 2019 de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, et en vertu de l'article 11(4) comme précédemment, ladite Commission a émis une directive spécifiant diverses proportions pour le cadre de la discipline monétaire et financière de l'État n° 2 de 2019⁶⁰⁵, pour ajuster la proportion des obligations de la dette au-delà des limites spécifiées dans la loi sur les dépenses budgétaires. Alors que cette proportion était initialement fixée à 5% du budget annuel, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État l'a augmentée à un maximum de 8%. Cette modification reflète la nécessité, à ce moment-là, d'accroître la dette publique pour financer l'administration du pays.

Concernant (1) la proportion du budget pour les dépenses du budget central et les postes réservés pour l'urgence ou la nécessité, en 2020, le plafond a été fortement réajusté, passant de 3,5 % à 7,5 %⁶⁰⁶, avant d'être de nouveau réduit à 3,5 % en 2021⁶⁰⁷.

Pour ce qui est de (2) la proportion du budget pour le remboursement de la dette principale du gouvernement et des organismes publics supportés par le gouvernement, en 2020,

⁶⁰⁴ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, 29 janvier 2021, p. 14.

⁶⁰⁵ Journal officiel, vol.136, section spéciale 135 D, du 27 mai 2019, p. 149.

⁶⁰⁶ Journal officiel, vol.137, section spéciale 91 D, du 20 avril 2020, p. 25.

⁶⁰⁷ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, du 29 janvier 2021, p. 14.

le plancher a été abaissé de 2,5 % à 1,5 %⁶⁰⁸, puis rétabli à 2,5 % en 2021⁶⁰⁹, avant d'être augmenté à 3,5 % en 2024⁶¹⁰. Quant au plafond, il a été modifié à deux reprises : en 2021, il est passé de 3,5 % à 4 %⁶¹¹, puis relevé à 5 % en 2024⁶¹².

Concernant (5) la proportion des charges excédant ou autres que celle prévue par la loi sur les budgets, le montant initialement fixé à 5 % a été relevé à 8 % en 2019⁶¹³.

On peut constater que ces cadres restent en réalité de simples lignes directrices souples, mises en place par l'exécutif pour contrôler sa propre gestion. Le gouvernement, en tant qu'entité la mieux informée sur la situation financière du pays, dispose du pouvoir d'ajuster la discipline financière de la Thaïlande dans ce domaine de durabilité financière et de cadre en économie politique, sans avoir besoin de l'approbation du Parlement. Et lorsqu'il s'agit de questions politiques, les tribunaux, en particulier la Cour constitutionnelle, n'interviennent pas dans la gestion financière de l'exécutif.

De plus, ces chiffres reflètent également les mouvements économiques du pays, ce qui montre que la Thaïlande connaît actuellement un déficit budgétaire. L'économie thaïlandaise n'étant pas très florissante, le secteur public doit constamment chercher des mesures, tant en termes d'emprunts que de réallocation budgétaire pour accroître les investissements. L'augmentation progressive des plafonds de la discipline financière suscite une inquiétude considérable dans la société thaïlandaise quant au risque d'accumulation de la dette publique, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur les générations futures.

Le budget le plus récent pour l'année fiscale 2026 présente un déficit atteignant 860 milliards de bahts, et les prévisions de recettes semblent surestimées par rapport à la réalité, ce qui oblige à puiser dans les fonds de trésorerie, augmentant ainsi les risques financiers accumulés. La collecte des recettes publiques par rapport au PIB a diminué, passant de 19-20 % à seulement 14-15 %, ce qui constitue un signal d'alarme. Les engagements budgétaires s'élèvent à 1 656 643 millions de bahts, dont 352 091 millions de bahts représentent de nouveaux engagements pour l'année fiscale 2026.

⁶⁰⁸ Journal officiel, vol.137, section spéciale 91 D, *op. cit.*

⁶⁰⁹ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, *op. cit.*

⁶¹⁰ Journal officiel, vol. 142, section spéciale 1 D du 2 janvier 2025, p. 3.

⁶¹¹ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, *op. cit.*

⁶¹² Journal officiel, vol. 142, section spéciale 1 D, *op. cit.*

⁶¹³ Journal officiel, vol. 136, section spéciale 135 D du 27 mai 2019.

De nombreux universitaires ont exprimé leurs inquiétudes quant à la situation financière actuelle de la Thaïlande. Par exemple, M. Weera Theeraphatranont (นายวีระ วีระภัทรานนท์), en tant que membre de la commission spéciale d'examen du budget annuel 2026, a émis des réserves et a souligné que l'élaboration du budget annuel, s'appuyant sur la loi de 2018 sur la procédure budgétaire et sur la loi de 2018 sur la discipline financière de l'État, fixe le cadre et les normes pour la gestion des recettes, des dépenses et de l'endettement public afin d'assurer la stabilité et la durabilité des finances publiques. Le problème persistant et qui s'aggravera à l'avenir est l'élaboration d'un budget déficitaire. Pour l'année fiscale 2026, le déficit prévu est de 860 milliards de bahts, avec des recettes estimées à 2 920 600 millions de bahts. Le problème principal réside dans les prévisions budgétaires, qui supposent que l'économie thaïlandaise croîtra de 1,3 à 3,3 %. En réalité, la croissance devrait être beaucoup plus faible, ce qui conduit à surestimer les recettes et à puiser dans les fonds de trésorerie, suivie de l'élaboration d'un budget pour compenser ces fonds à l'avenir. En outre, certaines dépenses budgétaires n'ont pas d'impact économique réel, car il s'agit uniquement de transferts, tels que le paiement des intérêts sur les emprunts et le remboursement du principal et des intérêts aux entreprises publiques, représentant un fardeau financier préoccupant. L'établissement d'un budget de dépenses non aligné sur les recettes prévues conduit à un budget de dépenses supérieur à la réalité, nécessitant des emprunts massifs et un déficit budgétaire. Cette gestion budgétaire a pour seul objectif de rester conforme à la loi, mais elle accumule progressivement les risques financiers pour le pays⁶¹⁴.

De plus, la collecte des recettes par rapport au PIB décline : auparavant située entre 19 et 20 %, elle est désormais tombée à 14-15 %, un signal préoccupant qui mérite réflexion pour l'avenir. Le problème urgent à résoudre concerne les engagements budgétaires, qui s'élèvent à 1 656 643 millions de bahts, dont 352 091 millions sont de nouveaux engagements pour l'année fiscale 2026. Cela signifie que l'élaboration des budgets futurs sera encore plus sévère, créant un véritable piège budgétaire en raison des engagements croissants, difficile à résoudre si aucune action n'est entreprise maintenant. Enfin, un déficit budgétaire de 4 % du PIB est dangereux, car le standard acceptable ne devrait pas dépasser 3 %, surtout dans un contexte de ralentissement économique. Selon le rapport sur les risques financiers pour l'année fiscale 2024

⁶¹⁴ SPRINGNEWS, « Weera met en garde contre la crise de la dette publique thaïlandaise : le budget déficitaire augmente et conduit à un piège financier », publié sur Springnews, 13 août 2025, https://www.springnews.co.th/news/politics/859290?fbclid=IwY2xjawMtdn9leHRuA2FlbQIxMABicmlkETFsdENmNmMzYmllVjFjd1lxAR7irf9A195s0_w08pPuR9kdR7kxFq5MuSjx2tr6VzB9MSxdkbrVLzHyi8Nig_aem_2tPnXzIMRHEAh0FdgoHSLA

et le plan financier à moyen terme 2026-2029, des signaux indiquent qu'une crise financière pourrait survenir à l'avenir si aucune mesure corrective n'est prise dès maintenant⁶¹⁵.

ii.ii Une directive des taux d'indemnisation pour les dépenses ou la perte de revenus des agences gouvernementales dans la réalisation d'activités, de mesures ou de projets pour lesquels le gouvernement doit supporter la charge de l'indemnisation des dépenses ou de la perte de revenus dans cette opération

En 2018, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a publié une directive sur la détermination du taux de compensation pour les dépenses ou la perte de revenus des agences gouvernementales dans la mise en œuvre des activités, mesures ou projets spécifiés à l'article 28⁶¹⁶.

Cette fois-ci, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a exercé son pouvoir conformément à l'article 11(6), en conjonction avec l'article 28, alinéa 3e de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, ainsi que la résolution de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État lors de sa réunion n° 1/2018, le 23 mai 2018. La Commission a déterminé le montant total restant à payer de la charge que l'État doit compenser pour les dépenses ou la perte de revenus liées à la réalisation d'activités, de mesures ou de projets spécifiés à l'article 28. Toutes ces activités, considérées comme des « activités quasi-budgétaires », ne doivent pas représenter un total combiné dépassant 30% du budget annuel.

Cependant, après que la commission a publié une deuxième annonce sur le même sujet, elle a augmenté le cadre du taux de solde impayé de 30 pour cent à 35 pour cent du budget annuel⁶¹⁷. Par la suite, une troisième annonce a été publiée, cette fois-ci, réduisant le cadre du taux de solde impayé de 35 pour cent à 32 pour cent du budget annuel⁶¹⁸.

Il est à noter que les différentes proportions déterminées par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État ne constituent pas un cadre de discipline budgétaire assorti de conditions d'application strictes. Par exemple, dans le cas d'activités quasi-

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Journal officiel, volume 135, section spéciale 144, du 21 juin 2018, p. 11.

⁶¹⁷ Journal officiel, Volume 138, Section Spéciale 290 D, du 25 novembre 2021, p. 10.

⁶¹⁸ Journal officiel, Volume 139, Section Spéciale 233 D, du 30 septembre 2021, p. 45.

budgétaires, lorsque le gouvernement est amené à réaliser des activités, des mesures ou des projets pour lesquels il doit compenser les dépenses ou la perte de revenus, le Bureau de la politique budgétaire peut proposer à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État d'ajuster le cadre de discipline budgétaire en conséquence. Par exemple, pour stimuler l'économie à court terme, le Bureau de la politique budgétaire peut proposer d'élargir le cadre de discipline budgétaire. D'autre part, si le gouvernement constate qu'à ce moment-là il a une charge budgétaire déraisonnable, le Bureau de la politique budgétaire peut proposer à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État de réduire le cadre de discipline budgétaire par rapport à l'original.

Ces règles ne sont donc que des mesures obligatoires encadrées de manière politique. Il incombe au pouvoir exécutif d'examiner et de décider dans quelle mesure une activité, une mesure ou un projet est nécessaire pour que le gouvernement compense les coûts ou la perte de revenus qui en découlent. L'administration doit évaluer la charge budgétaire, la situation économique et budgétaire du pays à ce moment-là, ainsi que le plan budgétaire à moyen terme. Seule la détermination de la politique budgétaire du pays peut donc être modifiée en fonction de la situation économique du pays. Il n'appartient pas aux organes de contrôle juridique, en particulier aux tribunaux, d'utiliser ces lois comme base pour décider si les activités gouvernementales sont conformes au cadre de viabilité budgétaire.

c. Le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières

Conformément à l'État de droit, à la démocratie et aux principes fondamentaux des finances publiques, le Chapitre 3, intitulé « Discipline monétaire et financière », de cette loi constitue une discipline budgétaire dotée du statut de cadre juridique strict, également appelée discipline budgétaire et financière. La Commission de vérification des fonds publics est habilitée, en vertu de l'article 80 de cette loi, ainsi que de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, à sanctionner les agents publics qui ne respectent pas les règles de discipline budgétaire susmentionnées.

Le Chapitre 3, composé de 37 dispositions regroupant les articles 31 à 67, se subdivise en 6 sections distinctes, à savoir : Section 1, centrée sur les Revenus (Articles 31 à 36) ; Section 2, dédiée aux Dépenses (Articles 37 à 43) ; Section 3, traitant de l'Acquisition de biens et de l'administration des biens de l'État (Articles 44 à 48) ; Section 4, abordant la Création de dettes

et l'administration des dettes (Articles 49 à 60) ; Section 5, concernant l'Argent non budgétaire et les capitaux renouvelables (Articles 61 à 63) ; Section 6, relative aux Finances locales (Articles 64 à 67). Il est observé que le Chapitre 3 intègre diverses classifications d'instruments financiers au sein d'une même loi et qu'il est, dans certains cas, soumis à une législation spécifique. Ainsi, le Chapitre 3 fait largement référence à d'autres lois pour lier de manière plus systématique et claire les différentes règles juridiques financières. Pour une cohérence avec les instruments financiers précédemment systématisés, l'analyse du Chapitre 3 peut être divisée en quatre parties distinctes : Les recettes publiques (i) ; Les dépenses publiques (ii) ; Les bines public (iii) ; et Les finances locales (iv).

i. Les recettes publiques

Les recettes publiques se subdivisent en deux catégories distinctes : Les revenus publics (i.i) ; et Les dettes publiques (i.ii).

i.i Les revenus publics

Les revenus publics se déclinent en deux catégories principales : les revenus fiscaux et les revenus non fiscaux. Les revenus fiscaux englobent les recettes issues des impôts, tandis que les revenus non fiscaux comprennent diverses sources telles que les dons, les recettes de l'administration administrative, les bénéfices du commerce gouvernemental, ainsi que d'autres revenus tels que les intérêts sur les prêts, les gains issus de la fabrication de pièces de monnaie, ou toute autre source de revenu diverse⁶¹⁹. Dans le cadre de cette législation, les revenus publics sont consignés dans la première section des « revenus publics », couvrant les articles 31 à 36.

De manière fondamentale, la mobilisation des recettes nationales requiert le consentement du peuple en tant que détenteur des impôts, lesquels représentent la principale source de revenus du pays. Ce consentement se manifeste par l'approbation des mesures parlementaires en tant que représentant du peuple, conformément au principe du consentement. Ces principes sont assurés par l'article 32 en conjonction avec l'article 33⁶²⁰.

⁶¹⁹ MEEKHAM C., *Treasury Operations Manual*, (Sam Charoen Panich Company Limited, année de publication non indiquée), pp. 35 - 61.

⁶²⁰ Article 32 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La perception des revenus de l'État sous forme d'impôts ou de droits ne peut être effectuée qu'en vertu de la loi, et l'exonération ou la réduction

Lorsque ces revenus ont été collectés, en conformité avec l'article 31 en association avec l'article 34⁶²¹, la totalité des fonds collectés ou reçus par les agences gouvernementales doit appartenir au Trésor public. Ceci inclut les fonds reçus en accord avec les lois, règles ou réglementations, les paiements conformes à l'autorité ou à un contrat, ainsi que les revenus issus de l'utilisation de biens publics ou de la perception d'intérêts liés à ces biens. Les agences gouvernementales sont tenues de remettre ces fonds au Trésor en tant que recettes de l'État⁶²².

de tout impôt ou droit ne peut être effectuée qu'en vertu de la loi qui autorise la perception de cet impôt ou droit, compte tenu de l'équité, de l'égalité, de la non-discrimination ainsi que du développement et du soutien de la stabilité et de la sécurité économiques et sociales.

En proposant une exonération ou une réduction d'impôts ou de droits en vertu de l'alinéa 1 à la personne compétente pour accorder son approbation, les administrations publiques qui font la proposition doivent également préparer une estimation de la perte de revenus et des avantages attendus de l'exonération ou de la réduction de celle-ci ».

Article 33 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La perception, la réduction et l'exonération des revenus de l'État sous forme de redevances qui ne constituent pas une rémunération des services rendus ne peuvent être effectuées qu'en vertu de la loi ».

⁶²¹ Article 31 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les revenus sont considérées comme des revenus publics et comprennent l'argent qui est collecté ou reçu en propriété par une administration publique, mais dont la loi autorise l'utilisation pour le fonctionnement des administrations publiques.

Les revenus publics incluent tout l'argent collecté ou reçu en propriété par une administration publique et dont la loi exige qu'il soit remis au Trésor conformément à l'article 34.

Article 34 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Tout argent qui est collecté ou reçu en propriété par une administration publique, qu'il soit reçu conformément à la loi, à la règle ou à la réglementation ou conformément aux pouvoirs et devoirs ou aux contrats ou qu'il soit reçu de toute utilisation autorisée des biens ou de la perception des fruits provenant des biens publics, sera remis au Trésor conformément à la règle prescrite par le Ministre, sauf disposition contraire de la loi.

Dans le cas où une administration publique en vertu de l'alinéa 1 reçoit de l'argent donné avec l'intention du dépenser pour les affaires de ces administrations publiques ou reçoit de l'argent provenant de biens donnés avec l'intention d'en acquérir des fruits pour être dépensés pour les affaires de ces administrations publiques, ces administrations publiques peuvent dépenser l'argent ou créer des dettes ayant des effets contraignants sur celui-ci dans la limite du montant de l'argent ainsi reçu et ne sont pas tenues de remettre au Trésor.

Dans le cas où une administration publique visée à l'alinéa 1 reçoit de l'argent dans le cadre d'un projet d'assistance ou de coopération avec un gouvernement étranger, l'Organisation des Nations Unies, une agence spécialisée des Nations Unies ou toute autre organisation ou personne internationale, que ce soit par le biais d'un prêt ou d'un don, ainsi que les sommes résultant d'un tel projet d'assistance ou de coopération, le Ministre peut en décider autrement sans qu'il soit tenu de remettre au Trésor.

Lorsqu'il existe une raison justifiable, le Ministre peut permettre à une administration publique visée à l'alinéa premier qui reçoit de l'argent dans les cas suivants de mettre cet argent en service sans le remettre au Trésor :

- (1) l'argent reçu en compensation de la perte ou de la consommation d'un bien et qui doit être dépensé pour la rénovation d'un bien ou la réacquisition d'un bien ;
- (2) l'argent reçu par une administration publique qui est un établissement médical, un établissement d'enseignement ou tout autre établissement fournissant des services publics ou d'assistance publique ;
- (3) l'argent reçu comme sous-produits de l'exécution d'un travail dans le cadre de ses pouvoirs et devoirs ;
- (4) l'argent reçu de la vente d'actions d'une personne morale en vue d'acheter des actions d'une autre personne morale.

Les dépenses d'argent en vertu de (2) et (3) doivent être conformes à la règle approuvée par le ministre et le directeur du Bureau du budget, tandis que la vente d'actions et l'achat d'actions en vertu de (4) doivent être conformes à la règle approuvée par le ministre et le directeur du Bureau du budget, conformément à la règle prescrite par le Ministre avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

⁶²² Le même principe a été adopté dans la loi sur le Trésor de 1948, article 4 (dans le passé, la loi sur les procédures budgétaires de 1959, article 24 avait également adopté ce principe. Cependant, cette question n'apparaît pas dans la loi sur les procédures budgétaires de 2018, qui est la loi sur les procédures budgétaires actuellement en vigueur.)

En accord avec le principe d'universalité budgétaire, le budget doit refléter les caractéristiques générales stipulées à l'article 25, tout en rappelant les dispositions de l'article 35 qui souligne que toute réserve des revenus destinés à être dépensés par une administration publique, en accord avec ses missions et objectifs, ne peut être effectuée qu'en vertu de la loi⁶²³. Il s'agit d'une garantie que le principe des recettes doit revêtir un caractère général, autrement connu sous le nom de principe de non-affectation, signifiant que les revenus ne doivent pas être directement liés aux dépenses de l'agence publique⁶²⁴. Tout manquement à ce principe sera considéré comme une violation des normes de discipline budgétaire et financière, exposant ainsi à des sanctions administratives prévues par la loi. Par exemple, la pratique de recevoir des fonds et d'en transférer au Département de S. ne respecte pas les réglementations en vigueur⁶²⁵.

La dernière disposition de la section 1 concerne l'article 36, traitant des revenus des entreprises d'État. La loi sur la discipline budgétaire a été promulguée pour régir les bénéfices nets des entreprises publiques. Le ministère des Finances est investi du pouvoir de prescrire aux entreprises d'État de verser ces fonds au Trésor, conformément aux mêmes modalités que les agences gouvernementales générales, en accord avec les critères spécifiés par la loi⁶²⁶.

i.ii Les dettes publiques

La dette publique est traitée dans la section 4, intitulée « Création de dettes et administration des dettes, » englobant les articles 49 à 60. Fondamentalement, bien qu'elle soit classée parmi

⁶²³ Article 35 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Toute mise de côté des revenus destinés à être dépensés par une administration publique conformément à son objet ou à quelque fin particulière ne peut être faite qu'en vertu de la loi ».

⁶²⁴ PHONSUWAN-SABAIRUP O., *op.cit.*, n. 177. 57., MORDACQ F., *op.cit.*, p. 57.

⁶²⁵ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 25/2017 par analogie.

À ce jour, aucune décision n'a été rendue par la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière, conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Par conséquent, il est nécessaire de mener une étude comparative en se référant aux décisions antérieures de la Commission de vérification des fonds publics en vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2009, ainsi qu'aux règlements de ladite commission sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, et sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001.

⁶²⁶ Article 36 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Sous réserve des dispositions des alinéas 2 et 3, l'affectation des bénéfices nets d'une entreprise d'État à remettre au Trésor se fera conformément aux procédures prévues dans la loi portant création de cette entreprise d'État.

Une entreprise d'État qui n'est pas tenue de payer l'impôt sur les sociétés doit allouer ses bénéfices nets annuels à remettre au Trésor à un taux qui n'est pas inférieur à celui de l'impôt sur les sociétés.

Le ministère des Finances peut, dans les cas où il le juge approprié, exiger d'une entreprise d'État qu'elle alloue des bénéfices nets ou des bénéfices accumulés à remettre au Trésor en plus de ceux à l'alinéa 2, pour le montant que le ministère des Finances juge approprié ».

les recettes publiques, la dette publique diffère de par sa nature, étant une forme de recette qui requiert un remboursement aux créanciers, accompagné d'intérêts, dans un délai spécifié par le contrat. Étant donné que l'État est obligé de rembourser ces fonds, qui proviennent principalement des contribuables, la législation intervient pour réguler la création de dette et garantir la transparence dans sa gestion. Son importance est comparable à celle des revenus publics et des dépenses publiques, comme mentionné précédemment⁶²⁷.

La loi de discipline budgétaire de 2018 impose aux agences publiques et aux agents publics d'engager des dettes et de gérer la dette publique en stricte conformité avec la loi, tout en respectant les objectifs et les compétences de l'autorité emprunteuse. Il est impératif de rendre compte de manière diligente, en prenant en considération la solvabilité, le remboursement de la dette, la répartition équitable du fardeau de remboursement, la stabilité et la durabilité budgétaires, ainsi que la crédibilité tant nationale que des agences gouvernementales emprunteuses, conformément aux dispositions de l'article 49⁶²⁸. Cependant, préalablement au début de l'exercice financier, les agences publiques élaboreront un plan de gestion des prêts et de la dette à mettre en œuvre au cours de cet exercice financier, qu'elles soumettront au ministère des Finances. De plus, une fois qu'un prêt a été accordé, les agences publiques en informeront le ministère des Finances. Dans les trente jours suivant la clôture de l'exercice financier, ces agences gouvernementales élaboreront un rapport sur les emprunts de l'exercice financier et l'état de l'encours des prêts, qu'elles soumettront au ministère des Finances conformément à l'article 60⁶²⁹.

Généralement, la nécessité de contracter une dette publique se manifeste lors de l'élaboration du budget annuel, où l'administration constate un déficit budgétaire résultant du

⁶²⁷ ENGCHANIL A., op.cit., pp. 83-84.

⁶²⁸ Article 49 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La création et l'administration des dettes publiques et des dettes des administrations publiques doivent être conformes à la loi et s'inscrire dans les objets ainsi que les pouvoirs et devoirs des administrations publiques qui accordent un prêt, au profit du pays et des administrations publiques, à condition qu'elles soient menées avec circonspection et qu'il soit tenu compte de l'optimisation des ressources, de la capacité de remboursement de la dette, de la répartition des charges de remboursement de la dette, de la stabilité monétaire et financière, de la durabilité et de la fiabilité du pays et des administrations publiques qui font le prêt ».

⁶²⁹ Article 60 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques doivent, avant le début de tout exercice financier, préparer un plan sur l'octroi de prêts et sur l'administration des dettes résultant des prêts à contracter au cours de cet exercice financier, pour le soumettre au ministère des Finances. Lorsque les prêts ont été contractés, les administrations publiques en feront également rapport au ministère des Finances.

Dans les trente jours suivant la fin de l'exercice financier, les administrations publiques doivent préparer un rapport sur l'octroi de prêts pour l'exercice financier et l'état des dettes impayées résultant des prêts, à soumettre au ministère des Finances.

L'exécution des alinéas 1 et 2 doit être conforme aux règles et procédures prescrites par le ministre ».

constat que les recettes prévues pour l'année ne suffisent pas à couvrir les dépenses projetées. La loi de discipline budgétaire de 2018 encadre cette situation à l'article 55. Cet article dispose que lors de l'octroi d'un prêt pour compenser un déficit financier ou lorsque les dépenses excèdent les recettes conformément à la loi sur l'administration de la dette publique, le ministère des Finances prend des mesures en fonction de la situation du solde du Trésor, en tenant compte des recettes estimées et des plans de décaissement budgétaire pour chaque période. De plus, si au cours d'un exercice financier, il apparaît que le gouvernement peut percevoir des recettes supérieures aux estimations ou que les décaissements budgétaires sont inférieurs aux montants prévus, le ministère des Finances pourrait envisager une réduction du montant du prêt accordé conformément à l'alinéa 1, jugée nécessaire et appropriée⁶³⁰.

De plus, l'Administration est tenue de respecter rigoureusement les dispositions de l'article 52 du règlement de 2005⁶³¹. Un rapport sur l'état de la dette publique conformément à l'article 51 doit être établi⁶³², tout comme un suivi, une évaluation et un rapport sur les résultats des dépenses liées aux prêts conformément à l'article 58. Si les fonds alloués à un plan ou un projet ne sont pas entièrement utilisés, s'il reste des fonds, s'il n'y a aucune action entreprise, ou si une nouvelle dépense n'est pas nécessaire conformément au plan ou projet, ces fonds doivent être remis au Trésor en accord avec les dispositions de l'article 59⁶³³. Toute violation ou non-

⁶³⁰ Article 55 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « En accordant un prêt pour compenser un déficit financier ou lorsque les dépenses dépassent les recettes en vertu de la loi sur l'administration de la dette publique, le ministère des Finances prend des mesures en fonction de l'état du solde du Trésor, en tenant compte des recettes estimées et des plans de décaissement de l'argent du budget au cours de chaque période également.

Lorsqu'il apparaît qu'au cours d'un exercice financier, le gouvernement peut percevoir des recettes supérieures au montant estimé ou que l'argent du budget est décaissé en dessous du montant estimé, le ministère des Finances considérera la réduction du montant du prêt à accorder en vertu de l'alinéa 1 comme nécessaire et appropriée ».

⁶³¹ Article 52 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'octroi d'emprunts par le Gouvernement et la constitution de garanties de remboursement des dettes des administrations publiques par le Gouvernement doivent respecter strictement les exigences prévues par la loi sur l'administration de la dette publique. Dans le cas où la création de dettes par une Administration publique ne serait pas conforme à l'article 49, le Gouvernement ne garantira pas le remboursement de ces dettes ».

⁶³² Article 51 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances doit présenter tous les six mois un compte rendu des taux d'endettement effectifs, conformément à l'Article 50, au Conseil des ministres et à la Commission. En cas d'incapacité à administrer la dette publique selon les ratios prescrits à l'Article 50, le ministre soumettra un rapport au Conseil des ministres exposant les raisons, les modalités de gestion et le délai nécessaire pour ajuster ces ratios dans les limites fixées. Les rapports mentionnés aux alinéas 1 et 2 doivent être rendus publics pour information et diffusés également via les médias électroniques ».

⁶³³ Article 59 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les fonds publics chargées de dépenser l'argent des prêts accordés par le ministère des Finances en vertu de l'article 53 et de l'article 56 dépenseront cet argent conformément aux plans ou projets jusqu'à leur achèvement. S'il reste de l'argent ou si aucune mesure n'a été entreprise dans le cadre de ces plans ou projets, ou s'il n'est plus nécessaire de dépenser de l'argent conformément à ces plans ou projets, l'argent sera remis au Trésor.

Si Les fonds publics ne décaissent pas l'argent des prêts pour les dépenser parce que les plans ou projets sont achevés, qu'aucune action n'a été entreprise dans le cadre de ceux-ci, ou qu'il n'est plus nécessaire de dépenser de l'argent conformément à ces plans ou projets, le ministère des Finances restituera les sommes restantes des prêts

respect de ces dispositions sera considérée comme une infraction à la discipline budgétaire et financière, entraînant des sanctions administratives conformément à la loi⁶³⁴

Les dispositions évoquées précédemment constituent essentiellement une mise à jour des règlements internes et des directives du ministère des Finances, désormais intégrées dans la législation au niveau parlementaire. En outre, de nouveaux principes cruciaux ont été incorporés dans la loi, notamment l'établissement du cadre de viabilité budgétaire de la dette publique, tel que défini à l'article 50. Cet ajout représente l'un des principes fondamentaux des finances publiques, sous l'intitulé « Les principes de création de dette dans le cadre de la viabilité budgétaire ». L'article 50 dispose que la Commission de la politique monétaire et financière de l'État émettra une notification énonçant les ratios recommandés pour orienter la gestion des dettes publiques. Ces ratios incluent : (1) le ratio des dettes publiques par rapport au produit intérieur brut ; (2) le ratio du fardeau de la dette de l'État par rapport aux revenus estimés de l'exercice ; (3) le ratio de la dette publique en devises par rapport à la dette publique totale ; (4) le ratio entre le poids de la dette publique en devises et les revenus issus des exportations de biens et de services ; (5) d'autres ratios jugés appropriés par la Commission. Il convient de noter que le fardeau de la dette du gouvernement, inclus dans le ratio du fardeau de la dette de l'État par rapport aux revenus estimés de l'exercice, englobe le principal des prêts, les intérêts et les dépenses liées à l'octroi de prêts du gouvernement, ainsi que les dettes résultant des prêts d'organismes d'État pour lesquels le gouvernement est tenu de verser des paiements au cours de chaque exercice financier. Enfin, après la prescription de ces ratios, la Commission doit les communiquer au Conseil des ministres pour information et les divulguer au public, en plus de diffuser via les médias électroniques. Les ratios émis par la Commission seront révisés tous les trois ans, et un rapport sur cette révision sera soumis au Conseil des ministres pour information.

En plus des emprunts dans les situations ordinaires, d'autres types de prêts sont également envisagés, tels que les prêts d'urgence en vertu de l'article 53 et les prêts dédiés au développement économique et social en vertu de l'article 56. L'emprunt de fonds publics en vertu des articles 53 ou 56 doit être réalisé en stricte conformité avec le cadre de discipline

au Trésor. Dans le cas où le ministère des Finances n'a pas encore effectué de décaissement d'argent auprès des prêteurs, les montants des prêts non encore décaissés seront annulés ».

⁶³⁴ Il n'existe aucune décision de la Commission de vérification des fonds publics en cas de création et de gestion de la dette.

budgétaire énoncé dans les articles 57 à 59, lesquels portent sur le suivi, l'évaluation et la déclaration relatifs à la gestion de la dette publique⁶³⁵.

L'article 53 autorise l'État à accorder des prêts en dehors des dispositions de la loi sur l'administration de la dette publique, à condition que le ministère des Finances le fasse conformément à une loi spécifique promulguée. Cette mesure est permise uniquement en cas d'urgence persistante pour résoudre des problèmes critiques du pays, lorsque les crédits annuels ne peuvent être fixés en temps voulu. La loi régissant ces prêts d'urgence doit préciser les objectifs du prêt, sa durée, le plan ou le projet qu'il financera, le montant autorisé, ainsi que les administrations publiques chargées de sa mise en œuvre. Les fonds obtenus grâce à cette loi seront gérés par le ministère des Finances, et les administrations publiques les décaisseront conformément au plan ou au projet spécifié par la loi, sans obligation de remettre au Trésor, sauf disposition contraire de la loi⁶³⁶. Après l'obtention d'un prêt en vertu de l'article 53, l'utilisation des fonds doit être conforme aux objectifs du prêt et respecter rigoureusement les autres critères pertinents de transparence, comme spécifié à l'article 54⁶³⁷.

⁶³⁵ Article 57 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les prêts en vertu des articles 53 et 56 ne doivent être accordés que pour financer des plans ou des projets présentant une valeur économique ou sociale, et ce, à condition que les administrations publiques responsables de ces plans ou projets soient prêtes à les mettre en œuvre ».

Article 58 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lorsque les prêts visés aux articles 53 et 56 auront été utilisés, il sera procédé à leur suivi et à leur évaluation, ainsi qu'à l'établissement de rapports sur l'utilisation des prêts, conformément aux règles et procédures prescrites par le Ministre avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

Article 59 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les fonds publics chargés de dépenser l'argent des prêts accordés par le ministère des Finances en vertu de l'article 53 et de l'article 56 dépenseront cet argent conformément aux plans ou projets jusqu'à leur achèvement. S'il reste de l'argent ou si aucune mesure n'a été entreprise dans le cadre de ces plans ou projets, ou s'il n'est plus nécessaire de dépenser de l'argent conformément à ces plans ou projets, l'argent sera remis au Trésor.

Si Les fonds publics ne décaissent pas l'argent des prêts pour les dépenser parce que les plans ou projets sont achevés, qu'aucune action n'a été entreprise dans le cadre de ceux-ci, ou qu'il n'est plus nécessaire de dépenser de l'argent conformément à ces plans ou projets, le ministère des Finances restituera les sommes restantes des prêts au Trésor. Dans le cas où le ministère des Finances n'a pas encore effectué de décaissement d'argent auprès des prêteurs, les montants des prêts non encore décaissés seront annulés ».

⁶³⁶ Article 53 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'octroi de prêts par l'État autrement que prévu par la loi sur l'administration de la dette publique est autorisé, à condition que le Ministère des Finances ne le fasse qu'en vertu de la loi spécifiquement promulguée et seulement dans le cas où il y a un besoin pour que des mesures soient prises d'urgence et continuellement pour résoudre les problèmes critiques du pays, où les crédits annuels ne peuvent être fixés en temps voulu.

La loi adoptée en vertu de l'alinéa 1 doit indiquer les objets du prêt, la durée du prêt, le plan ou le projet qui sera financé par le prêt, le montant pour lequel le prêt est autorisé et les administrations publiques responsables de la mise en œuvre du plan ou du projet devant être financé par un tel prêt.

L'argent obtenu grâce au prêt visé à l'alinéa 1 sera conservé par le ministère des Finances pour être décaissé par les administrations publiques dans le cadre du plan ou du projet spécifié par la loi sans être tenu d'être remis au Trésor, sauf disposition contraire de la loi ».

⁶³⁷ Article 54 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « En décaissant le prêt en vertu de la loi l'autorisant spécifiquement édictée en vertu de l'article 53, les administrations publiques utilisatrices du prêt procéderont au décaissement de celui-ci dans le strict respect des objectifs du prêt et des règles de

L'article 56 aborde la question des prêts destinés au développement économique et social, encadrés par une législation distincte. Il dispose qu'un prêt en vue du développement économique et social, conforme à la loi sur l'administration de la dette publique, est autorisé dans le cas où l'utilisation de fonds autres que ceux des crédits annuels est jugée nécessaire, et lorsque des dépenses spécifiques sont requises pour des objectifs particuliers. Les administrations publiques responsables, le plan ou le projet, ainsi que le montant du prêt destiné à financer ce plan ou projet, doivent également être expressément spécifiés⁶³⁸.

Un exemple illustrant l'exercice du pouvoir de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État en matière de dette publique est la directive émise par ladite commission sur le cadre de gestion de la dette publique de 2018⁶³⁹. Cette directive énonce que le cadre de viabilité budgétaire, en ce qui concerne la dette publique, doit respecter des ratios spécifiques, à savoir :

(1) la proportion de la dette publique par rapport au produit intérieur brut ne doit pas dépasser 60 % ;

(2) la proportion de la dette publique par rapport au revenu annuel estimé ne doit pas dépasser 35 % ;

(3) la proportion de la dette publique libellée en devises par rapport à la dette publique totale ne doit pas dépasser 10 % ;

(4) la proportion de la dette publique en devises par rapport aux revenus des exportations des biens et services ne doit pas dépasser 5 %.

À l'heure actuelle, la Commission de la politique monétaire et financière de l'État a publié la directive de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État sur le cadre de gestion de la dette publique de 2021, modifiant la première directive. Elle exige que la proportion de la dette publique par rapport au produit intérieur brut ne dépasse pas 70 %⁶⁴⁰ en

décaissement du prêt. Elles utiliseront le prêt sur la base de la transparence, du rapport qualité-prix et de l'économie ».

⁶³⁸ Article 56 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Un prêt destiné au développement économique et social au titre de la loi sur l'administration de la dette publique, dans le cas où il est nécessaire d'utiliser des fonds autrement que ceux des crédits annuels et où le paiement doit être effectué en monnaie étrangère, ne peut être effectué que dans le cas où il existe un besoin urgent d'agir sans pouvoir utiliser l'argent des crédits. À cet égard, les fins de la dépense de l'argent, les administrations publiques responsables, le plan ou le projet et le montant de l'emprunt pour financer ce plan ou ce projet doivent également être précisés ».

⁶³⁹ Journal officiel, vol. 135, section spéciale 144 N, 21 juin 2018, p. 13.

⁶⁴⁰ Journal officiel, vol. 138, section spéciale 232 D, 28 septembre 2018, p. 1.

raison des problèmes économiques qui surviendront après la crise sanitaire du virus corona⁶⁴¹. Et par la suite, la proportion de la dette du gouvernement par rapport aux recettes annuelles prévues du budget, qui avait été initialement fixée à un maximum de 35 %, a été révisée à un maximum de 50 % en 2024⁶⁴².

Il est à noter que cette section n'est pas aussi structurée que les autres sections. Généralement, la discipline budgétaire et financière constitue le cadre de référence utilisé pour contrôler le comportement des agents publics. Il s'agit d'une discipline budgétaire encadrée par une loi strictement appliquée. Cependant, dans ce cas, il existe une sorte de contrôle de l'État sur l'allocation des ressources publiques, caractérisé par un cadre de discipline budgétaire qui n'est pas juridique et n'est soumis à aucune condition d'application stricte. Cette partie repose sur des principes extraits de la loi sur la gestion de la dette publique de 2005, une approche qui n'avait jamais été présente dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. En conclusion, ces politiques budgétaires devraient être intégrées dans le Chapitre 2 plutôt que dans le Chapitre 3.

L'implémentation du projet « Portefeuille numérique de 10 000 bahts » du gouvernement Settha Thavisin offre une étude de cas fascinante en matière de discipline budgétaire dans le secteur de la dette publique. Cette initiative, initialement présentée comme une politique populiste avant les élections, a été poursuivie après la formation d'un comité politique dédié au projet par le gouvernement⁶⁴³. Toutefois, cette décision a rencontré l'opposition de nombreux économistes, dont 99 signataires éminents dirigés par deux anciens gouverneurs de la Banque de Thaïlande. Ces experts ont exprimé des réserves, mettant en lumière le fait que le gouvernement ne devrait pas créer une nouvelle monnaie pour mettre en œuvre le projet, car cela pourrait aller à l'encontre de la politique monétaire de la Thaïlande et présenter des risques importants pour la valeur du baht thaïlandais⁶⁴⁴. Le gouvernement envisage d'éviter de tels problèmes en ayant recours à la politique budgétaire et en augmentant la dette publique. Néanmoins, le projet fait face à une forte opposition, car sa mise en œuvre

⁶⁴¹ LE PETIT JOURNAL., Reuters, « La Thaïlande relève le plafond de sa dette publique pour faire face à la crise », 21 septembre 2021 (mise à jour au 23 septembre 2021), <https://lepetitjournal.com/bangkok/actualites/thaïlande-releve-plafond-dette-publique-faire-face-crise-320733>.

⁶⁴² Journal officiel, vol. 142, section spéciale 1 D, *op. cit.*

⁶⁴³ DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR, « Brèves de l'ASEAN semaine 2 (2024), » 12 janvier 2024, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2024/01/12/breves-de-l-asean-semaine-2-2024>

⁶⁴⁴ AGENCE DE PRESSE THAÏLANDAISE, 99 universitaires et économistes Opposition aux portefeuilles numériques, 6 octobre 2023, <https://tna.mcot.net/business-1251257>, PPTV ONLINE, 2 anciens gouverneurs de la Banque Nationale Joignez-vous à la signature de l'opposition Remise de 10 000 bahts d'argent numérique, 6 octobre 2023, <https://www.pptvhd36.com/news/economy/207432>.

nécessiterait un emprunt d'environ 500 milliards de bahts⁶⁴⁵. De nombreux hommes politiques, universitaires et fonctionnaires s'opposent à ce projet, arguant qu'il contrevient à la discipline budgétaire, comme stipulé dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Face à ces critiques, le gouvernement a soumis les accusations au Conseil d'État. Plus tard, la 12^e Commission du droit des finances publiques du Conseil d'État a émis l'avis que le Parlement pouvait adopter une loi pour emprunter 500 milliards de bahts, mais il devait respecter la discipline budgétaire spécifiée par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.⁶⁴⁶ Il est notable que le Conseil d'État s'abstient de répondre directement aux questions du gouvernement concernant la conformité de ce projet avec la discipline budgétaire stipulée dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Par la suite, des informations ont émergé indiquant que la Commission nationale anti-corruption considérait que le projet enfreignait l'article 53, arguant que la Thaïlande n'était pas encore confrontée à une crise économique⁶⁴⁷. Bien que le secrétaire général de la Commission nationale anti-corruption ait par la suite démenti que la Commission nationale anti-corruption avait déjà exprimé son avis publiquement⁶⁴⁸, la nouvelle s'est répandue, conduisant le gouvernement à reporter indéfiniment la réunion du comité politique sur le projet de recharge de 10 000 bahts via le portefeuille numérique⁶⁴⁹. Plus tard, lors d'une conférence de presse, le secrétaire général de la Commission nationale anti-corruption a confirmé l'avis émis par le sous-comité créé au sein de ladite Commission. Cet avis mettait en évidence le risque que cette politique puisse engendrer des dommages financiers à long terme pour la Thaïlande⁶⁵⁰.

De tels faits montrent que la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 trouve une application politique satisfaisante à un certain niveau. Même si aucune agence n'est encore

⁶⁴⁵ TRISUWAN H., « Ouverture des critères pour les « portefeuilles numériques » après que le gouvernement Settha envisage de supprimer Loi sur le prêt de 500 milliards de bahts accordée au peuple thaïlandais », BBCTHAI, 20 novembre 2023, bbc.com/thai/articles/c3g2nzjvemmo

⁶⁴⁶ THANSETTAKIJ, avis ouvert sur le décret Supervisé la publication d'un acte visant à emprunter 500 milliards et à distribuer 10 000 bahts en monnaie numérique, 9 janvier 2024, <https://www.thansettakij.com/politics/585315>

⁶⁴⁷ BANGKOKBIZNEWS, version complète ! 4 Risques liés au don d'argent numérique. NACC émet 8 points au « gouvernement » pour prévenir la corruption, 16 janvier 2024, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1108601>

⁶⁴⁸ THE STANDARD TEAM, Le secrétaire général du CNLA rejettent le document d'opinion sur le portefeuille numérique comme étant inconstitutionnel Ce n'est pas un avis. Le NACC révèle qu'il attend les retours de la Commission, 16 janvier 2024, <https://thestandard.co/niwatchai-digital-wallet-opinion-document/>, BBCThai, retourne le document prétendant être Le NACC met en garde contre 8 points concernant la distribution de portefeuilles numériques Quels sont les détails ? 19 janvier 2024, <https://www.bbc.com/thai/articles/crg7g4x64keo>.

⁶⁴⁹ THONGJAMNONG W., résumé pour vous ! Pourquoi le « portefeuille numérique » pourrait ne pas continuer en retournant toutes les cartes d'options (potentiellement) restantes, 18 janvier 2024, https://thestandard.co/digital-wallet-and-the-options/?fbclid=IwAR21zcJ1P6p3zj7a0AvWi-wg2O7F-5ideTP4aVK_Jz94rAR1PI0FUN_YiQY.

⁶⁵⁰ WORKPOINTTODAY, Révélation de 8 suggestions du NACC au gouvernement « Seththa » concernant la distribution de dix mille bahts « Portefeuille numérique », 7 février 2024, <https://workpointtoday.com/politics-digital-wallet/?fbclid=IwAR0dMoEiPge0MSKye9FmX41iq85jIIA5DUesL04ATfrCD0O5hSLGouWVVak>.

intervenue pour exercer l'autorité en vertu de cette loi, lorsque des universitaires, des journalistes et des politiciens expriment leur opposition en citant cette loi, notamment les principes énoncés à l'article 53, ainsi que des données statistiques indiquant que l'économie thaïlandaise est actuellement dans un état de ralentissement, même sans être en crise économique, le gouvernement a pris en considération ces opinions et a retardé le projet.

ii. Les dépenses publiques

La législation concernant les dépenses publiques se divise en deux sections distinctes : Les dépenses budgétaires (ii.i) ; et Les dépenses hors budget (ii.ii).

ii.i Les dépenses budgétaires

La section 2, consacrée aux « Dépenses publics », comprend les articles 37 à 43 où le budget de l'argent est détaillé. En principe, les agences publiques et les agents publics ne sont autorisés à effectuer des paiements que s'ils sont expressément autorisés par la loi, comme le dispose l'article 37⁶⁵¹. L'article 38 souligne que la personne habilitée à approuver le paiement a le devoir de vérifier si la dépense de cet argent est conforme à la loi⁶⁵². L'article 39 dispose que le retrait d'argent, une fois ordonné, doit être effectué conformément à la réglementation établie par le Ministre des Finances, avec l'approbation du Cabinet. Actuellement, cette réglementation inclut le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019. Conformément à l'article 40, si l'argent n'est pas payé ou n'est pas entièrement dépensé lors du retrait, il doit être restitué sans délai au Trésor⁶⁵³. Les dispositions énoncées garantissent le

⁶⁵¹ Article 37. Les administrations publiques sont autorisées à contracter des dettes contraignantes ou à engager des dépenses financières uniquement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués par la loi.

Toute création de dettes ayant des implications contraignantes et toute dépense financière liée aux activités ou projets des administrations publiques doivent respecter des principes tels que la transparence, le rapport qualité-prix et l'efficacité économique. Ces actions doivent être alignées sur les objectifs spécifiques, les avantages anticipés, la réalisation effective, et l'efficacité globale des administrations publiques. De plus, elles doivent être conformes aux détails et aux montants spécifiés dans le budget des dépenses de ces administrations publiques.

⁶⁵² Article 38. La personne ayant le pouvoir d'approuver les dépenses d'argent a le devoir d'examiner les dépenses des administrations publiques pour assurer le respect des exigences de la loi ou du règlement ou de l'autorisation accordée pour les dépenser.

⁶⁵³ Article 40 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les sommes déboursées par le Trésor, si elles ne sont pas dépensées ou ne sont pas entièrement dépensées, seront restituées sans délai au Trésor par les Administrations Publiques qui les ont déboursées ».

respect du principe de la spécialité, principalement en imposant que les dépenses soient spécifiquement définies, contraignant ainsi le service administratif à utiliser les fonds du budget exclusivement pour les postes spécifiquement définis dans le budget. Ainsi, aucune dépense ne peut être effectuée à d'autres fins⁶⁵⁴. En cas de non-conformité, cela sera considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière, exposant ainsi les contrevenants à des sanctions administratives prévues par la loi. Par exemple, le décaissement d'argent pour l'achat et la réparation des véhicules d'urgence de l'organisation administrative du sous-district, qui n'est pas conforme à la réglementation, pourrait entraîner de telles sanctions⁶⁵⁵.

En complément des dispositions précédentes, d'autres articles méritent d'être mentionnés. L'article 41 traite de l'avance devant être dépensée par un organisme gouvernemental, l'article 42 aborde les dépenses budgétaires des agences autres que les agences gouvernementales, et l'article 43 concerne la création de dette pour lier le budget de l'agence⁶⁵⁶.

ii.ii Les dépenses hors budget

La section 5, intitulée « Argent non budgétaire et capitaux renouvelables », couvre les articles 61 à 63 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. La reconnaissance par la Thaïlande de la nécessité d'autoriser certaines agences publiques à utiliser des fonds hors budget est illustrée par l'évolution du droit des finances publiques. Bien que l'ancienne conception ait toujours résisté à dépenser de l'argent en dehors du budget, les lois actuelles permettent de déduire une partie des revenus et de conserver pour les dépenses personnelles,

⁶⁵⁴ PHONSUWAN-SABAIKUP O., *op.cit.*, pp. 182-183, MORDACQ F., *op.cit.*, p. 59.

⁶⁵⁵ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 9/2018 par analogie.

⁶⁵⁶ Article 41 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Ministre a le pouvoir d'ordonner le décaissement d'argent du Trésor à titre d'avance officielle devant être dépensé par un organisme gouvernemental aux fins de financer les frais généraux ou les frais engagés dans l'exercice de fonctions officielles dans un pays étranger ou conformément aux obligations découlant d'un prêt d'un pays étranger ou pour financer des activités en cas de besoin urgent pour lesquels le décaissement des fonds budgétaires ne peut être attendu, conformément à la règle prescrite par le ministre avec l'approbation du Conseil des ministres.

Lorsqu'un organisme gouvernemental a dépensé l'avance officielle, il doit effectuer le décaissement de l'argent pour rembourser l'avance officielle ainsi dépensée dans les meilleurs délais ».

Article 42 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques qui ne sont pas un organisme gouvernemental doivent mettre en place la formulation de règles et de procédures relatives au décaissement de l'argent, à la réception de l'argent, à la dépense de l'argent et à la rétention de l'argent comme prévu dans la loi sur telle question particulière, à condition qu'elle soit conforme aux principes de bonne gouvernance, de transparence et de responsabilité ».

Article 43 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de la création de dettes ayant des effets contraignants sur les dépenses des fonds budgétaires ou autres fonds des administrations publiques, il faut également tenir compte des charges fiscales qui en découlent, des obligations contractuelles de paiement et des avantages que doit en tirer l'État ».

en fonction de la mission spécifique de chaque agence. Ceci s'aligne sur le principe d'indépendance des agences publiques qui ont des missions particulières distinctes de celles des agences publiques générales.

L'indépendance des agences publiques pour l'utilisation de fonds hors budget doit être encadrée par la discipline budgétaire, garantissant ainsi que ces ressources sont dépensées de manière transparente, efficiente et uniquement dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs extrabudgétaires. Conformément à l'article 61 et à l'article 63, ces fonds doivent être déposés auprès du ministère des Finances. Lorsque des fonds extrabudgétaires sont utilisés pour atteindre un objectif spécifique et qu'il reste de l'argent, il doit être rapidement remis au Trésor, à moins que la loi n'en dispose autrement, comme l'indique l'article 61⁶⁵⁷. Si le ministère des Finances constate qu'un organisme gouvernemental (non une entreprise d'État ou une organisation gouvernementale locale) dispose de fonds hors budget excédentaires, il peut demander à cet organisme de verser ces fonds au Trésor, conformément à l'article 62⁶⁵⁸.

Toute violation ou non-respect des dispositions en matière de discipline budgétaire et financière entraînera des sanctions administratives conformément à la loi. Un exemple de violation pourrait être le paiement de gratifications par le Bureau du Fonds, qui ne serait pas conforme aux réglementations gouvernementales⁶⁵⁹.

⁶⁵⁷ Article 61 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les fonds non budgétaires peuvent être utilisés dans la mesure nécessaire à l'exercice des fonctions ou au fonctionnement des travaux conformément aux objectifs leur disponibilité. À cet égard, les dispositions de l'article 37, alinéa 2, s'appliquent mutatis mutandis aux dépenses de fonds non budgétaires.

L'argent non budgétaire des organismes d'État doit être déposé au ministère des Finances, sauf disposition contraire de la loi ou accord contraire avec le ministère des Finances.

Sauf disposition contraire de la loi, lorsque des fonds non budgétaires ont été dépensés pour l'exercice de fonctions ou pour le fonctionnement d'un travail conformément à leurs objectifs jusqu'à ce que ces objectifs soient atteints, les sommes restantes doivent être remises sans délai au Trésor. À cet égard, leur remise au Trésor se fera conformément à la Règle prescrite par le Ministre avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

Article 63 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La création d'un capital renouvelable ne peut être effectuée qu'en vertu des dispositions d'une loi spécifique, à condition que sa création doive avoir des objectifs clairs et qu'elle soit destinée aux activités devant être exercées par une administration publique conformément à ses attributions. Cela devrait être pour des intérêts publics ou pour des intérêts économiques et sociaux, et il convient de permettre que les revenus provenant de l'exploitation de ces activités soient transférés dans le capital pour les dépenses, sans faire double emploi avec les capitaux renouvelables déjà établis ».

⁶⁵⁸ Article 62 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Dans le cas où une administration publique qui n'est ni une entreprise d'État ni un organisme de gouvernement local n'a pas besoin de dépenser d'argent non budgétaire ou dispose d'un excès déraisonnable d'argent non budgétaire, le ministère des Finances exigera que les administrations publiques lui remettent ces sommes au Trésor, conformément aux règles, procédures et conditions prescrites par le Ministre avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

⁶⁵⁹ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 19/2017 par analogie et l'ordonnance de la Cour administrative suprême n° 93/2017.

iii. Les biens public

La section 3, intitulée « Acquisition de biens et administration des biens publics », couvre les articles 44 à 48 et concerne les biens publics. Cette section définit probablement les règles et réglementations liées à l'acquisition, à l'utilisation et à la gestion des biens publics par les organismes gouvernementaux. En substance, les agences publiques et les agents publics sont tenus de gérer les actifs sous leur possession ou surveillance conformément aux dispositions de la loi. Ils doivent prendre en considération les avantages de l'État et du peuple, ainsi que la dignité et l'économie. La gestion doit être effectuée avec prudence, discernement et une gestion des risques appropriée, afin de ne pas causer de dommages aux biens, comme le dispose l'article 44⁶⁶⁰. Par ailleurs, le ministère des Finances est une organisation qui joue un rôle crucial dans l'entretien et la gestion de cette propriété, comme le prévoit l'article 45⁶⁶¹. En plus de ce qui est prévu à l'article 44, la gestion des fonds des agences publiques, ainsi que de ceux en possession et sous la responsabilité des agences publiques, doit être effectuée avec soin, prudence et une gestion des risques appropriée, conformément à l'article 47⁶⁶².

De plus, la section 3 a également souligné que les organismes gouvernementaux et les fonctionnaires doivent respecter deux autres lois importantes, à savoir la loi sur le Trésor de 1948 conformément à l'article 46⁶⁶³, et la loi sur l'administration des marchés publics et des

⁶⁶⁰ Article 44 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'administration des biens qui sont en possession ou sous la surveillance d'une administration publique sera celle prévue dans les lois et règlements concernés, compte tenu des intérêts de l'État et du peuple, du rapport qualité-prix, de l'économie, et doit être menée avec circonspection, soin et gestion des risques appropriée, sans causer de préjudice à ces biens ».

⁶⁶¹ Article 45 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Sauf disposition contraire de la loi, le Ministère des Finances est chargé de prendre soin et d'administrer les biens de l'État et les biens qui, pour quelque cause que ce soit, appartiennent à l'État.

Le ministère des Finances est tenu d'établir une comptabilité des biens de l'État conformément aux types et descriptions de ces biens.

Dans le cas où une loi impose à d'autres administrations publiques l'obligation de prendre soin et d'administrer les biens de l'État en vertu de l'alinéa 1, ces administrations publiques auront l'obligation de préparer un compte des biens de l'État et du déclarer également au ministère des Finances conformément aux règles prescrites par le ministère des Finances.

Dans le cas où des biens appartiennent à l'État, le Ministère des Finances procède à leur inscription dans le compte des biens de l'État conformément au type et à la description de ces biens.

En exécution de l'alinéa 1, le Ministère des Finances peut charger une autre administration publique d'agir en son nom ».

⁶⁶² Article 47 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « En plus de ce qui est prévu à l'article 44, l'administration des fonds appartenant à une administration publique, ou étant en possession ou sous la garde d'une administration publique, doit être menée avec circonspection, soin et gestion des risques appropriée ».

⁶⁶³ Article 46 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La gestion du solde du Trésor est conforme aux dispositions de la loi sur le solde du Trésor, à condition que le solde du Trésor soit maintenu dans la mesure nécessaire pour assurer une liquidité suffisante pour permettre les décaissements nécessaires au fonctionnement des organismes d'État, en tenant également compte des dépenses et des coûts liés à l'administration des liquidités ».

fournitures de 2017, selon l'article 48⁶⁶⁴. Ceci dénote clairement que cette loi est une loi centrale qui est systématiquement liée à d'autres lois déjà existantes.

En cas de violation ou de non-respect, cela sera considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière et sera soumis aux sanctions administratives prévues par la loi, telles que l'achat illégal d'équipements de filtration d'eau et de filtres à air pour les hôpitaux⁶⁶⁵. De plus, les affaires de discipline budgétaire et financière liées aux actifs de l'État, souvent associées à des questions de marchés publics, constituent la base d'infractions avec le plus grand nombre de cas examinés et de décisions ordonnant des sanctions administratives par la Commission de vérification des fonds publics.

iv. Les finances locales

La section 6, intitulée « Finances locales, » couvre les principes des finances locales, et elle est constituée des articles 64 à 67. Conformément au principe de décentralisation, la loi garantit essentiellement l'indépendance des organisations gouvernementales locales, dont l'indépendance budgétaire fait partie⁶⁶⁶. Depuis la Constitution de 1997, les lois ont accordé plus d'indépendance aux organisations gouvernementales locales. Leur autonomie se manifeste dans la gestion, les ressources humaines, et surtout dans la gestion fiscale et budgétaire, permettant la préparation des services publics pour répondre aux besoins des citoyens en fonction des circonstances économiques et sociales, conformément aux principes de l'autonomie financière des collectivités locales⁶⁶⁷.

L'article 64 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 énonce que les organismes administratifs locaux sont tenus de mobiliser des revenus adéquats pour assurer la prestation de services publics. En cas d'incapacité à générer des recettes suffisantes pour mener à bien ces

⁶⁶⁴ Article 48 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La passation des marchés et la gestion des fournitures d'une administration publique doivent strictement respecter les règles prévues dans la loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures ou les règles et règlements des administrations publiques, étant entendu que l'action doit être prise sur la base de l'honnêteté, de la valeur pour l'argent, la transparence, l'efficacité, la réussite et la responsabilité ».

⁶⁶⁵ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 7/2018 par analogie

⁶⁶⁶ Indépendance (l'autonomie) est une composante importante des organisations gouvernementales locales. Il se compose de 5 sous-composantes : 1) doit avoir le statut de personne morale 2) avoir un domaine de responsabilité défini 3) avoir sa propre organisation éeue 4) avoir des missions claires distinctes de celles de l'État 5) Avoir son propre système financier et budget (voir LERTPAITON S., « Local Finance: Perspectives on Public Law », Journal of Law Faculté de droit Université Thammasat, Université Thammasat, (Année 28, Numéro 1, 1998)), p. 78).

⁶⁶⁷ LIKHITTHAMROJ P., « Local Finance », Bulletin parlementaire, Bureau du Secrétariat de la Chambre des représentants (année 2008, volume 2, 2003), pp. 63-64.

opérations, il est permis à l'État d'allouer des budgets afin de soutenir les organisations gouvernementales locales dans la mesure jugée nécessaire et appropriée à ce moment⁶⁶⁸.

Cependant, cette autonomie doit respecter le cadre de la discipline budgétaire. Actuellement, la loi énonce des directives générales à ce sujet. L'article 65 dispose que la budgétisation, les dépenses, l'engagement de dettes et la gestion des actifs des organisations gouvernementales locales doivent être transparents et vérifiables. La gestion budgétaire doit prendre en compte les réalisations, la valeur, les économies et les charges budgétaires futures. Notamment, la préparation du budget doit considérer la situation budgétaire et la nécessité de dépenser en fonction des revenus perçus au cours de l'exercice, conformément à l'article 66⁶⁶⁹.

La section finale de cette partie est consacrée à l'article 67, lequel dispose que la création de dettes par les collectivités locales, qu'il s'agisse d'accorder des prêts ou d'émettre des obligations, en vertu des pouvoirs conférés par la loi qui crée ces collectivités locales, est également assujettie aux dispositions de la présente loi ainsi qu'aux règles pertinentes définies par la loi sur l'administration de la dette publique⁶⁷⁰.

En outre, la stricte observation de la loi créant l'organisation du gouvernement local est impérative. Toute violation ou non-respect de cette loi sera considérée comme une transgression de la discipline budgétaire et financière, entraînant des sanctions administratives conformes aux dispositions légales en vigueur⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Article 64 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les organisations gouvernementales locales doivent collecter des revenus suffisants pour la fourniture de services publics et d'activités publiques.

Dans le cas où les organisations gouvernementales locales ne sont pas en mesure de collecter des revenus suffisants pour l'opération prévue à l'alinéa 1, l'État alloue des budgets pour soutenir les organisations gouvernementales locales dans la mesure nécessaire et appropriée pour le moment ».

⁶⁶⁹ Article 65 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'élaboration des budgets, les dépenses, la création de dettes à effet contraignant et l'administration des biens des collectivités locales doivent être menées sur la base de la transparence et de la responsabilité et, à cet égard, la réalisation, l'optimisation des ressources, Il faut également tenir compte des aspects économiques et des charges financières qui surviendront à l'avenir ».

Article 66 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Lors de la préparation des budgets annuels des organismes de gouvernement local, il sera tenu compte de la situation financière des organismes de gouvernement local, de la nécessité d'utiliser l'argent du budget et de la collecte des revenus au cours de cet exercice, à condition que les lois établissant les organisations de gouvernement local et la présente loi doivent être respectées ».

⁶⁷⁰ Article 67 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La création de dettes des collectivités locales conformément aux pouvoirs conférés par la loi créant ces collectivités locales, que ce soit par l'octroi de prêts ou l'émission d'obligations, est également soumise aux dispositions de la présente loi et aux règles pertinentes prescrites par la loi sur l'administration de la dette publique.

L'octroi de prêts par les collectivités locales, qu'il s'agisse de prêts en provenance d'un pays étranger ou de prêts en devises étrangères, nécessite également l'approbation préalable du ministre et du Conseil des ministres ».

⁶⁷¹ La Section 6, Finances locales, a été récemment ajoutée à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Elle ne figure pas dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les

d. Le chapitre 4 : La comptabilité, le report et l'audit

La Section 4, intitulée « Comptabilité, Reporting et Audit », est constituée de 12 dispositions, de l'article 68 à l'article 79. Ces articles visent principalement à garantir les principes de responsabilité et de transparence, considérés comme fondamentaux dans les finances publiques modernes. La comptabilité, le reporting et l'audit sont communément considérés comme les fondements essentiels du droit fiscal moderne. Ces disciplines garantissent non seulement une utilisation efficace de chaque unité monétaire des fonds gouvernementaux provenant des impôts publics, mais également une transparence accrue. La préparation minutieuse de ces comptes et rapports financiers joue un rôle crucial en permettant au public de comprendre la direction envisagée par le gouvernement pour le développement du pays.

La Section 4 est constituée de dispositions qui peuvent être classées en trois catégories distinctes : La comptabilité (i) ; Le rapport (ii) ; et L'audit (iii).

i. La comptabilité

Les dispositions relatives à la comptabilité encouragent le gouvernement à instaurer une transparence et une vérifiabilité dans les fonds publics. Les articles 68 à 70⁶⁷² obligent le

disciplines budgétaires et financières de 2001. Par conséquent, la Commission de vérification des fonds publics n'a pas encore pris de décision à ce sujet.

⁶⁷² Article 68 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances prescrira une norme comptable du secteur public et une politique comptable du secteur public.

Les administrations publiques qui ne sont ni une entreprise d'État ni une société à capital renouvelable doivent préparer un compte et un rapport financier conformément à la norme comptable du secteur public et à la politique comptable du secteur public visée à l'alinéa 1.

Dans le cas d'une administration publique qui est une entreprise d'État, elle prépare un compte et un rapport financier conformément à une norme comptable généralement reconnue.

Dans le cas d'une administration publique à capital renouvelable, elle devra établir un compte et un rapport fiscal tel que prescrit par la loi sur l'administration des capitaux renouvelables ».

Article 69 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques doivent fournir des comptes conformément aux règles et qualifications prescrites par le ministère des Finances, aux fins de l'établissement d'un compte et d'un rapport financier en vertu de la présente loi ».

Article 70 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques préparent un rapport financier annuel pour l'exercice financier qui doit au moins être composé d'un état indiquant la situation fiscale et d'un état indiquant les opérations fiscales, couvrant l'argent budgétaire, l'argent non budgétaire, tout autre argent et la création de dettes, conformément aux règles et procédures prescrites par le ministère des Finances.

En cas de nécessité, une administration publique peut convenir avec le ministère des Finances de préparer un rapport financier annuel pour l'année qui n'est pas un exercice financier et le ministère des Finances peut également prescrire les conditions que doivent respecter ces administrations publiques.

Dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice financier ou comme convenu avec le ministère des Finances en vertu à l'alinéa 2, les administrations publiques doivent fournir le rapport en vertu à l'alinéa 1 au Bureau d'audit des fonds publics pour examen ainsi qu'au ministère des Finances ».

ministère des Finances à élaborer des normes comptables et des politiques comptables gouvernementales, permettant ainsi aux agences gouvernementales et aux fonds renouvelables de préparer des rapports comptables et financiers conformément à ces normes et politiques. Ces rapports doivent suivre le cadre élaboré par le ministère des Finances, en intégrant les critères et méthodes spécifiés par cette instance. En ce qui concerne l'établissement des comptes du secteur public, les articles 71 à 72 soulignent le rôle majeur du Bureau de vérification des fonds publics de Thaïlande dans la vérification de l'exactitude de ces comptes⁶⁷³.

ii. Le report

Le ministère des Finances a la responsabilité de préparer six autres rapports, en plus d'établir les normes comptables gouvernementales et les politiques comptables gouvernementales, comme spécifié dans les articles 68 à 72. Ces divers rapports comprennent :

(1) Un compte budgétaire de l'État selon article 73⁶⁷⁴

(2) un rapport sur les recettes et les dépenses des fonds budgétaires pour l'exercice financier clos selon article 74⁶⁷⁵

(3) un rapport financier de l'État pour l'exercice financier selon article 75⁶⁷⁶

⁶⁷³ Article 71 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Bureau de contrôle des fonds publics ou le commissaire aux comptes agréé par le Bureau de contrôle des fonds publics doit vérifier le rapport financier présenté par une administration publique en vertu de l'article 70 dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la fin de l'exercice financier ou comme convenu avec le ministère des Finances. À cet égard, l'audit sera effectué et ses résultats seront communiqués conformément à la politique, aux règles et aux normes prescrites par la Commission de vérification des fonds publics ».

Article 72 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Une administration publique doit fournir un rapport financier annuel accompagné d'un rapport d'audit du Bureau de contrôle des fonds publics au ministère des Finances, au Bureau du budget et au ministère de son affiliation, sauf que dans le cas d'une administration publique qui est une agence du Parlement, de la Cour de justice, de la Cour administrative, de la Cour constitutionnelle, une agence indépendante en vertu de la Constitution et un ministère public, sa soumission doit être soumise au Conseil des ministres, au ministère des Finances et au Bureau du Budget, et le rendra public et le diffusera par voie électronique, dans les trente jours à compter de la date de réception du rapport d'audit du Bureau d'audit des fonds publics ».

⁶⁷⁴ Article 73 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances établit un compte budgétaire de l'État conformément aux normes comptables du secteur public et à la politique comptable du secteur public.

⁶⁷⁵ Article 74 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances prépare un rapport sur les recettes et les dépenses des fonds budgétaires pour l'exercice financier clos, à soumettre au ministre dans les quarante-cinq jours à compter de la fin de cet exercice financier.

Dans les soixante jours à compter de la fin de l'exercice, le ministre soumet le rapport visé à l'alinéa 1 au Conseil des ministres pour soumission au Parlement dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice ».

⁶⁷⁶ Article 75 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances établit un rapport financier de l'État pour l'exercice financier, qui doit comprendre au moins un état indiquant la situation financière, un état indiquant les opérations fiscales, un état indiquant l'évolution de l'actif net, un état des

(4) un rapport sur l'état des dettes publiques, des dettes du secteur public et des risques financiers à la fin de l'exercice financier selon article 76⁶⁷⁷

(5) les autres rapports selon article 77⁶⁷⁸

(6) un rapport annuel sur les risques financiers selon article 78⁶⁷⁹.

flux de trésorerie et un rapport sur les recettes et les dépenses de l'argent au cours de l'exercice financier, et le fournir au Bureau de contrôle des fonds publics pour vérification dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice financier.

Le Bureau d'audit des fonds publics prépare et complète un rapport sur l'audit du rapport financier de l'État pour l'exercice financier conformément à la norme de rapport d'audit prescrite par la Commission de vérification des fonds publics dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la fin de l'exercice financier.

Le ministère des Finances soumettra le rapport financier de l'État pour l'exercice financier visé à l'alinéa 1 ainsi que le rapport d'audit du Bureau d'audit des fonds publics visé à l'alinéa 2 au Conseil des ministres pour soumission au Parlement dans un délai de deux cent dix jours à compter de la fin de l'exercice financier ».

⁶⁷⁷ Article 76 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Ministère des Finances prépare un rapport sur l'état des dettes publiques, des dettes du secteur public et des risques financiers à la fin de l'exercice financier, pour soumission au Conseil des Ministres et à la Commission pour information dans un délai de soixante jours à compter de la date de clôture de l'exercice financier.

La préparation du rapport en vertu à l'alinéa 1 doit être conforme aux règles prescrites par la Commission ».

⁶⁷⁸ Article 77 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Ministère des Finances établit les rapports suivants :

(1) un rapport sur les affaires fiscales globales du gouvernement et des agences d'État, qui comprend des informations provenant du rapport financier de l'État pour l'exercice financier en vertu de l'article 75 et des rapports financiers des agences d'État en vertu de l'article 70, à l'exception des rapports financiers des entreprises d'État et des collectivités locales ;

(2) un rapport sur les affaires fiscales globales des entreprises d'État ;

(3) un rapport sur les affaires fiscales globales des organisations gouvernementales locales ;

(4) un rapport sur les affaires fiscales globales du secteur public, qui comprend des informations provenant du rapport sur les affaires fiscales globales du gouvernement et des agences d'État sous (1), du rapport sur les affaires fiscales globales des entreprises d'État sous (2) et le rapport sur les affaires fiscales globales des organisations gouvernementales locales visé au point (3).

Les rapports visés aux (1) à (4) doivent être soumis au Conseil des Ministres dans un délai de deux cent dix jours à compter de la fin de l'exercice financier.

Dans le cas où une administration publique ne soumet pas le rapport financier dans le délai prévu à l'article 70, le ministère des Finances le divulguera dans les rapports visés à l'alinéa 1 et en fera également une indication dans les rapports soumis au Conseil des ministres.

Les rapports financiers visés à l'alinéa 1 doivent être rendus publics et également diffusés via les médias électroniques ».

⁶⁷⁹ Article 78 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Au mois de mars de chaque année, le ministère des Finances prépare un rapport annuel sur les risques financiers. Ce rapport doit au moins comprendre les résultats de l'évaluation des risques potentiels découlant des impacts sur la macroéconomie, les systèmes fiscaux, les politiques gouvernementales et les opérations des organismes d'État susceptibles d'engendrer des charges financières pour le gouvernement. Il doit également fournir des orientations pour la gestion de ces risques.

Lorsque le ministère des Finances a préparé le rapport annuel sur les risques financiers, celui-ci est soumis à la Commission pour l'aider à élaborer le plan financier à moyen terme et soumis au Conseil des ministres pour information ».

iii. L'audit

Quant à l'inspection, l'article 79 dispose brièvement que les agences gouvernementales doivent organiser les audits internes et la gestion des risques conformément aux normes et critères fixés par le ministère des Finances⁶⁸⁰.

e. Le chapitre 5 : La vérification des fonds publics

Le Chapitre 5 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018, qui est le dernier chapitre, ne contient qu'une seule disposition, à savoir l'article 80⁶⁸¹. Le premier alinéa de l'article 80 dispose que la vérification des fonds publics doit être honnête, prudente, transparente, juste, courageuse, impartiale et conforme aux principes de bonne gouvernance. Cependant, cette disposition constitue une base générale, et une étude supplémentaire est nécessaire en relation avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Le deuxième alinéa de l'article 80 prévoit les conditions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, indiquant qu'en cas de violation de la discipline budgétaire définie par cette loi, la Commission de vérification des fonds publics a le pouvoir d'ordonner des sanctions administratives conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Cependant, il est important de noter que, dans le contexte de l'histoire des idées sur la discipline budgétaire, les principes politiques fondamentaux, les principes fiscaux de base, et les principes du droit public, l'article 80 doit être interprété de manière restrictive, uniquement dans le cadre de la discipline budgétaire définie dans le Chapitre 3.

L'article 80, alinéa 2^e, représente une technique législative utilisée pour relier les deux lois dans une unité. Il montre que la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

⁶⁸⁰ Article 79 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques mettent en place un audit interne, un contrôle interne et une gestion des risques, dans le respect des normes et règles prescrites par le ministère des Finances ».

⁶⁸¹ Article 80 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La vérification des fonds publics est effectuée sur la base de l'intégrité, de la circonspection, de la transparence, de l'équité et du courage et sans parti pris, conforme aux principes de bonne gouvernance, selon les dispositions de la loi organique sur la vérification des fonds publics.

En cas de manquement aux disciplines monétaires et financières de l'État telles que prévues par la présente loi, l'application de sanctions administratives se fera conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics ».

est conçue comme une loi législative qui détermine les devoirs des fonctionnaires du gouvernement, ce qu'ils doivent faire ou ce qui leur est interdit de faire. D'autre part, la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 est une loi procédurale qui confère à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir de contrôler si les fonctionnaires du gouvernement se conforment à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

3) Le problème d'application de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

Les problématiques inhérentes à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 peuvent être catégorisées en trois axes fondamentaux : L'interrogation sur le statut de droit central de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (a) ; L'évaluation de la possibilité d'application directe du Chapitre 3 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, contournant ainsi le contrôle de la Commission de vérification des fonds publics (b) ; et L'analyse des lacunes observées dans la mise en œuvre effective de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 sur le terrain (c).

a. L'interrogation sur le statut de droit central de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

La loi de discipline budgétaire de 2018 est conçue pour être la loi centrale des finances publiques en Thaïlande. Selon l'article 3 de cette loi, les pratiques relatives aux finances publiques thaïlandaises, dans les cas déjà régis par cette loi, seront régies par cette dernière⁶⁸². En d'autres termes, lorsque d'autres lois spécifiques traitent d'une question particulière, comme la création de dette publique pour le développement économique et social mentionnée à l'article 22 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005, la loi de discipline budgétaire de 2018, par son propre article 56, prévoit les dispositions spécifiques relatives à la création de dette publique pour le développement économique et social. Ainsi, dans ce contexte, l'article 56 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 prévaut sur l'article 22 de la loi de 2005.

⁶⁸² Article 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Toutes les opérations relatives aux questions monétaires et financières de l'État, conformément aux dispositions des lois, lorsque ces questions sont régies par la présente loi, seront poursuivies conformément aux dispositions de la présente loi ».

Cependant, il est à noter que la loi sur la discipline budgétaire de 2018 soulève diverses questions liées au pouvoir législatif. Un exemple concret concerne les projets gouvernementaux, notamment celui du « Portefeuille numérique de 10 000 bahts », pour lequel le Parlement envisageait d'adopter une loi autorisant l'emprunt de 500 milliards de bahts.

Il a été soutenu que le gouvernement ne peut pas promulguer une législation spécifique dans ce cas, car cela violerait l'article 53, qui exige que cela ne soit fait que dans des circonstances nécessitant des mesures urgentes et durables pour résoudre la crise budgétaire en cours. La question qui se pose est la suivante : si le Parlement désapprouve l'article 53 et utilise son pouvoir législatif pour promulguer une loi spécifique, même en dehors des conditions énoncées à l'article 53, quel serait l'impact juridique ? Doit-on considérer que cette nouvelle loi adoptée par le Parlement enfreint l'article 53 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 ?

En cas de conflit effectif, quelles seraient les conséquences juridiques ? Étant donné que la nouvelle loi a été promulguée en vertu du pouvoir législatif, qui détient un statut juridique équivalent à celui de la loi sur la discipline budgétaire de 2018, cela soulève la question suivante : que se passerait-il si le Parlement, invoquant son pouvoir législatif en tant que « volonté générale », entre en conflit avec la discipline budgétaire établie dans la loi de 2018 ? Dans ce cas, en admettant la légitimité de l'utilisation d'un tel pouvoir, quelle force juridique aurait cette discipline budgétaire inscrite dans la loi de 2018 ?

Cela pourrait simplement instaurer un cadre applicable exclusivement au pouvoir exécutif, excluant le pouvoir législatif. Ou peut-on avancer que cela s'applique également au pouvoir législatif, mais constitue simplement une discipline budgétaire mise en œuvre en tant que cadre politique plutôt que juridique ?

En réalité, il semble découler de cette dernière question que ce genre de problème est essentiellement politique. En réfléchissant plus en profondeur, il ne semble pas opportun d'accorder au pouvoir exécutif le pouvoir de révoquer un pouvoir législatif doté d'une légitimité démocratique. En effet, le Parlement pourrait même promulguer une loi modifiée sur la discipline budgétaire pour éliminer complètement l'article 53 de la loi de 2018 du corpus juridique.

Pour assurer le respect de la discipline budgétaire énoncée dans la loi sur la discipline budgétaire de 2018, une approche consiste à interpréter cette discipline budgétaire comme une règle dotée d'un statut juridique élevé, comparable au droit

constitutionnel. Selon cette perspective, la loi de discipline budgétaire de 2018 ne serait pas une simple loi législative, mais plutôt une loi constitutionnelle dont le statut aurait été élargi ou clarifié en vertu de l'article 62 de la Constitution de 2017.

Cependant, cette interprétation soulève deux problèmes majeurs : un problème de forme et un problème de contenu. Sur le plan formel, catégoriser cette loi comme relevant du droit constitutionnel serait problématique, car la loi de discipline budgétaire de 2018 est officiellement une loi ordinaire et ne possède pas le statut supérieur attribué aux lois constitutionnelles. Théoriquement, une interprétation conférant à la loi de discipline budgétaire de 2018 un rang supérieur à celui d'une loi générale semble donc difficilement justifiable.

En termes de contenu, cette interprétation suggère que la loi de discipline budgétaire de 2018 serait équivalente à une loi constitutionnelle, même si de nombreuses parties de cette loi ne constituent qu'un cadre réglementant le comportement des agents publics, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire et financière, comme indiqué dans le Chapitre 3.

La solution la plus probable serait de la comparer avec la décision de la Cour constitutionnelle n° 3-4/2014 dans l'affaire du train à grande vitesse. Autrement dit, si le litige parvient au tribunal, celui-ci devra considérer que le projet de loi spécifique sur l'emprunt public, qui est incompatible avec la loi sur la discipline budgétaire de 2018, article 53, n'a en réalité aucun problème avec la loi de 2018 car les deux lois ont la même dignité juridique.

Néanmoins, le projet de loi de prêt contesté violerait l'article 62 de la Constitution de 2017, qui oblige l'État à maintenir la discipline budgétaire. Le tribunal doit expliquer en outre ce qu'est la discipline budgétaire en vertu de l'article 62, et il peut également appliquer les dispositions de l'article 53 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 à des fins d'interprétation. Il est important de noter que le juge n'utiliserait pas directement la loi de discipline budgétaire, mais plutôt comme un cadre d'interprétation.

Cependant, cela entraînerait un nouveau problème : ces questions devraient-elles réellement servir de cadre politique permettant au gouvernement d'être politiquement responsable envers le peuple, conformément aux principes démocratiques ? En particulier, en analysant les décisions antérieures de la Cour constitutionnelle, il est observable que la Constitution tend à

éviter d'utiliser les dispositions liées à la politique économique du pays comme un instrument de contrôle de constitutionnalité.

b. L'évaluation de la possibilité d'application directe du Chapitre 3 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, contournant ainsi le contrôle de la Commission de vérification des fonds publics

Indubitablement, la Commission de vérification des fonds publics détient le pouvoir et l'obligation d'examiner la conformité à la discipline budgétaire exposée dans le Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Lorsqu'une infraction ou une dérogation à cette discipline est constatée chez un agent public, la Commission est habilitée à infliger des sanctions administratives à l'encontre de cet agent, en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Cependant, la question de savoir si d'autres organes d'inspection, tels que le département administratif lui-même, doté du pouvoir de maintenir l'ordre parmi ses agents, ou d'autres organismes d'inspection, peuvent directement mettre en œuvre cette discipline budgétaire, reste en suspens. Par exemple, la Cour Administrative, la commission électorale et la commission nationale anti-corruption pourraient-ils appliquer directement la discipline budgétaire énoncée dans le Chapitre 3 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 sans avoir recours au préalable au travail de la Commission de vérification des fonds publics ?

Lors de l'examen de la discipline budgétaire dans les domaines de la discipline budgétaire et financière en Thaïlande, il apparaît que ce concept représente une mesure novatrice visant à compléter des dispositions antérieures qui, bien qu'existants, pourraient ne pas être efficacement appliquées. Ces dispositions antérieures comprennent notamment les lois sur la responsabilité délictuelle ou les lois disciplinaires régissant les fonctionnaires.

Par conséquent, même en l'absence d'un Chapitre 3 spécifique dans la loi sur la discipline budgétaire de 2018, les agences publiques et les agents publics demeurent tenus de respecter la discipline budgétaire énoncée dans diverses lois, telles que la loi sur les procédures budgétaires de 2018, la loi sur les marchés publics de 2018, etc. Ainsi, la discipline budgétaire prévue dans le Chapitre 3 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 semble s'appliquer principalement à la Commission de vérification des fonds publics.

Cependant, une analyse des principes généraux du droit révèle que la notion de vérification de la légalité, associée au terme « loi », revêt une signification étendue. La jurisprudence thaïlandaise confirme cette perspective et est consacrée à l'article 4 du Code civil et commercial, lequel établit que les sources du droit thaïlandais comprennent le droit écrit, la coutume et les principes généraux du droit⁶⁸³.

Effectivement, des cas ont été enregistrés où l'Administration a utilisé les principes juridiques de la discipline budgétaire et financière comme référence pour déterminer si le comportement de ses agents constitue ou non une infraction à la discipline budgétaire et financière. Par la suite, le département a engagé des actions en justice, utilisant cet instrument comme moyen d'évaluer si les actions de ces fonctionnaires constituent des violations causant des dommages à l'État. Des exemples de l'application des principes de discipline budgétaire susmentionnés sont consignés dans les arrêts de la Cour administrative suprême n° 1013/2017, 1039/2017, 1061/2017 et 1062/2017.

Il s'agit de cas dans lesquels des agents publics sanctionnés ont intenté une action en justice pour demander à la Cour administrative d'annuler une ordonnance exigeant que le plaignant verse une indemnisation à l'agence publique, le défendeur. Dans l'un de ces cas, le plaignant, en tant que chef du Département du Trésor, a été accusé d'avoir exercé ses fonctions avec une négligence grave en proposant l'approbation de l'utilisation abusive des fonds accumulés au cours de l'exercice, causant un préjudice au défendeur.

La Cour administrative suprême a considéré que, bien que le projet relevant de la compétence du défendeur selon le plan de développement triennal, il s'agissait d'un marché visant à acquérir du matériel spécifiquement destiné à être utilisé dans le bureau du défendeur (municipalité du sous-district de L.). Par conséquent, cela ne constituait pas une entreprise liée aux services communautaires et sociaux ni des activités visant à augmenter les revenus des organisations locales, ou des entreprises créées pour soulager les souffrances des personnes. Le fait que le défendeur ait déboursé l'argent accumulé a été considéré comme une dépense d'épargne non conforme à l'article 89, alinéa 1 (1) du règlement du ministère de l'Intérieur concernant la réception d'argent, le déboursement d'argent, le dépôt d'argent, la conservation d'argent et le contrôle des organismes administratifs locaux de 2004. *Cela a été jugé comme*

⁶⁸³ Article 4 du Code Civil et Commercial : « La loi doit être appliquée dans tous les cas qui entrent dans la lettre et l'esprit de l'une de ses dispositions.

En l'absence d'une disposition applicable, l'affaire sera tranchée par analogie à la disposition la plus proche d'application, et en l'absence de cette disposition, les principes généraux du droit seront invoqués. »

une mauvaise dépense budgétaire, constituant ainsi une violation des principes de discipline budgétaire et financière.

Il est possible de constater que la question litigieuse dans cette affaire porte sur un différend concernant la légalité d'une ordonnance appelant les agents publics à verser une indemnisation à l'agence publique. Il s'agit d'une action en justice visant à révoquer une ordonnance administrative jugée illégale en vertu de l'article 9, alinéa 1 (1) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999⁶⁸⁴. En rendant ladite ordonnance, l'intimé s'est référé aux principes de discipline budgétaire et financière concernant le déboursement inapproprié des fonds budgétaires, afin de déterminer que les actes du demandeur étaient illégaux à la loi et ont causé des dommages à la personne poursuivie. Cependant, le défendeur n'a pas clairement énoncé les dispositions de la loi écrite. Il est donc nécessaire de rechercher des lois pertinentes pour étayer l'analyse de l'arrêt de cette Cour Administrative.

L'étude a révélé que la loi relative aux décaissements irréguliers du budget figure dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001, partie 2 Infractions liées au retrait d'argent et au paiement, l'article 24 dispose que tout fonctionnaire qui a l'obligation de retirer de l'argent ou de payer de l'argent, agit ou néglige d'exercer ses fonctions conformément à la loi ou à la réglementation applicable à l'unité d'inspection de manière illégale, doit recevoir une amende administrative de 3ème niveau. En outre, il y a une autre loi c'est la loi sur les procédures budgétaires de 1959, article 19, qui prévoit que les dépenses spécifiées dans toute liste destinée aux agences gouvernementales ou aux entreprises d'État en vertu de la loi sur les dépenses budgétaires annuelles, de la loi sur les dépenses budgétaires supplémentaires ou conformément à la loi sur le transfert des dépenses budgétaires, doivent être transférées. ou apporté à ne peut pas être utilisé dans d'autres articles.

Toutefois, la Cour administrative suprême persiste dans son jugement selon lequel, que le fonctionnaire responsable de la violation de la discipline budgétaire et financière soit

⁶⁸⁴ Article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, du vice de procédure significatif exigée par la loi, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite ; ... ».

tenu ou non de verser une indemnisation au gouvernement, il est nécessaire d'évaluer également si les actes du fonctionnaire ont causé un préjudice à l'agence gouvernementale. À la lumière des faits, l'acquisition d'équipement avec l'approbation des dépenses provenant des fonds accumulés auprès du conseil municipal du sous-district de L. a été motivée par la promulgation de l'ordonnance budgétaire municipale pour l'exercice 2007. Par conséquent, le budget annuel ne pouvait être utilisé pour ces opérations, et le recours aux économies constituait une nécessité urgente. De plus, le coût de l'équipement acquis ne semble pas avoir dépassé sa valeur réelle, et l'entité défenderesse a déjà bénéficié de l'utilisation de cet équipement. Ainsi, aucun dommage n'a été indemnisé pour l'utilisation des fonds accumulés dans l'acquisition de cet équipement.

La Cour administrative suprême a conclu que l'utilisation de fonds accumulés, qui n'étaient pas destinés à l'achat de matériel mais ont été utilisés pour déboursier les six équipements, constituait un détournement de fonds, une violation des dispositions légales et réglementaires précitées, et par conséquent, une infraction à la discipline budgétaire et financière. Cependant, la Cour administrative suprême a pris en considération le caractère urgent de la situation et a estimé que, bien que l'action soit contraire aux principes de la discipline budgétaire et financière, elle n'a pas entraîné de préjudice pour les organismes publics. Ainsi, l'ordonnance exigeant que le demandeur verse une indemnisation pour ces dépenses a été jugée comme une ordonnance administrative illégale.

Dans la décision de la Cour administrative suprême n° 346/2021, le tribunal a statué dans le même sens. Il s'agissait d'un procès visant à annuler une ordonnance exigeant que les agents publics versent une indemnisation à une agence publique. Dans cette affaire, le requérant, en tant que membre de la municipalité du sous-district N., avait décidé d'utiliser ses économies pour financer le projet de construction de la Porte du Jubilé Royal. Ce projet n'était pas une entreprise liée aux services communautaires et sociaux, ni une entreprise visant à accroître les revenus des organisations administratives locales, ni une entreprise créée pour soulager les souffrances de la population, et la population n'en bénéficiait pas directement.

L'utilisation des fonds accumulés dans ce cas n'était pas conforme à l'article 89, alinéa 1 (1) du Règlement du ministère de l'Intérieur concernant la réception d'argent, le décaissement d'argent, le dépôt d'argent, le stockage d'argent et l'inspection de l'argent des organisations administratives locales de 2004. Cela a été considéré comme une mauvaise utilisation des fonds budgétaires, en violation de la discipline budgétaire et financière.

Cependant, la Cour a pris en considération que le projet de construction de la Porte du Jubilé Royal du 2ème défendeur pouvait être considéré comme une activité visant à préserver les arts, les coutumes, la sagesse locale et la bonne culture de la localité, relevant ainsi de l'autorité et des devoirs de la municipalité du sous-district conformément à l'article 50, alinéa 1 (8) de la loi sur les municipalités de 1953. Étant donné qu'aucun dommage apparent n'avait été causé, l'action du demandeur d'utiliser les fonds accumulés pour réaliser le projet de construction de la Porte du Jubilé Royal n'était pas considérée comme une action intentionnelle ou une négligence illégale ayant causé des dommages à la municipalité du sous-district N. Par conséquent, il n'était pas nécessaire que le plaignant verse une indemnisation à l'agence publique.

Trois éléments essentiels peuvent être dégagés de la décision de la Cour administrative suprême :

(1) Une ordonnance enjoignant aux agents publics de verser une compensation à une agence publique peut être interprétée comme l'application des principes de discipline budgétaire et financière visant à réguler le comportement des agents publics. Ce mécanisme contribue directement au maintien de la discipline budgétaire. Parallèlement, la mission de la Cour administrative consiste à examiner la légalité de ces ordonnances imposant des indemnisations aux agences publiques, agissant ainsi de manière indirecte pour préserver la discipline budgétaire.

(2) La délivrance de l'ordonnance administrative contestée relève d'un contrôle administratif interne. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une vérification, d'une inspection ou d'un examen du comportement des agents publics par la Commission de vérification des fonds publics, conformément aux dispositions du règlement de ladite commission sur les disciplines budgétaires et financières de 2001.

(3) La discipline budgétaire et financière peut être invoquée comme une législation, soit en faisant explicitement référence à ces réglementations, soit en se référant uniquement à la discipline budgétaire et financière en tant que principe général du droit.

La décision de la Cour administrative suprême met en exergue la possibilité d'appliquer les principes de discipline budgétaire et financière contenus dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 aux circonstances particulières de chaque cas, que ce soit par l'Administration ou les

services contrôlés. Cette application demeure indépendante de la référence explicite ou non aux termes dudit règlement.

Il convient de souligner qu'il s'agit d'un contrôle administratif interne englobant tant la responsabilité disciplinaire des agents publics que leur responsabilité délictuelle. Il est à noter que cette approche n'implique nullement que les principes susmentionnés soient exclusivement destinés à être utilisés par la Commission de vérification des fonds publics dans le contexte de sanctions administratives. Lorsque les décisions résultant de l'exercice de ce pouvoir par l'Administration revêtent une valeur juridique en tant qu'actes administratifs, ces actes sont assujettis à un contrôle et à un examen leur légalité par une instance supérieure de la Cour administrative, conformément aux principes fondamentaux de l'État de droit.

Il transparaît que la discipline budgétaire et financière constitue des préceptes juridiques susceptibles d'être mobilisés en vue de surveiller et de vérifier la conformité légale des actions administratives, tout en permettant le contrôle et l'inspection du comportement des agents publics. Toutefois, l'application du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, consacrant la discipline budgétaire en tant que cadre juridique, plus particulièrement dans le contexte des lois instaurant des relations juridiques portant préjudice aux individus soumis à la loi, a suscité des critiques pour son apparente incompatibilité avec les principes de l'État de droit et de la démocratie. Ces critiques découlent de l'absence de sanction par le truchement de lois élaborées avec le consentement du Parlement, institution représentant la souveraineté populaire⁶⁸⁵. Cette réglementation a été révoquée à la suite de la promulgation de la Constitution de 2017, entraînant une refonte substantielle du cadre juridique budgétaire. De manière concomitante, l'adoption de la loi organique relative à la vérification des fonds publics en 2018 et de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État en 2018 a consacré les principes fondamentaux de la discipline budgétaire et financière, tels qu'énoncés dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Ainsi, conformément à la jurisprudence établie par la Cour administrative suprême, l'Administration est habilitée à mettre en œuvre directement la discipline budgétaire et financière, en conformité avec les dispositions du chapitre 3 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018.

⁶⁸⁵ KRABUANSRI A., « Regard en arrière et prospective sur deux décennies de « discipline fiscale » en Thaïlande : évolution de la pensée à partir de De « Discipline budgétaire et financière » à « Discipline financière et fiscale de l'État » (Partie 1) », *Administrative Law Journal*, 34 (1), (2022), pp. 129 - 132.

Bien que les actes administratifs soient souvent intrinsèquement liés au budget national d'un pays, il n'a jusqu'à présent été recensé aucun cas administratif où la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été invoquée comme fondement pour contrôler et vérifier la légalité des actes administratifs soumis à l'examen de la Cour administrative.

La principale raison de la non-application de cette loi réside dans les éléments suivants :

(1) Cette législation est encore perçue comme une nouveauté n'ayant pas encore fait l'objet de débats substantiels dans le domaine du droit administratif. Elle suscite principalement un intérêt dans le cadre du droit des finances publiques, notamment au sein du secteur de l'administration publique, relevant de la compétence du Parlement, du ministère des Finances, ou de la Direction du Budget. Elle n'a pas encore été intégrée de manière formelle dans le contexte du « contentieux administratif » devant la Cour administrative ;

(2) L'incertitude persiste quant à la portée d'une telle loi, que ce soit en tant que texte de nature politique ou administrative, et à sa capacité d'être appliquée directement aux actions administratives. Cela vaut également pour la Commission de vérification des fonds publics, une entité jouant un rôle direct dans l'application des critères susmentionnés pour sanctionner les agents publics dont les comportements sont jugés non conformes à la loi. Actuellement, un débat académique est en cours concernant l'étendue d'application de ladite loi et la légitimité de l'imposition de sanctions administratives aux agents publics.

Néanmoins, les précédents jurisprudentiels de la Cour administrative suprême présentent des avantages significatifs. L'utilisation par l'Administration de la discipline budgétaire et financière pour exercer un contrôle direct sur le comportement de ses agents publics témoigne de manière exemplaire de l'évolution des dispositions légales thaïlandaises en matière de finances publiques. Les décisions de la Cour administrative suprême confirment la possibilité d'appliquer la discipline budgétaire et financière afin de garantir que la gestion des fonds publics par les agents publics soit conforme à la loi. Il n'est plus impératif d'attendre des sanctions administratives émises par la Commission de vérification des fonds publics en cas de violations de la discipline budgétaire et financière. Cette approche est cohérente avec la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui ne requiert pas une fréquence élevée de cas de discipline budgétaire et financière, contrairement aux pratiques antérieures. En effet, l'utilisation de ce pouvoir par le passé illustre l'image d'une entité agissant davantage en tant que « gardien » de l'agence contrôlée, plutôt que comme une instance d'inspection visant à

améliorer la qualité des dépenses publiques au sein de l'agence concernée, tel que cela devrait être le cas⁶⁸⁶.

L'accroissement significatif du niveau de contrôle sur l'audit interne par l'Administration elle-même, tel qu'explicité dans cette étude de cas, catalysera une mutation du rôle de l'organisation de vérification des fonds publics vers une posture imprégnée d'une orientation davantage « créative ». Autrement dit, au lieu de se confiner à la présentation traditionnelle des « constatations d'audit », l'organisation de vérification des fonds publics orientera résolument son effort vers la « promotion » et la « recommandation » des services contrôlés, notamment en ce qui concerne une gestion judicieuse des fonds publics⁶⁸⁷.

c. L'analyse des lacunes observées dans la mise en œuvre effective de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 sur le terrain

Effectivement, dans la réalité, les principes de discipline budgétaire énoncés dans la loi de 2018 ne semblent pas être respectés avec la même rigueur sous l'actuelle administration gouvernementale. À titre d'illustration, l'article 22, qui conditionne la fixation des dépenses liées au budget central à des circonstances et nécessités particulières, stipulant que les dépenses ne peuvent être allouées directement aux organes compétents de l'État, a été contourné. Malgré l'allégation selon laquelle les fonds étaient destinés à résoudre la problématique de la COVID-19, le 2 août 2021, une majorité de la Commission extraordinaire chargée d'examiner la loi sur les dépenses budgétaires pour l'exercice 2022 a décidé de réduire les budgets de divers départements et d'accroître le budget central total, conformément à une motion présentée par le Parti Palang Pracharat (พรรคพลังประชารัฐ)⁶⁸⁸. Une telle démarche contrevient aux principes énoncés à l'article 22, étant donné que dans ce cas précis, le budget aurait pu être alloué directement à d'autres organismes conformément au principe de spécialité. Des entités telles que le bureau de la caisse de sécurité sanitaire, la caisse de sécurité sociale, l'Université de Thammasat, dont l'hôpital accueille actuellement un grand

⁶⁸⁶ RATTAMRIT N. et al., « Organisations indépendantes et création d'un équilibre dans le système politique », *Journal of the King Prajadhipok's Institute*, 17 (2) (mai - août 2019) pp. 29 - 33.

⁶⁸⁷ SUNTHARANURAK S., Public Audit Organization and Support for Sustainable Development Goals, thaipublica, 29 juin 2019, consulté le 1er novembre 2022 sur <https://thaipublica.org/2019/06/sutti-10/>.

⁶⁸⁸ BBC THAI, « Budget 2022 : « faire un carte blanche » 16 milliards au général Prayut », 4 août 2021, <https://www.bbc.com/thai/thailand-58087459>.

nombre de patients, auraient pu bénéficier de ces fonds. La gestion du budget central par le gouvernement a soulevé des préoccupations quant à la transparence, notamment lorsque des fonds ont été utilisés pour réprimer des manifestations politiques anti-gouvernementales, au motif d'une nécessité urgente de maintenir la paix et l'ordre⁶⁸⁹.

Un autre exemple concerne le budget d'investissement, où la loi sur la discipline budgétaire précise clairement la proportion à respecter. L'article 20 (1) prévoit que l'établissement des crédits annuels se fait conformément aux règles énoncées. Il est spécifié que les crédits d'investissement doivent représenter au moins vingt pour cent des crédits annuels et ne doivent pas être inférieurs au montant équivalent au déficit de ces crédits annuels. Néanmoins, cette disposition semble ne pas être observée, car le gouvernement a tendance à prioriser la budgétisation des dépenses courantes⁶⁹⁰. Le problème s'est posé au cours de l'exercice 2021, avec un ratio du budget d'investissement de seulement 1,19 % par rapport aux dépenses budgétaires annuelles, et pour l'exercice 2022, le budget d'investissement n'a représenté que 19,74 % par rapport à la proportion des dépenses budgétaires de l'exercice. Cependant, les violations de la discipline budgétaire en vertu de l'article 20(1) au cours des deux derniers exercices fiscaux semblent ne pas être étayées par une base légale permettant de sanctionner le gouvernement et le Parlement.

Pour illustrer la corrélation entre le budget d'investissement et le budget annuel des dépenses depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la discipline budgétaire de 2018, cela peut être présenté dans le tableau ci-dessous, exprimé en millions de bahts.

⁶⁸⁹ MATICHON, « Cabinet' approuve le budget central de 191 millions de bahts pour le contrôle de la foule », 26 janvier 2021, https://www.matichon.co.th/politics/news_2548607.

⁶⁹⁰ THAIPBS, « Somchai » souligne que le Cabinet pourrait être destitué car en 2023 le budget d'investissement était inférieur à 20%, 31 mai 2022 <https://www.thaipbs.or.th/news/content/316111>.

Tableau 13⁶⁹²

Tableau exposant la relation entre le budget d'investissement et le budget annuel pour la période de l'exercice 2017-2023 ⁶⁹¹										
Exercice financier	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017			
Budget annuel	3,185,000.0	3,100,000.0	3,285,962.5	3,200,000.0	3,000,000.0	2,900,000.0	2,733,000.0			
Budget d'investissement	689,479.9	611,933.4	649,310.2	644,425.7	649,138.2	659,780.9	548,871.9			
Taux de proportion entre le budget d'investissement et le budget annuel	21.65	19.74	19.8	20.1	21.6	22.8	20.1			

⁶⁹¹ BUREAU DU BUDGET, résumé du budget selon la loi de dépenses budgétaires pour l'exercice 2017, p. 5., Bureau du Budget, résumé du budget selon la loi de dépenses budgétaires pour l'exercice 2018, p. 5., Bureau du le Budget, budget récapitulatif selon la loi de dépenses de l'exercice 2017, p. 2019, p. 5., Direction du Budget, budget récapitulatif selon la loi de dépenses de l'exercice 2020, p. 5., Direction du Budget, budget récapitulatif selon la loi de dépenses de l'exercice 2021, p. 5., Direction du budget, budget par synthèse selon la loi de dépenses de l'exercice 2022, p. 5., Direction du budget, budget récapitulatif selon le budget Loi de dépenses pour l'exercice 2023, p. 5.

⁶⁹² Tableau 13 produit par KRABUANSRI A., 31 décembre 2022.

La détermination de ces proportions est motivée par la volonté louable de favoriser le développement du pays afin d'atteindre la croissance économique, l'un des objectifs budgétaires essentiels. Ainsi, l'État devrait allouer des budgets d'investissement, plutôt que de se limiter à des dépenses courantes qui ne contribuent pas à la croissance économique. Cependant, établir des chiffres fixes dans une loi qui est, par nature, plus contraignante que le règlement intérieur du pouvoir exécutif suscite des interrogations. La question qui se pose est de savoir si ces dispositions devraient demeurer dans la loi à ce niveau ou si elles devraient être laissées à la discrétion du pouvoir exécutif pour définir une discipline budgétaire appropriée selon son jugement.

Il est possible de conclure que, globalement, la quasi-totalité de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 revêt un caractère contraignant et se présente essentiellement comme un cadre politique. L'inclusion des règlements internes du ministère des Finances ou des directives du pouvoir exécutif dans le domaine législatif vise principalement à établir une légitimité démocratique et à instaurer psychologiquement des paramètres réglementaires plus rigoureux pour le pouvoir exécutif. Il convient de noter, entre parenthèses, que finalement, la question dépend de la volonté de la Cour constitutionnelle, du moment où elle décide d'intervenir, de l'étendue de son contrôle et, surtout, des acteurs gouvernementaux qu'elle choisira de surveiller.

Il est proposé que l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 soit amendé de manière à ne pas nécessiter une référence explicite à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. L'objectif serait de permettre au législateur de promulguer une nouvelle loi soutenant les mêmes principes de discipline budgétaire et financière qui étaient antérieurement imposés aux agents publics, comme stipulé dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Cette proposition suggère également d'élever le statut de cette loi au niveau législatif.

Dans l'absence d'une modification législative pour adapter la situation, la réponse réelle serait de revenir à une définition large de la discipline budgétaire en Thaïlande. En résumé, la discipline budgétaire au sens large englobe « L'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité

économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ».

De cette définition, il ressort que la discipline budgétaire possède à la fois un cadre juridique et un cadre non juridique relevant de l'économie politique. Par conséquent, les organismes d'audit juridique et politique doivent utiliser leurs propres outils en fonction des circonstances. Par exemple, la Commission de vérification des fonds publics utilisera la discipline budgétaire conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, spécifiée uniquement dans le Chapitre 3 intitulé « Discipline monétaire et financière », comme base pour les sanctions administratives dans les affaires de discipline budgétaire et financière conformément à la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Quant au contenu des chapitres 1 et 2 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, relatifs à la discipline budgétaire qui constitue véritablement un cadre d'économie politique, il doit être laissé au pouvoir de contrôle politique entre le Parlement et le gouvernement. Il revient à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État d'utiliser des concepts économiques pour définir le cadre de l'économie nationale, cadre qui peut être révisé et modifié en fonction de la situation politique, à la discrétion de l'exécutif.

La préparation du budget annuel, qui implique que le Cabinet élabore moins de 20 pour cent du budget des dépenses d'investissement, est conforme à la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018, selon l'article 20. Dans ce contexte, le cadre de discipline budgétaire adopté revêt une nature strictement politique en Thaïlande. L'administration est mieux placée pour déterminer le ratio le plus approprié en fonction de la situation nationale. Elle doit également composer avec la pression politique exercée par les citoyens, que ce soit en raison leur insatisfaction face à l'augmentation de la dette publique de l'État ou à un budget d'État jugé insuffisant pour les dépenses d'investissement.

Cela s'inscrit dans le cadre des méthodes démocratiques. Même si les fonctionnaires, les médias et les universitaires considèrent que le Parlement et le gouvernement font partie du même groupe politique, ils doivent accepter et utiliser des mécanismes politiques à travers la vérification et la diffusion d'informations au public afin de se battre lors des prochaines élections⁶⁹³.

⁶⁹³ Il est souligné que demander à "l'État" de respecter et de maintenir la discipline budgétaire en Thaïlande relève véritablement d'une question politique. Si ce respect n'est pas observé, la discipline budgétaire ne l'est pas non plus. Contrairement aux pays de l'Union européenne qui bénéficient d'un système juridique international solide, les États membres, comme la France, sont ainsi tenus et contraints de maintenir la discipline budgétaire sous peine

de sanctions de la part de l'Union européenne, telles que des amendes, comme le mentionne KRABUANSRI A. dans « Looking Back and Looking Forward », p. 145-148.

SECTION II. LES AUTRES LOIS IMPORTANTES

La Constitution de 2017 a conféré à la discipline budgétaire une stature constitutionnelle éminente, attestant de l'engagement étatique envers la préservation de cette discipline. La Loi de discipline budgétaire de 2018 occupe une position centrale en recevant une légitimité constitutionnelle, élargissant ainsi son champ d'application aux autres lois des finances publiques préexistantes. L'article 6 de cette loi corrobore que la discipline budgétaire ne se circonscrit pas aux dispositions spécifiques de ladite législation, mais englobe également d'autres lois connexes. Malgré la préexistence de certaines lois mentionnées dans cette section, leur dispersion a été prépondérante, et l'absence d'une approche uniforme dans leur mise en œuvre par chaque entité a été notoire. Une cohérence ou une corrélation entre ces lois était insaisissable. Par ailleurs, l'absence d'une agence unique assumant une responsabilité globale a motivé l'établissement de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, actuellement investi de la coordination de la discipline budgétaire, garantissant ainsi une application plus intégrale de cette discipline.

La loi sur la discipline budgétaire de 2018 s'affirmera en tant que législation fondamentale reconnaissant le concept de discipline budgétaire. Elle énonce des critères exhaustifs liés aux questions politiques économiques dans les Chapitres 1 et 2, et des critères juridiques dans le Chapitre 3, compilant des directives pour l'utilisation de divers instruments financiers. Toutefois, il convient de noter que cette loi, bien qu'énonçant des principes généraux, reste essentiellement une législation centrale. Elle ne procède pas à une spécification approfondie des détails relatifs à la formulation de la politique budgétaire ou à son exécution par le biais de divers instruments financiers de nature juridique.

En vertu de l'article 6, prescrivant que l'État doit préserver la discipline budgétaire conformément à la présente loi et « conformément à d'autres lois pertinentes », conjugué à l'article 11 (1) qui confère à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État le pouvoir d'établir une discipline budgétaire complémentaire à celle déjà instaurée pour les agences publiques, on peut conclure que la discipline budgétaire revêt une acception large, se manifestant à travers trois dimensions distinctes des lois et règlements : 1) la discipline budgétaire stipulée dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, 2) la

discipline budgétaire présente dans d'autres lois pertinentes, et 3) la discipline budgétaire déterminée par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État.

Pour appréhender la discipline budgétaire thaïlandaise de manière exhaustive, il est impératif d'explorer d'autres lois en plus des deux textes étudiés précédemment. Parmi ces lois complémentaires, Le professeur émérite Chanchai Sawangsak (ศาสตราจารย์พิเศษชาญชัย แสวงศักดิ์), ancien président de la Cour administrative suprême de Thaïlande, a identifié plusieurs textes juridiques d'importance, notamment : (1) La Loi sur les procédures budgétaires de 2018 ; (2) La Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics) ; (3) La Loi sur le Trésor de 1949 ; (4) La Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 ; (5) La Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 ; (6) La Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 ; (7) La Loi sur la création des organisations administratives locales et la Loi sur les plans et procédures de décentralisation pour les organisations administratives locales de 1999⁶⁹⁴.

Cependant, au sein de cette étude, une attention particulière sera portée à l'explication détaillée de trois catégories, parmi lesquelles se distinguent cinq lois majeures⁶⁹⁵ : (1) Les lois générales liées au Trésor public, notamment la Loi sur le Trésor de 1949 ; (2) Les lois concernant les dépenses publiques, englobant la Loi sur les procédures budgétaires de 2018, la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015, et la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 ; (3) Les lois relatives à la dette publique, incluant la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005.

⁶⁹⁴ SAWANGSAK C., *op. cit.*, pp. 91-92.

⁶⁹⁵ Il est observé que le discours sur le regroupement se concentre exclusivement sur les dépenses, sans aborder les revenus publics, principalement issus des impôts. Les lois relatives aux impôts jouent ainsi un rôle crucial dans la détermination des modalités de perception fiscale. Elles établissent les bases de calcul des impôts, fixent les taux d'imposition, définissent les méthodes de calcul et prévoient des déductions pour les dépenses et les allocations. Parmi ces lois, on peut citer le Code des impôts de 1938, la loi sur la taxe d'accise de 2017, la loi sur les douanes de 2017, le tarif des douanes de 1987, la loi sur la taxe des nids d'hirondelles de 1997, ou encore la loi sur l'impôt sur les revenus pétroliers de 1971.

En examinant la loi sur la procédure budgétaire de 2018, il apparaît que celle-ci spécifie que seul le budget est soumis à l'examen du Parlement. Ainsi, il n'est pas nécessaire de préparer un budget des recettes pour approbation parlementaire. Ce dernier consiste simplement en une estimation des recettes pour l'exercice financier concerné, annexée au projet de loi budgétaire annuel. Ce système est connu sous le nom de « Système budgétaire à sens unique » (ระบบงบประมาณขาเดียว). Par conséquent, les diverses lois mentionnées précédemment ne déterminent que l'assiette des recettes publiques de l'État. Quant à l'exercice du pouvoir de perception des revenus à partir de cette assiette fixée par la loi, le système juridique thaïlandais n'exige pas que cette responsabilité revienne à la Chambre des représentants. Ainsi, il incombe au pouvoir exécutif d'utiliser le pouvoir légal pour collecter les recettes publiques lorsque toutes les conditions requises sont réunies. Il n'est donc pas nécessaire de solliciter l'approbation du Parlement sur une base annuelle, comme c'est le cas pour le budget annuel.

La nécessité d'expliciter ces cinq lois réside dans leur lien intrinsèque avec des instruments financiers d'importance significative⁶⁹⁶. Cependant, il est indéniable que l'outil budgétaire prédominant demeure le budget annuel, considéré comme l'élément vital qui nourrit le cœur de l'État. Ainsi, cette étude se divise en deux parties cruciales : La Loi sur les procédures budgétaires de 2018 (§ 1) ; et Les autres lois pertinentes en lien avec la législation budgétaire (§ 2).

⁶⁹⁶ En ce qui concerne les autres lois, elles présentent des caractéristiques uniques qui les distinguent et qui peuvent être examinées individuellement en tant que domaine spécifique, tel que le droit de la propriété de l'État et les réglementations concernant les entités gouvernementales locales. Les dispositions relatives au droit fiscal, bien que pertinentes, ne sont abordées que de manière marginale dans ce contexte. De manière similaire, les dispositions relatives aux revenus publics sont généralement étudiées de manière distincte dans le cadre du domaine académique du droit fiscal et ne seront donc pas développées ici afin de maintenir la concision de notre exposé.

§ 1. La loi sur les procédures budgétaires de 2018

La dépense publique la plus prépondérante du pays réside dans l'exécution de la loi de finances annuelle. Il convient de noter à ce stade que la loi sur les dépenses budgétaires annuelles se distingue de la loi sur les procédures budgétaires de 2018. Fondamentalement, la loi sur les procédures budgétaires annuelles de 2018 est spécifiquement liée à la préparation de la loi sur les procédures budgétaires annuelles, et non pas au budget annuel en lui-même⁶⁹⁷. Toutefois, elle est considérée comme l'une des lois attribuant au pouvoir exécutif la faculté de débloquer des fonds gouvernementaux, en accord avec l'article 140 de la Constitution⁶⁹⁸.

Néanmoins, il convient de noter que le budget des dépenses ne se limite pas exclusivement au budget des dépenses annuel. En vertu de la définition à l'article 4, l'expression « loi de finances » englobe la loi de crédits annuelle, la loi de crédits supplémentaires, ou la loi de transfert de crédits, selon les circonstances spécifiques⁶⁹⁹.

De plus, la loi sur les procédures budgétaires intègre également des dispositions relatives aux fonds extrabudgétaires, comme cela transparaît à l'article 4 (définition des termes), à l'article 10 (documents étayant le projet de loi de finances annuelle), à l'article 19 (pouvoirs et devoirs du directeur du bureau du budget), à l'article 25 et à l'article 30 (demande de fixation de budget).

Étant donné la complexité et la minutie de cette loi, seuls les aspects essentiels seront synthétisés afin de fournir une vue d'ensemble de la discipline budgétaire en matière de dépenses publiques. L'analyse sera structurée en trois étapes complémentaires : d'abord, L'importance du droit des procédures budgétaires (A), qui permet de comprendre le rôle fondamental des règles procédurales dans la gestion des finances publiques ; ensuite, Le régime juridique applicable (B), qui précise le cadre normatif et institutionnel encadrant la discipline

⁶⁹⁷ Article 19 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'introduction de la loi de finances annuelle doit être conforme à la loi relative aux procédures budgétaires, en incluant une indication des sources et une estimation des recettes, des réalisations ou des avantages attendus des dépenses, et ce, en conformité avec les stratégies nationales ainsi que les objectifs de développement des plans ».

⁶⁹⁸ Article 140 de la Constitution de 2017 : « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert de crédits ou la loi sur le Trésor ou la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, sauf en cas d'urgence nécessitant une anticipation, conformément aux règles et procédures définies par la loi. Dans de telles situations, les estimations de dépenses pour remboursement doivent être réservées dans la loi de finances portant transfert de crédits, la loi de finances rectificative, ou la loi de finances annuels pour l'exercice financier suivant ».

⁶⁹⁹ Article 4 de la loi sur la procédure budgétaire de 2018 : « Dans le contexte de la présente loi, ... « loi de finances » fait référence à la loi de finances annuelle, à loi de finances supplémentaires, ou à la loi de finances portant transfert de crédits, selon les circonstances spécifiques ».

budgétaire ; enfin, L'exemple du budget des dépenses publiques pour l'exercice 2025 (C), qui constituera une illustration concrète de la mise en œuvre de ces principes. Cette progression, allant du général vers le particulier, vise à montrer comment la discipline budgétaire se déploie à la fois en théorie et en pratique.

A - L'importance du droit des procédures budgétaires

Cette recherche sera structurée en deux sections distinctes : Les éléments importants de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 (1) ; et La présentation des différents types de budgets (2)).

1) Les éléments importants de la loi sur les procédures budgétaires de 2018

Les textes législatifs significatifs liés au budget englobent la Constitution de 2017, ainsi que la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, établissant les assises des finances publiques en matière de budgétisation. En outre, étant donné que la budgétisation représente un instrument financier essentiel, une autre loi spécifique, la Loi sur les procédures budgétaires de 2018, détaille les méthodes de préparation du budget, la gestion budgétaire, le contrôle budgétaire, ainsi que divers règlements décrivant les pouvoirs spécifiques du Premier ministre ou du ministre des Finances pour définir de manière précise les règles, les conditions et les procédures. Le rôle significatif du directeur du Bureau du Budget dans le soutien des activités du département politique est également à souligner.

La loi de finances annuelle revêt une importance particulière et présente des caractéristiques distinctes la distinguant des autres lois de deux manières⁷⁰⁰ :

(1) Elle se qualifie en tant que loi d'habilitation, ce qui indique qu'elle revêt un caractère cérémoniel où le Parlement confère au pouvoir exécutif l'autorisation de dépenser des fonds publics. Cette particularité la distingue des autres lois qui ont pour objet de définir les relations juridiques ou les modèles de comportement (normes) des individus au sein de la société, spécifiant ce qui doit être fait ou interdit ;

⁷⁰⁰ DUBOUIS L. et al., *op. cit.*, p. 316.

(2) Elle revêt la nature d'une législation technique en vigueur sur une période déterminée. Cela signifie qu'elle est éphémère, prenant effet et expirant conformément aux délais fixés par la loi. Elle est temporaire, n'étant en vigueur que pour une année, à la différence d'autres lois qui sont fondamentalement permanentes jusqu'à ce que le pouvoir législatif décide d'abroger.

En plus de ses caractéristiques juridiques, la loi de finances annuelle revêt également une singularité en politique en raison de son importance vitale pour l'État. Si la loi de finances annuelle n'est pas prise en considération, l'administration du pays est inévitablement perturbée, comme cela s'est produit avec le gouvernement fédéral des États-Unis⁷⁰¹. Par conséquent, si le projet de loi de finances annuelle ne réussit pas à passer l'examen de l'Assemblée nationale, cela signifie que le pouvoir suprême du peuple, exprimé à travers ses représentants, n'accorde plus sa confiance au pouvoir exécutif pour la gestion du pays.

Selon la tradition constitutionnelle, dans de telles circonstances, le gouvernement est tenu de dissoudre le Parlement, restituant ainsi le pouvoir ultime au peuple et ouvrant la voie à l'élection de nouveaux représentants. Même si un gouvernement est élu conformément aux dispositions transitoires de la Constitution de 2017, qui permettent aux 250 membres nommés du Sénat de participer au vote pour l'élection du Premier ministre⁷⁰², ledit gouvernement doit néanmoins obtenir une majorité à la chambre basse⁷⁰³. En l'absence de quoi, il serait incapable d'adopter la loi de finances annuelle.

⁷⁰¹ COMMITTEE FOR A RESPONSABLE FEDERAL BUDGET, "Government Shutdowns Q&A: Everything You Should Know," 16 Janvier 2024, <https://www.crfb.org/papers/government-shutdowns-qa-everything-you-should-know>, SUWANNATAT P. et al., « Government Shutdown / US budget Politics », Wedthatat, Isra News Agency, 8 février 2018, publié sur <https://www.isranews.org/content-page/item/63382-gs.html>, récupéré le 5 juin 2023.

⁷⁰² Article 272 de la Constitution de 2017 : « Pendant la période de cinq ans à compter de l'installation du premier Parlement conformément à la présente Constitution, l'approbation d'une personne éligible à être nommée Premier ministre doit se conformer à l'article 159, à l'exception de l'examen et de l'approbation selon l'article 159, alinéa 1, qui doit être réalisé par une séance conjointe du Parlement. La résolution approuvant la nomination de toute personne au poste de Premier ministre en vertu de l'article 159, alinéa 3, *doit être adoptée par une majorité des voix du total des membres actuels des deux chambres* ».

⁷⁰³ Le processus de vote pour élire le Premier ministre requiert la moitié des voix parlementaires, soit 376 voix, provenant des 500 députés en plus des 250 sénateurs (conformément aux dispositions transitoires de la Constitution). Cependant, si un parti détient plus de 250 voix à la Chambre des représentants, cela devient une condition significative pour assurer la stabilité du fonctionnement continu du gouvernement, vu WORKPOINT TODAY, « Dans le processus de sélection du Premier ministre, les 750 députés et sénateurs doivent voter publiquement », 27 mars 2019, <https://workpointtoday.com/ขั้นตอนเลือกนายกรัฐมนตรี-ส-ส-ว-750/>.

2) La présentation des différents types de budgets

La classification budgétaire peut s'appuyer sur divers critères. Dans cette section, trois critères de classification significatifs seront exposés⁷⁰⁴ : La classification des budgets selon la politique budgétaire (a) ; La classification des budgets selon leur influence sur l'économie (b) ; et La classification des budgets selon les lois budgétaires thaïlandaises (c).

a. La classification des budgets selon la politique budgétaire

Les systèmes budgétaires représentent divers outils de gestion budgétaire, chacun étant conçu pour atteindre des objectifs spécifiques et implémenté à travers des méthodes distinctes. En d'autres termes, certains types de systèmes budgétaires mettent l'accent sur la planification, d'autres sur le contrôle des dépenses, tandis que certains se concentrent sur l'évaluation des résultats des dépenses en fonction d'objectifs spécifiques. La plupart des pays optent pour un système budgétaire national, bien que certains puissent utiliser deux systèmes ou plus. Les types de budget peuvent être classés en cinq catégories⁷⁰⁵ : (1) Système de budgétisation par poste ; (2) Système de Programmation et de Budgétisation (PPBS) ; (3) Système de budgétisation basé sur la performance (PBB) ; (4) Système de budgétisation base zéro ; (5) Système de budgétisation incrémentielle.

Cependant, cette section se concentrera sur l'explication de trois types spécifiques de systèmes budgétaires : Le système budgétaire par poste (i) ; Le système budgétaire stratégique basé sur la performance (ii) ; et Le système budgétaire base zéro (iii). La raison en est qu'il s'agit de systèmes que la Thaïlande a utilisés dans le passé, le système actuellement en place, et des systèmes qu'elle pourrait envisager d'utiliser à l'avenir⁷⁰⁶. L'étude de ces trois types de systèmes budgétaires et leur comparaison mettra en évidence le rôle essentiel du système budgétaire en tant que technique juridique cruciale dans l'allocation des ressources du pays.

⁷⁰⁴ En plus de ces trois types, il peut exister de nombreuses autres classifications. Par exemple, les classifications budgétaires basées sur les activités incluent les budgets militaires, budget agricole, Budget de l'éducation, budget de la santé publique, etc., ou classification des budgets selon des caractéristiques économiques (Statistiques de finances publiques (GFS)), comme les budgets de subventions, Budget de dépenses pour l'achat d'immobilisations, Budgétisez les dépenses pour rembourser le principal du prêt, Budget de dépenses pour compenser le solde de la trésorerie, etc.

⁷⁰⁵ KAEWLA-IAD S., *Droit des finances publiques*, op.cit., pp. 107 - 122.

⁷⁰⁶ THONGJAMNONG W., « Avantages et défis du « budget de base zéro », recommandent les experts Faites-le progressivement et devriez le faire tous les 3 à 5 ans au lieu de chaque année", 30 mai 2023, thestandard, publié sur <https://thestandard.co/mou-zero-based-budgeting/>. Consulté le 5 juin 2023.

i. Le système budgétaire par postes

De 1959 au début de 1981, la Thaïlande a adopté un système budgétaire par poste, qui classe les dépenses en fonction des types de biens ou de services nécessaires au fonctionnement du gouvernement. Ce système budgétaire se concentre principalement sur le contrôle des intrants ou des ressources. La classification des dépenses, également appelée classification des dépenses selon l'objet, consiste à catégoriser les dépenses en fonction des différentes catégories, telles que les salaires et les traitements. Ainsi, les dépenses liées aux salaires et traitements, par exemple, indiquent le nombre de fonctionnaires et d'autres membres du personnel gouvernemental, ainsi que la part du budget allouée à ces dépenses. La classification des dépenses selon leurs objectifs implique donc des détails spécifiques, chaque poste budgétaire indiquant quels types de postes et quel montant d'argent seront alloués à l'administration⁷⁰⁷.

L'avantage du système budgétaire par postes (ou le système budgétaire répertorié) réside dans son strict contrôle. En principe, l'unité réceptrice du budget ne peut pas transférer les fonds budgétaires vers d'autres sources. Cependant, il présente un inconvénient majeur : un manque de flexibilité. Les modifications budgétaires difficiles entraînent des retards inévitables dans le décaissement du budget, ce qui impacte les services publics pour les citoyens en raison de problèmes techniques. De plus, ce type de budgétisation est caractérisé par une réflexion à court terme, prenant en compte les besoins sur une base annuelle, ce qui conduit à un manque de planification des dépenses budgétaires et des mesures pour les revenus futurs⁷⁰⁸.

ii. Le système budgétaire stratégique basée sur la performance

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1999 jusqu'à présent, la Thaïlande utilise un système budgétaire axé sur les résultats. Ce système accorde une importance particulière aux résultats des dépenses budgétaires. Plus tard, lors de la réforme du système budgétaire en 2002, le système budgétaire axé sur les résultats a été amélioré, en mettant davantage l'accent sur la stratégie, et il est désigné comme « budgétisation stratégique basée sur la performance (SPBB) ». Ce type de système budgétaire se concentre sur la définition d'objectifs et d'objectifs de dépenses budgétaires en fonction de divers plans ou activités. Ces objectifs sont atteints en déterminant les « facteurs d'entrée », qui désignent les ressources produisant le

⁷⁰⁷ Sabyeroob-Polsuwan O., *op. cit.*, pp. 206., et KAEWLA-IAD S, *op. cit.*, pp. 107-109.

⁷⁰⁸ KAEWLA-IAD S, *op. cit.*, pp. 109-110.

résultat, à savoir le budget. La « production » fait référence aux biens et services obtenus grâce aux dépenses des fonds budgétaires. Ensuite, les « résultats » désignent les résultats de la mise en œuvre du plan, déterminant si les résultats de la dépense atteignent ou non les objectifs du plan. Enfin, « l'impact » se réfère aux résultats finaux dans la société ou le pays, en fonction de la réalisation ou non des objectifs ultimes que le gouvernement souhaite atteindre avec les dépenses budgétaires⁷⁰⁹.

L'avantage d'un système budgétaire axé sur la performance est qu'il encourage à prioriser les dépenses des budgets limités sur les postes les plus importants. Ce système met en place une planification prospective appelée cadre de dépenses prévisionnelles à moyen terme, ce qui diffère du système budgétaire par postes qui se concentre sur la préparation d'une année à l'autre. Il est important de noter qu'un système budgétaire basé sur la performance favorise également une utilisation plus transparente, efficace et efficiente du budget. De plus, il contribue au maintien de la discipline budgétaire en permettant au gouvernement d'avoir une vision globale des dépenses budgétaires. Cela facilite la réalisation de coupes budgétaires pour des plans ou des projets moins efficaces ou moins importants pour la société, libérant ainsi des ressources pour de nouveaux projets d'investissement sans nécessité d'augmenter les dépenses budgétaires⁷¹⁰.

iii. Le système budgétaire base zéro

L'allocation budgétaire base zéro est une méthode d'allocation de budgets basée sur les résultats attendus. Contrairement à d'autres approches, la budgétisation base zéro ne prend pas en compte le montant du budget alloué l'année précédente. Chaque année, les activités de l'agence sont considérées comme de nouvelles activités, repartant de zéro. Ainsi, la budgétisation base zéro se caractérise par un processus ascendant, commençant au niveau inférieur de la gestion, où les cadres déterminent un ensemble d'activités et de décisions. Ces propositions remontent ensuite à chaque niveau de gestion, sont analysées, hiérarchisées, et finalement examinées par le niveau de direction le plus élevé pour la proposition du budget. Lorsque le budget est soumis au Parlement pour examen, l'ensemble du budget, y compris

⁷⁰⁹ Sabyeroob-Polsuwan O., *op. cit.*, pp. 207-208., KAEWLA-IAD S, *op. cit.*, pp. 114-115.

⁷¹⁰ KAEWLA-IAD S, *op. cit.*, pp. 117-119.

chaque activité proposée, est évalué, sans se limiter aux ajouts par rapport à l'année précédente, comme c'est le cas avec d'autres systèmes⁷¹¹.

L'avantage de ce système réside dans sa flexibilité dans la détermination des activités. Le gouvernement et le Parlement ont la possibilité d'annuler des projets peu performants (programmes à faible rendement) ou de réduire l'importance leur mise en œuvre, ce qui permet d'économiser le budget de l'État. Ces économies peuvent être réaffectées pour soutenir des projets à très bon rendement (programmes à rendement élevé) et favoriser une mise en œuvre plus efficace des activités ou des projets gouvernementaux. L'obligation pour les agences d'expliquer chaque année les raisons et la nécessité de réaliser diverses activités contribue à l'amélioration des projets existants pour les rendre plus efficaces. Cela permet également d'identifier et d'éliminer les dépenses redondantes ou inutiles, générant ainsi des économies de coûts et une meilleure allocation des ressources. De plus, ce système peut être ajusté en fonction des besoins changeants, des priorités émergentes et des situations inattendues, rendant ainsi le processus budgétaire plus agile et réactif⁷¹².

b. La classification des budgets selon leur influence sur l'économie

En classant les dépenses budgétaires en fonction leurs influences économiques, on peut les diviser en trois types : Le budget des dépenses ordinaires (i) ; Le budget d'investissement (ii) ; et Le budget pour les frais de transfert (iii)⁷¹³.

i. Le budget des dépenses ordinaires

Le budget des dépenses courantes a été le premier type de budget des dépenses à apparaître avec l'émergence de l'État. Il correspond au rôle initial de l'État, dont la mission fondamentale était simplement de maintenir la paix et l'ordre dans le pays. À cette époque, l'État n'avait pas encore le devoir d'intervenir dans l'économie. Le budget des dépenses courantes n'a fondamentalement aucun impact direct sur le système économique national.

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 119 et 120.

⁷¹² THONGJAMNONG W., *op.cit.*

⁷¹³ ENGCHANIL A., *op.cit.*, pp. 86-90.

Ces dépenses courantes peuvent être divisées en deux types : Le budget du personnel (i.i) ; et Le budget opérationnel (i.ii).

i.i Le budget du personnel

Le budget du personnel, également appelé budget du personnel, englobe les dépenses allouées aux fonctionnaires du gouvernement. Cela inclut les salaires, les allocations de poste et tout autre montant supplémentaire, ainsi que divers avantages sociaux et pensions gouvernementales. Les dépenses de personnel constituent généralement la majorité du budget annuel du pays, représentant environ 80 % des dépenses budgétaires totales.

Le budget du personnel représente un défi budgétaire significatif, car l'ouverture de nouveaux postes de personnel gouvernemental implique un engagement financier sur une période d'environ 70 ans (avec une période de travail d'environ 40 ans et une période de retraite d'environ 30 ans). Ce budget est moins flexible que d'autres types de budgets, car des coupes ou des réductions ne peuvent pas être facilement effectuées chaque année, contrairement à d'autres types de dépenses qui peuvent être ajustés plus fréquemment.

i.ii Le budget opérationnel

Le budget opérationnel, également appelé budget de fonctionnement, est le budget de dépenses destiné à la gestion quotidienne des agences gouvernementales conformément à leurs missions assignées. Il englobe diverses dépenses liées à l'achat de fournitures nécessaires à la prestation de services publics, ainsi que des dépenses de consommation telles que les factures d'eau, d'électricité, de téléphone, les fournitures de bureau, les frais d'entretien des bâtiments, etc. Ces dépenses sont essentielles pour assurer le fonctionnement régulier et opérationnel des agences gouvernementales.

ii. Le budget d'investissement

Les dépenses d'investissement impliquent l'intervention de l'État dans des activités économiques visant le développement des infrastructures. Cela peut inclure des investissements

dans la construction de routes, d'autoroutes, de voies ferrées, de ports, d'aéroports, etc. Les budgets d'investissement se distinguent des budgets ordinaires car ils sont destinés à des dépenses générant des rendements dans l'économie. Ces investissements peuvent contribuer à la création de richesse et à la stimulation de la croissance économique du pays. Les budgets de dépenses d'investissement peuvent être classés en deux types principaux : Les budgets de dépenses qui créent directement des résultats (ii.i) ; et Les budgets de dépenses qui ne produisent pas directement de résultats (ii.ii). Ces deux types de dépenses d'investissement jouent des rôles importants dans le développement économique et social d'un pays, en contribuant à la création de richesse, à l'amélioration des infrastructures et à l'élévation du niveau de vie de la population.

ii.i Les budgets de dépenses qui créent directement des résultats

Les budgets de dépenses pour les investissements qui créent directement de la production, tels que la construction de nouvelles lignes ferroviaires, d'autoroutes ou de centrales nucléaires, sont considérés comme des investissements qui peuvent générer des revenus pour remplacer les dépenses engagées. Ces dépenses ont un impact immédiat et direct sur la création de résultats tangibles, contribuant ainsi à stimuler la croissance économique et à créer des infrastructures essentielles.

ii.ii Les budgets de dépenses qui ne produisent pas directement de résultats

Les budgets d'investissement qui ne créent pas directement de production, tels que la construction d'hôpitaux ou d'universités, ont des retombées sociales positives. Bien que ces investissements ne génèrent pas directement des profits financiers, ils améliorent la qualité de vie, renforcent le système éducatif et contribuent à une bonne santé publique. Ces dépenses peuvent être considérées comme des investissements sociaux qui apportent des avantages indirects à la société dans son ensemble, même s'ils ne se traduisent pas par des revenus financiers immédiats pour l'État.

iii. Le budget pour les frais de transfert

Les dépenses de transfert sont des dépenses que le gouvernement transfère généralement aux organisations administratives locales ou aux entreprises d'État. Ces transferts peuvent être effectués selon le principe de décentralisation, répartissant ainsi les fonds au niveau national entre différentes régions. Par exemple, cela peut inclure l'allocation de budgets au niveau de l'Union européenne pour des activités internationales. Ces dépenses n'ont généralement pas d'impact direct sur le système économique national, car elles ne génèrent pas directement d'investissements, d'emplois ou de marchés publics. Il s'agit plutôt d'un transfert d'argent d'une entité publique à une autre conformément à la politique gouvernementale.

Lorsque l'argent est transféré à l'unité réceptrice, les dépenses de transfert apparaissent dans les documents budgétaires de l'État en tant que budget des dépenses courantes ou budget des dépenses d'investissement de l'unité de transfert, en fonction de la nature de l'utilisation prévue de ces fonds. Ces transferts peuvent être utilisés pour soutenir diverses initiatives locales, sociales ou économiques conformément aux objectifs du gouvernement.

c. La classification des budgets selon les lois budgétaires thaïlandaises

La loi sur les procédures budgétaires de 2018, à l'article 14, énumère huit types de postes budgétaires variés qui apparaissent dans la loi de finances annuelle. Ces catégories comprennent⁷¹⁴ :

⁷¹⁴ Article 14 de Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les allocations prévues au sein d'une loi budgétaire annuelle ou d'une loi budgétaire supplémentaire peuvent être systématiquement classées comme suit :

- (1) les crédits fondamentaux ;
- (2) les crédits destinés aux entités budgétaires réceptrices ;
- (3) les crédits intégrés ;
- (4) les crédits affectés au personnel ;
- (5) les crédits dévolus aux investissements renouvelables ;
- (6) les crédits dédiés au remboursement des obligations du secteur public ;
- (7) les crédits destinés au rétablissement des soldes de trésorerie ;
- (8) les crédits alloués au renflouement du fonds de réserve.

La classification de chaque dépense spécifique dans l'une des catégories de crédits évoquées précédemment relève de la compétence directive du directeur ».

Article 15 de Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits centraux sont des fonds budgétaires préalablement déterminés et destinés à être attribués aux entités réceptrices, indépendamment de leurs propres allocations. De surcroît, la constitution d'un fonds de réserve s'avère impérative afin de pallier toute éventualité d'urgence ou de nécessité inattendue. ».

- (1) Budget central : Il englobe les dépenses directes du gouvernement central ;
- (2) Budgétaires de l'unité réceptrice du budget : Ces budgets concernent les unités administratives ou les organismes qui reçoivent des fonds du budget ;
- (3) Budget de dépenses intégré : Il regroupe les dépenses de plusieurs unités administratives ou organismes en une seule catégorie budgétaire ;
- (4) Budget des dépenses de personnel : Il concerne les dépenses liées au personnel gouvernemental, y compris les salaires, les allocations et autres avantages ;
- (5) Budget pour les dépenses en capital renouvelables : Il couvre les dépenses en capital renouvelables, telles que l'entretien et la réparation d'infrastructures existantes ;
- (6) Budget de dépenses pour le remboursement de la dette publique : Il est destiné au remboursement des emprunts et des intérêts de la dette publique ;
- (7) Budget de dépenses pour compenser le trésor : Il est utilisé pour compenser les pertes ou les dépenses spécifiques du trésor ;
- (8) Budget des dépenses pour récupérer les fonds de réserve : Il est alloué pour récupérer les fonds de réserve qui peuvent avoir été utilisés dans le passé.

Chacune de ces catégories représente une allocation spécifique de fonds et a des implications différentes pour les finances publiques et la gestion budgétaire. La classification budgétaire, selon la nature des dépenses, comme indiqué dans l'article 3 des critères concernant l'utilisation des dépenses budgétaires, transfert des fonds alloués ou modifications des fonds

Article 16 de Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits intégrés se définissent comme les fonds affectés aux plans d'action intégrés qui ont été ratifiés par le Conseil des ministres, impliquant au moins deux unités budgétaires distinctes partageant conjointement la responsabilité de leur exécution.

Les allocations financières attribuées aux plans d'action intégrés, conformément à la première disposition énoncée, doivent être cohérentes avec les orientations stratégiques nationales en vigueur ».

Article 17 de Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits de personnel se réfèrent aux fonds alloués spécifiquement pour la gestion des ressources humaines dans le domaine public, englobant les coûts associés à la rémunération, à la formation, ainsi qu'à d'autres aspects liés à l'administration du personnel au sein de cette sphère d'activité ».

Article 18 de Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits annuels sont octroyés dans le cadre de situations anticipées où l'usage total des fonds alloués ne semble pas probable au cours de l'exercice budgétaire en vigueur, pour autant que la date de clôture de cet exercice soit également déterminée.

La mise en place des crédits annuels se conforme aux normes et aux procédures édictées par le Directeur, soumises à l'approbation préalable du Conseil des Ministres ».

alloués de 2019, émis conformément au règlement sur la gestion budgétaire de 2019 Ces types comprennent⁷¹⁵ :

(1) Budget personnel : Il englobe les dépenses liées au personnel gouvernemental, y compris les salaires, les allocations et autres avantages ;

(2) Budget de fonctionnement : Il est utilisé pour la gestion quotidienne des agences gouvernementales, incluant l'achat de fournitures et les dépenses opérationnelles :

(3) Budget d'investissement : Il est alloué pour des projets qui génèrent des rendements dans l'économie, tels que le développement des infrastructures ;

(4) Budget de subvention : Il est transféré aux organisations administratives locales ou aux entreprises d'État conformément au principe de décentralisation ou des transferts au niveau national ;

⁷¹⁵ Critères relatifs à l'allocation des dépenses budgétaires, au transfert des fonds alloués ou à la réaffectation des fonds, Exercice Budgétaire 2019

L'objectif du troisième poste consiste à examiner et contrôler l'utilisation des dépenses budgétaires en les classifiant selon les catégories suivantes :

(1) Budget du personnel : Ce terme désigne les dépenses spécifiquement affectées à la gestion du personnel gouvernemental, englobant les rémunérations mensuelles, les salaires réguliers et temporaires, ainsi que les indemnités des fonctionnaires.

(2) Budget de fonctionnement : Cette catégorie englobe les dépenses planifiées pour l'administration ordinaire, incluant les salaires, les dépenses diverses, les acquisitions de matériel et les services publics.

(3) Budget d'investissement : Il comprend les dépenses spécifiquement allouées à des projets d'investissement, notamment l'acquisition d'équipements, de terrains et de bâtiments.

(4) Budget de subvention : Cette allocation budgétaire est destinée à couvrir les frais d'entretien ou à soutenir les activités des entreprises publiques ou privées, y compris les subventions institutionnelles octroyées par la royauté ou pour des motifs religieux, ainsi que les dépenses budgétaires des agences gouvernementales légalement tenues de recevoir une subvention.

Les budgets de subvention se divisent en deux types :

A. Subvention générale : Cette catégorie désigne les fonds spécifiquement destinés à un programme particulier.

B. Subvention spéciale : Elle correspond à des fonds précisément désignés pour un programme, et dont les détails sont spécifiés par le Bureau du Budget.

Les dépenses du budget de subvention seront classées en tant que subventions générales ou spéciales, conformément aux directives établies par le Bureau du Budget.

(5) Autres budgets de dépenses : Cette classification englobe les dépenses qui ne relèvent d'aucune des catégories précédentes, telles que :

A. Fonds secrets du gouvernement.

B. Amendes remboursées aux vendeurs ou entrepreneurs.

C. Honoraires de consultants pour des études, des recherches, des évaluations ou des développements de systèmes non liés à l'acquisition ou à l'amélioration d'équipements, de terrains et/ou de bâtiments.

D. Frais de voyages temporaires à l'étranger.

E. Dépenses destinées au remboursement de prêts installés dans l'unité de réception concernée.

F. Charges du fonds ou fonds de roulement établi.

G. Les postes décidés par le Bureau du Budget pour être inclus dans ce budget de dépenses, cas par cas.

(5) Autres budgets : Ils englobent d'autres types de dépenses qui ne rentrent pas dans les catégories mentionnées ci-dessus, offrant une flexibilité pour couvrir divers besoins et domaines d'intervention du gouvernement.

Cette classification offre une vue détaillée des différentes natures de dépenses budgétaires, permettant une gestion plus précise et transparente des finances publiques.

B - Le régime juridique

Après avoir examiné l'aperçu du budget thaïlandais, une étude approfondie de la législation thaïlandaise sera entreprise. Cette étude sera divisée en 2 parties : Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire (1)) ; et Les dépenses hors budget (2)).

1) Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire

Avant de se lancer dans une explication écrite de la loi, il est important de visualiser le cycle de déplacement de la méthode budgétaire. Pour expliquer le cycle budgétaire, commençons par évoquer le principe de séparation des pouvoirs. Ce principe de droit public, essentiel dans le cadre de l'État de droit, vise à empêcher une organisation de détenir trop de pouvoir, assurant ainsi un contrôle et un contrepoids dans l'exercice du pouvoir entre différentes organisations. Le droit des finances publiques, en tant que composante du droit public, reconnaît également de tels principes.

Dans le processus budgétaire, également appelé « cycle budgétaire », une séparation claire des pouvoirs existe entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ce cycle budgétaire peut être décomposé en quatre phases distinctes :

(1) Le pouvoir d'initier l'élaboration de la loi de finances annuelle appartient au pouvoir exécutif ;

(2) Le pouvoir d'examiner et d'approuver le budget annuel appartient au pouvoir législatif⁷¹⁶ ;

⁷¹⁶ Il convient de noter que, à l'heure actuelle, l'exercice du pouvoir d'approbation du budget annuel n'est plus exclusivement l'apanage du pouvoir législatif. En effet, les principes de constitutionnalisme et de discipline budgétaire sont désormais enchâssés dans la loi suprême, à savoir la Constitution. Cette évolution octroie à la Cour

(3) Le pouvoir de fournir des services budgétaires annuels appartient au pouvoir exécutif ;

(4) Le pouvoir de contrôle du budget annuel est un pouvoir conjoint des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Cependant, avec les conditions sociales, économiques et politiques d'aujourd'hui devenues plus complexes, le droit fiscal dispose de techniques plus sophistiquées. En conséquence, des exceptions légales conformément à la politique gouvernementale ont été introduites, augmentant considérablement le pouvoir du pouvoir exécutif. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'urgences, où le pouvoir exécutif peut promulguer des lois et utiliser les lois des finances publiques sur les questions budgétaires de manière temporaire, puis demander l'approbation, qui n'est qu'une approbation formelle du législateur après coup, même si les dépenses ont déjà été effectuées en réalité.

Cependant, en examinant les dispositions de l'article 140 de la Constitution, il est à noter que la loi autorisant le pouvoir exécutif à décaisser les fonds publics englobe non seulement le budget annuel, mais également d'autres lois budgétaires telles que la loi sur les procédures budgétaires, la loi du Trésor ou des lois budgétaires supplémentaires. Cependant, dans cette section, seule la discussion du budget annuel est abordée, car il constitue le cœur des dépenses publiques.

Cette section décrit uniquement les 3 grands principes du cycle budgétaire : Le principe pour initier la préparation du budget annuel par l'exécutif (a) ; Le principe du consentement parlementaire lors de l'approbation du budget annuel (b) ; et Les principes de gestion budgétaire par le pouvoir exécutif (c). Le dernier cycle sur le contrôle budgétaire sera expliqué plus en détail dans le chapitre suivant.

a. Le principe pour initier la préparation du budget annuel par l'exécutif

Le principe de l'initiative budgétaire annuelle du pouvoir exécutif est un principe important qui reflète le rôle spécial de l'exécutif par rapport au législatif, ce qui est rarement le cas dans le

constitutionnelle la compétence d'examiner la conformité constitutionnelle du projet de loi budgétaire annuel, ainsi que d'autres législations fiscales afférentes à la gestion des fonds publics.

système juridique thaïlandais. La préparation du budget annuel relève principalement de la responsabilité du gouvernement en tant que pouvoir exécutif, qui connaît et comprend le mieux le contexte économique, social et politique du pays, et en tant qu'entité déterminant et mettant en œuvre la politique nationale. Le Bureau du budget joue un rôle essentiel dans l'examen des demandes de budget proposées par les agences réceptrices du budget à travers le pays. Une raison importante d'avoir une unité centrale chargée d'évaluer les demandes budgétaires est que les unités réceptrices du budget ont souvent des demandes budgétaires trop élevées. Parfois, il peut arriver que la demande soit inférieure au budget nécessaire parce que l'unité réceptrice du budget craint que le budget demandé soit rejeté d'emblée⁷¹⁷.

La Constitution de 2017, à l'article 141⁷¹⁸, exige que le budget national soit transformé en loi. Cela reflète le principe selon lequel les dépenses des fonds gouvernementaux doivent être contrôlées par l'approbation du Parlement en tant que représentants du peuple, propriétaire du budget, conformément au principe de l'approbation parlementaire du budget. En conséquence, le pouvoir exécutif ne peut pas dépenser le budget sans l'approbation du Parlement⁷¹⁹.

Le processus de rédaction de la loi sur les dépenses budgétaires est explicitement défini dans la loi sur la procédure budgétaire de 2018. Il débute par l'agence public, désignée dans cette loi comme l'« Unité de réception du budget » selon l'article 4⁷²⁰, soumettant une demande de budget au Directeur du Bureau du budget par l'entremise du ministre de tutelle ou du ministre

⁷¹⁷ DUBOUIS L. et al., *op.cit.*, pp. 319 - 320.

⁷¹⁸ Article 141 de la Constitution de 2017 : « Les prévisions des dépenses de l'État doivent être formulées sous la forme d'une loi. En l'absence de promulgation opportune de la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant, la loi de finances annuelle pour l'exercice précédent s'applique à titre provisoire.

L'État est tenu de fournir au Parlement, aux Cours de justice, aux Autorités indépendantes, ainsi qu'au Parquet, un budget permettant leur fonctionnement autonome, en stricte conformité avec la loi relative à la discipline budgétaire. Si le budget alloué s'avère insuffisant pour garantir leur indépendance fonctionnelle, le Parlement, les Cours de justice, les Autorités indépendantes et le Parquet ont la faculté de présenter un amendement au projet de loi de finances directement à la Commission des Finances ».

⁷¹⁹ ENGCHANIL A., *op.cit.*, pp.180-184.

⁷²⁰ Article 4 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Aux termes de la présente loi :

« Crédit » désigne le montant maximal d'argent dont le paiement ou la création de dette est autorisé conformément à ses objectifs et dans le délai prévu par la loi sur les crédits ; ...

« Unité de réception du budget » : Agence public demandant ou recevant l'allocation de crédits, incluant également la Société thaïlandaise de la Croix-Rouge.

« Agence public » englobe une agence gouvernementale, une entreprise public, une agence de l'Assemblée nationale, la Cour de justice, la Cour administrative, la Cour constitutionnelle, un organe indépendant en vertu de la Constitution, un organe du procureur de l'État, un organisme public, un fonds renouvelable ayant le statut de personne morale, une organisation gouvernementale locale, et tout autre organisme d'État prévu par la loi ;

« Agence gouvernementale » désigne un ministère, un sous-ministère, un département ou une agence gouvernementale appelé sous tout autre nom et ayant le statut de département, incluant également un Changwat ou un groupe de Changwats en vertu de la loi sur l'organisation administrative de l'État ; ... ».

ayant l'autorité de superviser l'unité de réception du budget, conformément à l'article 25⁷²¹. Subséquemment, le Directeur du Bureau du budget élaborera le budget et accomplira d'autres procédures selon l'article 19⁷²², présentant le budget annuel au Premier ministre en vue de sa soumission au Cabinet et à la prochaine législature, et ce, dans un délai d'au moins 3 mois avant le début de l'exercice, tel que stipulé par l'article 20⁷²³.

Le projet de loi de finances annuelle, lorsqu'il est soumis à l'Assemblée nationale, doit contenir des éléments cruciaux qui seront examinés et approuvés par le Parlement. Conformément à la Constitution de 2017, article 142⁷²⁴, et à la loi sur les procédures budgétaires de 2018, article 10⁷²⁵, ces éléments comprennent notamment :

⁷²¹ Article 25 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Sous réserve de l'article 28, le ministre responsable ou le ministre désigné par la loi pour superviser ou contrôler les activités d'une unité réceptrice du budget, ou le ministre chargé de la mise en œuvre de la loi, a le devoir et la responsabilité de soumettre au Directeur une demande de fixation des crédits pour cette unité réceptrice du budget. Cette soumission doit se faire conformément aux règles, procédures et délais établis par le Directeur.

Lors de la présentation de la demande de fixation des crédits en vertu de l'alinéa précédent, les objectifs, les plans d'action et le plan de dépenses budgétaires doivent être au moins indiqués. De plus, un rapport sur les fonds non budgétaires doit également être fourni, suivant les règles et procédures prescrites par le Directeur ».

⁷²² Article 19 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Le Directeur aura les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour élaborer le budget et mener d'autres activités, comme prévu dans la présente loi. Il assumera également des responsabilités et des pouvoirs spécifiques liés à la budgétisation, notamment :

- (1) Élaborer des stratégies d'allocation des crédits annuels avec l'approbation du Conseil des ministres, qui serviront de lignes directrices aux unités réceptrices du budget dans la préparation des demandes de fixation des crédits annuels ;
- (2) Prescrire des règles et des procédures pour la préparation des estimations de dépenses afin de garantir que la préparation du budget soit conforme aux principes énoncés à l'article 23 ;
- (3) Exiger des unités de réception du budget qu'elles soumettent des estimations des revenus et des dépenses ainsi que le statut des fonds non budgétaires conformément à la forme, aux règles et aux détails prescrits par le Directeur ;
- (4) Analyser les budgets et les dépenses des unités de réception du budget et donner des avis au Conseil des ministres sur les budgets des agences de l'Assemblée nationale, de la Cour de justice, de la Cour administrative, de la Cour constitutionnelle, des organes indépendants en vertu de la Constitution et des organes du procureur de l'État ;
- (5) Déterminer, augmenter ou réduire les fonds alloués en fonction des besoins d'exécution du travail ;
- (6) Prescrire une période de temps pour l'argent alloué ;
- (7) Surveiller et évaluer l'exécution du travail dans le cadre des plans d'action et des plans de dépenses budgétaires des unités de réception du budget ;
- (8) Exercer les fonctions prévues par d'autres lois en tant que responsabilités et pouvoirs du directeur ou telles que confiées par le Conseil des ministres ou le Premier ministre ».

⁷²³ Article 20 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Chaque année, le Directeur présente les crédits au Premier ministre, qui les soumet ensuite au Conseil des ministres. Ces crédits sont ensuite transmis à l'Assemblée nationale, et ce processus doit être effectué au moins trois mois avant le début de l'exercice budgétaire concerné ».

⁷²⁴ Article 142 de la Constitution de 2017 : « L'introduction d'une loi de finances annuelle doit comporter une présentation détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats anticipés ou générés par les paiements, et s'aligner sur la stratégie nationale ainsi que sur les plans de développement, conformément aux normes définies par la loi sur les disciplines monétaire et financière de l'État ».

⁷²⁵ Article 10 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits annuels à présenter à l'Assemblée nationale doivent être assortis d'un ensemble de documents explicatifs comprenant au minimum :

- (1) Un état détaillé du budget, comportant une analyse de la situation ainsi que des orientations financières et fiscales, les principaux éléments du budget, et la corrélation entre les recettes et les crédits alloués ;
- (2) Un relevé comparatif des revenus et des dépenses pour l'année précédente, l'année en cours et l'année pour laquelle les crédits sont sollicités ;

(1) Le projet de loi de finances annuelle : Ce document législatif est au cœur du processus budgétaire. Il détaille les allocations budgétaires, les dépenses proposées et d'autres aspects clés du budget national ;

(2) Les documents étayant la proposition du projet de loi budgétaire annuelle : Ces documents fournissent des informations supplémentaires pour appuyer la proposition budgétaire. Ils peuvent inclure les sources et les estimations de recettes, des comparaisons entre l'année en cours, l'année précédente et l'année pour laquelle le budget est demandé, les réalisations ou bénéfices attendus des paiements, la cohérence avec les stratégies nationales, les plans de développement, les revenus et les dépenses, etc. Ces éléments permettent au Parlement d'évaluer la justification et la viabilité du budget proposé.

b. Le principe du consentement parlementaire lors de l'approbation du budget annuel

Le principe du consentement parlementaire lors de l'approbation du budget annuel est solidement ancré dans le système juridique thaïlandais, ayant traversé toutes les constitutions depuis le passé jusqu'à nos jours. Lorsque le projet de loi de finances annuelle revêt le statut de projet de loi, il fait l'objet d'un examen approfondi et d'une approbation par le pouvoir législatif, conformément aux critères généraux d'approbation des projets de loi énoncés dans la Constitution. Cependant, en tant que loi technique complexe d'une importance particulière, son examen comporte des caractéristiques distinctives qui le distinguent des projets de loi ordinaires présentés à la Chambre des représentants⁷²⁶. Par exemple, le Parlement est tenu de respecter les délais stipulés par la Constitution pour son examen, et il ne peut pas altérer la demande d'augmentation des postes ou des limites budgétaires, mais il a la possibilité de réduire le budget.

(3) Des explications détaillées concernant les estimations de revenus ;

(4) Des descriptions détaillées des crédits alloués, incluant une énonciation des réalisations escomptées et des avantages découlant des dépenses budgétaires, ainsi que la conformité avec les stratégies nationales ;

(5) Un rapport exhaustif sur la situation fiscale globale des entreprises d'État ;

(6) Un rapport complet sur la situation générale des fonds non budgétaires et les plans de dépenses associés des unités réceptrices du budget ;

(7) Des clarifications sur les dettes du Gouvernement, englobant les dettes existantes et celles envisagées en sus ;

(8) Les résultats des opérations et les dépenses budgétaires de l'exercice budgétaire écoulé ;

(9) *Le projet de loi de crédits annuel* ».

⁷²⁶ DUBOUIS L., *op. cit.*, p. 320.

Cette étude sera articulée en deux sections distinctes : Le processus d'examen et d'approbation du budget parlementaire (i) ; et Les restrictions à l'approbation du budget parlementaire (ii).

i. Le processus d'examen et d'approbation du budget parlementaire

Lorsque le projet de loi de finances est présenté au Parlement, la Chambre des représentants doit procéder à l'examen de celui-ci en conformité avec les critères, conditions et délais définis dans l'article 143 de la Constitution de 2017⁷²⁷. Ces dispositions établissent un cadre particulier pour l'examen du projet de loi budgétaire annuelle, se distinguant ainsi des autres lois de plusieurs manières. L'alinéa 1 de l'article 143 fixe un délai d'examen par la Chambre des représentants à 105 jours, contrairement aux projets de loi généraux pour lesquels la Constitution ne spécifie aucun délai d'examen. La loi de finances annuelle étant d'une importance capitale, un retard dans son examen pourrait entraîner des préjudices pour l'administration de l'État. C'est pourquoi l'alinéa 2 de l'article 143 énonce des conditions supplémentaires. Si la Chambre des représentants n'achève pas l'examen du projet de loi budgétaire annuelle dans le délai imparti, la Constitution présume automatiquement que la Chambre des représentants approuve le projet de loi, et ce dernier est ensuite soumis au Sénat pour examen.

Lorsqu'un projet de loi est soumis à l'examen de la Chambre des représentants, qu'il fasse l'objet d'un examen effectif ou qu'il soit examiné en vertu de la loi conformément à l'alinéa 2 de l'article 143, l'alinéa 3^e du même article dispose que le projet de loi doit ensuite

⁷²⁷ Article 143 de la Constitution de 2017 : « La Chambre des représentants est tenue de compléter l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits dans un délai de cent cinq jours à compter de la réception du projet de loi par la Chambre des représentants.

Si la Chambre des représentants n'achève pas l'examen du projet de loi dans le délai précité, le projet de loi est considéré comme ayant reçu l'approbation de la Chambre des représentants et est transmis au Sénat pour examen.

Lors de l'examen par le Sénat, ce dernier doit approuver ou désapprouver le projet de loi sans apporter d'amendements dans un délai de vingt jours à partir de la réception du projet de loi au Sénat. Passé ce délai, le projet de loi est réputé avoir été approuvé par le Sénat. En cas d'approbation du Sénat, les procédures additionnelles en vertu de l'article 81 seront déclenchées.

Si le Sénat désapprouve le projet de loi, les dispositions de l'article 138, alinéa 2, s'appliquent mutatis mutandis. Dans ce contexte, la Chambre des représentants reprendra immédiatement l'examen du projet de loi.

Il est important de noter que le délai énoncé aux alinéas 1 et 3 n'inclut pas la période d'examen par la Cour constitutionnelle conformément à l'article 144, alinéa 3 ».

être présenté au Sénat pour examen et mesures ultérieures. Conformément à l'article 81⁷²⁸, une fois que le projet de loi a été examiné par le Sénat, le Premier Ministre le présente à Sa Majesté le Roi pour signature. Une fois annoncé dans la Gazette royale, le projet de loi continuera à être appliqué comme loi.

Cependant, dans le cas où le projet de loi n'est pas examiné par le Sénat, la Constitution exige que le projet de loi soit renvoyé à la Chambre des représentants pour un nouvel examen. Si la Chambre des représentants vote pour confirmer le projet qui a été examiné par la Chambre des représentants ou le projet que la commission mixte a examiné avec les voix de plus de la moitié du nombre total des membres actuels de la Chambre des représentants, l'avant-projet de loi sera réputé approuvé par l'Assemblée nationale, et le Premier ministre le présentera à Sa Majesté le Roi pour signature. Une fois annoncé dans la Gazette royale, le projet de loi continuera à être appliqué comme loi.

Il est à noter que la Constitution accorde une considération particulière à cette loi, établissant ainsi une exception permettant à la Chambre des représentants de soulever et de réexaminer immédiatement la question, sans l'obligation d'attendre les 180 jours prescrits à partir de la date où le Sénat décide de désapprouver le projet de loi en vertu de l'article 137 et l'article 138, comme cela serait requis pour un projet de loi ordinaire⁷²⁹.

⁷²⁸ Article 81 de la Constitution de 2017 : « Un projet de loi organique et un projet de loi ne peuvent être promulgués en tant que lois que par et avec l'avis et le consentement du Parlement.

Sous réserve de l'article 145, une fois qu'un projet de loi organique et un projet de loi ont obtenu l'approbation du Parlement, le Premier ministre les soumet à la signature du Roi, et ils entrent en vigueur dès leur publication au Journal officiel ».

Article 145 de la Constitution de 2017 : « Le Premier ministre conserve un projet de loi déjà approuvé par le Parlement pendant cinq jours à compter de sa réception. Si la procédure stipulée à l'article 148 n'est pas requise, le Premier ministre soumet le projet de loi au Roi dans un délai de vingt jours à compter de l'expiration de cette période ».

⁷²⁹ Article 137 de la Constitution de 2017 : « Après l'achèvement de l'examen d'un projet de loi par le Sénat :

(1) En cas d'accord avec la Chambre des représentants, les procédures subséquentes en vertu de l'article 81 seront enclenchées ;

(2) En cas de désaccord avec la Chambre des représentants, le projet de loi sera retenu et renvoyé à la Chambre des représentants ;

(3) En cas d'amendement, le projet de loi amendé sera renvoyé à la Chambre des représentants. Si la Chambre des représentants approuve cet amendement, d'autres procédures en vertu de l'article 81 seront initiées. Dans les autres cas, chaque Chambre nommera des personnes, qu'elles soient membres ou non, en nombre égal, déterminé par la Chambre des représentants, pour former une commission mixte chargée d'examiner le projet de loi. La commission mixte préparera un rapport et soumettra le projet de loi déjà examiné aux deux Chambres. Si les deux Chambres approuvent le projet de loi déjà examiné par la commission mixte, de nouvelles procédures en vertu de l'article 81 seront enclenchées. Si l'une des Chambres le désapprouve, que l'autre l'ait examiné ou non, le projet de loi sera retenu.

Lors d'une réunion de la commission mixte, la présence des membres de la commission mixte nommés par les deux Chambres, représentant au moins la moitié du nombre total de ses membres, est requise pour constituer le quorum, et les dispositions de l'article 157 s'appliquent mutatis mutandis.

Si le Sénat ne renvoie pas le projet de loi à la Chambre des représentants dans le délai prévu à l'article 136, il sera réputé approuver ce projet de loi et d'autres procédures en vertu de l'article 81 seront enclenchées ».

ii. Les restrictions à l'approbation du budget parlementaire

Évoquant cette question, il convient de souligner l'aspect singulier de la loi de finances, caractérisé par une délibérée limitation des pouvoirs législatifs au sein du Parlement, octroyant ainsi au pouvoir exécutif une prédominance. La constitution édicte, par conséquent, des restrictions spécifiques afin de cadrer l'approbation du budget par le Parlement, se manifestant principalement à travers deux points cruciaux : Le principe prohibant au législateur d'initier la détermination des dépenses nationales (ii.i) ; et Une considération inhérente à l'examen du budget central (ii.ii).

ii.i Le principe prohibant au législateur d'initier la détermination des dépenses nationales

Un principe fondamental des finances publiques, qui découle du concept de séparation des pouvoirs en politique, est l'interdiction, inscrite dans l'article 144 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2017⁷³⁰, pour le pouvoir législatif d'initier la détermination des dépenses publiques. Ce principe peut être articulé autour de deux axes majeurs : L'interdiction pour les parlementaires

Article 138 de la Constitution de 2017 : « Un projet de loi retenu en vertu de l'article 137 ne peut être soumis à un réexamen par la Chambre des représentants qu'après un délai de cent quatre-vingts jours, à compter de l'une des deux dates suivantes :

(1) La date à laquelle le projet de loi est renvoyé à la Chambre des représentants par le Sénat en cas de retenue en vertu de l'article 137 (2).

(2) La date à laquelle l'une des deux chambres désapprouve le projet de loi en cas de retenue en vertu de l'article 137 (3).

Dans ces situations, si la Chambre des représentants choisit de réaffirmer le projet de loi, qu'il s'agisse du projet de loi examiné par la Chambre des représentants ou de celui examiné par la commission mixte, par le vote de plus de la moitié du nombre total des membres actuels de la Chambre des représentants, alors le projet de loi sera considéré comme approuvé par le Parlement, et les procédures en vertu de l'article 81 seront enclenchées.

Sauf disposition contraire de l'article 143, alinéa 4, si le projet de loi retenu concerne des fonds, le délai de cent quatre-vingts jours mentionnés à l'alinéa 1er est réduit à dix jours ».

Article 157 de la Constitution de 2017 : « Lors d'une séance commune Parlement, le règlement intérieur Parlement trouve application. Bien que le règlement intérieur Parlement n'ait pas encore été publié, celui de la Chambre des représentants s'applique provisoirement, mutatis mutandis.

Les dispositions pertinentes pour les deux Chambres sont appliquées mutatis mutandis à la séance commune du Parlement, à l'exception de la nomination d'une commission, où le nombre de membres désignés parmi les membres de chaque Chambre doit être proportionnel ou étroitement proportionnel au nombre de membres de chaque Chambre ».

⁷³⁰ Article 144 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2017 : « Lors de l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits, un membre de la Chambre des représentants se voit interdire la soumission d'une motion visant à modifier ou ajouter un élément ou un montant dans un élément du projet de loi. Toutefois, il est autorisé à présenter une motion visant à réduire ou abréger les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes :

(1) l'argent destiné au paiement du principal d'un prêt ;

(2) les intérêts d'un prêt ;

(3) l'argent payable conformément à la loi ».

de modifier ou d'amender les postes ou les montants dans la liste budgétaire (ii.i.i) ; et L'interdiction pour les parlementaires de participer, de manière directe ou indirecte, à l'affectation des fonds budgétaires (ii.i.ii).

ii.i.i L'interdiction pour les parlementaires de modifier ou d'amender les postes ou les montants dans la liste budgétaire

Ce principe revêt une complexité intrinsèque, présentant deux caractéristiques distinctes au sein d'une même section. L'explication du contenu de l'article 144 de la Constitution s'avère donc être une tâche délicate. Il renferme des dispositions prohibant simultanément l'augmentation et la diminution du budget dans une même section. Afin de faciliter la compréhension, il convient de subdiviser en deux parties principales : Le principe de l'interdiction d'augmenter les dépenses publiques par une initiative gouvernementale (ii.i.i.i) ; et Le principe de l'interdiction de diminuer les dépenses publiques obligatoires par une initiative gouvernementale (ii.i.i.ii).

ii.i.i.i Le principe de l'interdiction d'augmenter les dépenses publiques par une initiative gouvernementale

Lors des délibérations parlementaires, le pouvoir législatif est restreint dans ses prérogatives constitutionnelles en vertu de l'article 144, alinéa 1^{er}. Fondamentalement, la constitution interdit au Parlement de modifier le budget proposé par le pouvoir exécutif, à moins qu'il ne considère des amendements visant à réduire ou supprimer des dépenses proposées par le gouvernement. Dans le cas où le Parlement estime qu'une dépense est jugée inutile ou inappropriée pour le poste concerné ou dépasse les limites fixées par le Bureau du Budget, il peut envisager des réductions. Cependant, il ne dispose d'aucune autorité pour augmenter les montants ou les postes budgétaires. En résumé, pour simplifier la compréhension, le budget peut être diminué, mais toute augmentation est exclue.

La raison pour laquelle la Constitution interdit au Parlement d'augmenter le budget est que cela créerait un fardeau sur les opérations gouvernementales et obligerait le gouvernement à trouver davantage de revenus à dépenser. Cela entraînerait un fardeau pour la population, car la majeure partie des revenus publics provient des contribuables. Si le pouvoir législatif agit de cette manière, cela signifierait qu'il se comporte comme s'il était le gouvernement lui-

même. Ceci va à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs en matière budgétaire, où le pouvoir d'initier des propositions de projets de dépenses budgétaires annuelles appartient en principe au pouvoir exécutif.

ii.i.i.ii Le principe de l'interdiction de diminuer les dépenses publiques obligatoires par une initiative gouvernementale

Dans certains aspects cruciaux, la Constitution prohibe expressément au Parlement de réduire ou d'éliminer trois catégories de dépenses obligatoires, à savoir : (1) le remboursement du principal d'un prêt ; (2) les intérêts sur un prêt ; (3) les rémunérations devant être versées conformément à la loi, notamment les salaires des fonctionnaires. En raison leur caractère fondamental, toute diminution de ces dépenses pourrait entraîner des conséquences significatives. Dans de telles circonstances, il devient impératif d'instaurer un cadre de discipline budgétaire, incluant la fixation de plafonds pour la dette publique et les paiements des dépenses budgétaires associées à cette dette, étant donné que ces dépenses ne peuvent pas être réduites. Si la dette publique excède les besoins nécessaires ou dépasse la capacité du gouvernement à générer des revenus, cela peut engendrer des retards dans le développement, car les dépenses liées au service de la dette pourraient surpasser les budgets d'investissement essentiels, causant potentiellement des préjudices au pays en raison d'une situation de surendettement ou de faillite.

ii.i.iii L'interdiction pour les parlementaires de participer, de manière directe ou indirecte, à l'affectation des fonds budgétaires

En complément de l'article 144, alinéa 1^{er}, qui proscriit aux membres de la Chambre des représentants de modifier des postes ou des montants dans la liste budgétaire, l'article 144, alinéa 2^e, établit une interdiction supplémentaire. Il empêche les membres du Parlement, qu'ils soient de la Chambre des représentants, du Sénat ou des comités, de proposer, de modifier ou de prendre toute mesure susceptible de susciter un intérêt, direct ou indirect, de la part des

membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou des membres des comités dans l'approbation du budget⁷³¹.

Cette loi vise à éliminer le « budget des députés »⁷³², qui se caractérise par l'utilisation du pouvoir législatif pour apporter des amendements visant à orienter le budget vers leur région respective. Un tel usage du pouvoir est non seulement en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs budgétaires entre les branches législative et exécutive, mais comporte également le risque d'une utilisation du pouvoir à des fins politiques pour obtenir des avantages lors des élections, au détriment de l'allocation du budget pour le véritable bénéfice du public.

La sanction prévue en cas de violation des dispositions susmentionnées est stipulée à l'article 144, alinéa 3^e. Cette disposition prévoit une sanction rigoureuse en donnant aux membres de la Chambre des représentants ou aux sénateurs, en nombre non inférieur à 1/10 du total des membres de chaque conseil, le pouvoir de soumettre des avis à la Cour

⁷³¹ Article 144 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2017 : « Lors de l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits, un membre de la Chambre des représentants se voit interdire la soumission d'une motion visant à modifier ou ajouter un élément ou un montant dans un élément du projet de loi. Toutefois, il est autorisé à présenter une motion visant à réduire ou abréger les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes :

- (1) l'argent destiné au paiement du principal d'un prêt ;
- (2) les intérêts d'un prêt ;
- (3) l'argent payable conformément à la loi.

Lors de l'examen par la Chambre des représentants, le Sénat ou un comité, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte entraînant une implication directe ou indirecte des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou des membres d'un comité dans l'utilisation des crédits est formellement interdite.

En cas d'avis émis par des membres de la Chambre des Représentants ou des Sénateurs représentant au moins un dixième du nombre total des membres existants de chaque Chambre, estimant qu'il y a eu violation des dispositions de l'alinéa 2^e, cet avis est renvoyé à la Cour constitutionnelle pour décision. La Cour constitutionnelle rend sa décision dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cet avis. Si la Cour constitutionnelle constate une violation des dispositions de l'alinéa 2^e, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte ainsi enfreint sera sans effet. En cas de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur commettant une telle violation, sa qualité de membre prend fin à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit d'éligibilité de cette personne est également révoqué. Dans l'éventualité où le Conseil des ministres commet ou approuve la commission d'une telle action, ou est au courant de l'action mais ne parvient pas à ordonner sa cessation, le Conseil des ministres cesse ses fonctions en masse à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit de se présenter à l'élection des ministres dont les fonctions sont vacantes sera également révoqué, à moins qu'il ne puisse prouver qu'il n'était pas présent à la réunion au moment de l'adoption de la résolution. La personne coupable de l'infraction sera tenue à la restitution avec intérêts.

Concernant tout agent de l'État qui exploite un projet, autorise ou alloue un budget en sachant qu'une violation des dispositions de l'alinéa 1^{er} ou de l'alinéa 2^e sont commise, s'il consigne son objection par écrit ou informe l'État Commission anticorruption par écrit, il sera exonéré de toute responsabilité.

Une demande de restitution en vertu de l'alinéa 3^e et 4^e peut être présentée dans un délai de vingt ans à compter de la date d'attribution du budget.

Si la Commission nationale anti-corruption est informée conformément à l'alinéa 4^e, elle mène immédiatement une enquête secrète. En cas de preuve *prima facie*, un avis est soumis à la Cour constitutionnelle pour une procédure ultérieure en vertu de l'alinéa 3^e. En aucun cas, la Commission nationale anti-corruption, la Cour constitutionnelle ou toute autre personne ne divulguera d'informations sur l'informateur ».

⁷³² NITITHANPRAPAS I., « Budget du député et principes de préparation du budget national », 4 octobre 2023, <https://pridi.or.th/th/content/2023/10/1701>.

constitutionnelle pour examen. En cas de constat d'une véritable infraction par la Cour constitutionnelle, les sanctions suivantes seront appliquées :

(1) Les propositions, amendements ou actions en question seront déclarés inefficaces ;

(2) Si la personne coupable de l'acte est membre de la Chambre des représentants ou du Sénat, elle sera destituée de sa qualité de membre à partir de la décision de la Cour constitutionnelle et se verra révoquer le droit de se présenter aux élections ;

(3) Dans le cas où le Cabinet aurait commis ou approuvé l'acte, ou aurait eu connaissance d'un tel acte sans prendre de mesures pour y mettre fin, l'ensemble du Cabinet sera démis de ses fonctions à partir de la décision de la Cour constitutionnelle, et le droit de se présenter aux élections sera révoqué pour le ministre quittant sa fonction ;

(4) La personne responsable de l'acte illégal sera tenue de rembourser la somme en question, majorée d'intérêts.

ii.ii Une considération inhérente à l'examen du budget central

Les principes de dépenses doivent être spécifiques, conformément à la loi sur les procédures budgétaires de 2018. Ces principes revêtent une importance cruciale en exigeant que le pouvoir exécutif dépense en stricte conformité avec les postes budgétaires et les montants préalablement approuvés par le pouvoir législatif. Ce principe essentiel contribue à assurer l'efficacité réelle du consentement dans l'utilisation des fonds publics. Tout détournement du budget vers d'autres agences, projets ou plans, en dehors des approbations parlementaires, serait considéré comme un non-respect de la volonté populaire telle qu'exprimée par les représentants à la Chambre des représentants.

Cependant, l'application trop stricte de ces principes peut entraîner des problèmes de flexibilité. Dans des situations d'urgence, il est impératif d'allouer rapidement des fonds pour répondre aux besoins du pays. Par conséquent, le système juridique prévoit une exception en permettant, lors de l'élaboration du budget, de fixer les dépenses budgétaires dans le budget central, même si cela déroge au principe exigeant des caractéristiques spécifiques pour chaque dépense budgétaire.

La loi sur les procédures budgétaires de 2018, à travers ses articles 14 (1) et 15, prévoit que le budget annuel de la loi de finances peut être désigné comme un budget central. Ce budget de dépenses est destiné à être alloué à l'unité réceptrice du budget et diffère du budget de dépenses standard de cette unité. De plus, le budget central doit inclure une liste de fonds de réserve pour faire face aux situations d'urgence ou aux nécessités⁷³³.

Des exemples de dépenses du budget central comprennent les éléments suivants⁷³⁴ :

(1) Rente de retraite : Une rente de retraite désigne une dépense mise de côté pour payer une pension aux fonctionnaires. Elle inclut l'argent de mérite pour les fonctionnaires et employés, la rémunération pour les fonctionnaires extraordinaires, la compensation en argent pour ceux qui ont été lésés dans le maintien de la sécurité nationale, l'aide spéciale aux retraités décédés, l'argent de secours en cas de catastrophe grâce à l'aide du gouvernement pour l'exercice de fonctions nationales ou humanitaires, ainsi que l'aide aux frais de subsistance pour les bénéficiaires de pension ;

(2) Subvention pour les fonctionnaires, les employés et les employés du gouvernement : Cette subvention désigne les dépenses qui doivent être payées sous forme d'argent social pour aider les fonctionnaires, les employés et les employés du gouvernement dans divers domaines, y compris l'éducation des enfants, la pension alimentaire pour enfants, et de l'argent supplémentaire en cas de décès pendant le service ;

(3) Promotion salariale et ajustement des qualifications des fonctionnaires : Ces dépenses concernent l'avancement annuel des salaires des fonctionnaires, l'argent de promotion,

⁷³³ Article 14 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits énoncés dans une loi de crédits annuelle ou une loi de crédits supplémentaires peuvent être classés comme suit :

- (1) Crédits centraux ;
- (2) Crédits des unités réceptrices du budget ;
- (3) Crédits intégrés ;
- (4) Crédits de personnel ;
- (5) Crédits pour capitaux renouvelables ;
- (6) Crédits pour le remboursement des dettes du secteur public ;
- (7) Crédits pour le remboursement du solde de trésorerie ;
- (8) Crédits pour le remboursement du fonds de réserve.

La classification de chaque dépense spécifique dans l'une des catégories de crédits énumérées à l'alinéa 1 est déterminée selon les directives du directeur ».

Article 15 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits centraux se réfèrent aux crédits alloués aux unités réceptrices du budget pour leurs dépenses, indépendamment leurs propres crédits, et doivent également inclure des fonds de réserve en cas d'urgence ou de nécessité ».

⁷³⁴ Principes de classement des dépenses selon le budget Modifier et améliorer conformément à la lettre du Bureau du budget n° 0704/W33 et à la lettre du Bureau du budget, Très urgent, n° 0704/W68.

l'augmentation des échelons salariaux des fonctionnaires promus et/ou nommés à des postes au cours de l'année, ainsi que les ajustements des qualifications des fonctionnaires ;

(4) Réserves pour cotisations et compensations des fonctionnaires : Ces réserves sont mises de côté pour être payées sous forme de cotisations et compensations que le gouvernement verse à la Caisse de retraite du gouvernement ;

(5) Cotisations des employés réguliers : Ces cotisations désignent les dépenses fixées pour être payées sous forme de cotisations que le gouvernement envoie à la Caisse de prévoyance des employés réguliers ;

(6) Dépenses liées au voyage et à l'accueil des chefs d'État étrangers : Ces dépenses concernent les missions royales, les déplacements à l'intérieur du pays et/ou à l'étranger, ainsi que les dépenses liées à l'accueil des chefs d'État étrangers en visite en Thaïlande ;

(7) Fonds de réserve pour les urgences ou les nécessités : Ces fonds sont mis de côté pour être affectés comme dépenses en cas d'urgence ou de nécessités ;

(8) Dépenses pour le maintien de la sécurité nationale : Ces dépenses sont réservées aux dépenses pour le maintien de la sécurité nationale ;

(9) Argent secret du gouvernement pour maintenir la sécurité nationale : Cet argent secret du gouvernement est destiné aux opérations visant à maintenir la sécurité nationale ;

(10) Dépenses selon les Projets d'Initiative Royale : Ces dépenses concernent les dépenses de fonctionnement des Projets d'Initiative Royale ;

(11) Frais médicaux pour les fonctionnaires, employés et employés de l'État : Ces dépenses couvrent les frais médicaux des fonctionnaires, des employés réguliers et des employés du gouvernement.

En plus des différentes dépenses mentionnées ci-dessus, qui constituent les postes principaux, la loi de finances annuelle peut également inclure d'autres dépenses dans le budget central chaque année, le cas échéant. Ces dépenses supplémentaires peuvent comprendre :

(1) Dotations annuelles : Il s'agit d'allouer des fonds pour des projets spécifiques ou des initiatives gouvernementales ;

(2) Compensation des travaux de construction : Il peut y avoir des fonds alloués pour compenser les coûts liés à des projets de construction gouvernementaux ;

(3) Dons en argent : Des fonds peuvent être prévus pour des dons en argent à des organisations ou des causes spécifiques ;

(4) Projet de changement de chemin de vie : Des fonds peuvent être affectés à des projets visant à améliorer la qualité de vie des citoyens ;

(5) Projet de réorientation de parcours avant la cessation d'activité : Des ressources financières peuvent être allouées à des initiatives ayant pour objectif d'optimiser la qualité de vie des fonctionnaires en prévision leur retraite ;

(6) Dépenses pour l'amélioration du système budgétaire : Des fonds peuvent être alloués pour moderniser et améliorer le système budgétaire du gouvernement ;

(7) Dépenses de restructuration des agences gouvernementales : Il peut y avoir des fonds réservés à la restructuration et à la réorganisation des agences gouvernementales ;

(8) Frais de remboursement des dettes du Fonds Villageois et de la Communauté Urbaine : Des dépenses peuvent être prévues pour rembourser les dettes des fonds villageois et des communautés urbaines ;

(9) Dépenses pour l'accueil de la réunion de l'APEC 2022 : Si une réunion de l'APEC est prévue, des fonds peuvent être alloués pour l'accueil de cet événement ;

(10) Dépenses pour l'amélioration des structures économiques et sociales : Des fonds peuvent être réservés pour des projets visant à améliorer les structures économiques et sociales du pays, favorisant le développement global.

Dans la gestion budgétaire des agences gouvernementales, à moins qu'une loi spécifique ne prévoie le contraire, la plupart des entités sont tenues de se conformer à la loi budgétaire centrale. Cependant, il convient de noter que certaines agences gouvernementales peuvent bénéficier d'exemptions spécifiques ou avoir le pouvoir de définir leurs propres règles de gestion budgétaire. Un exemple illustratif est le Bureau de la Cour administrative, considéré comme une agence indépendante selon la Constitution. Dans de tels cas, ces agences peuvent opérer avec une certaine autonomie par rapport à la loi budgétaire générale.

Il est important de noter que les dépenses du budget central ne sont pas dédiées à une agence spécifique, mais à des postes qui doivent être gérés avec une certaine souplesse par l'administration. Cependant, cette flexibilité ne doit pas être interprétée comme une autorisation à des dépenses arbitraires. Les demandes liées à l'établissement, la modification, l'approbation et le décaissement du budget central sont également encadrées par la discipline budgétaire édictée par la loi. Actuellement, ces principes sont inscrits dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, notamment à l'article 11 (4)⁷³⁵, conférant à la Commission de la politique monétaire et financière de l'État le pouvoir de définir le cadre de préparation du budget central conformément aux principes de viabilité budgétaire.

La Commission de la politique monétaire et financière de l'État a émis une directive spécifiant les paramètres régissant la discipline budgétaire n°4 de 2020. Cette directive précise les proportions des dépenses budgétaires, du budget central et des fonds de réserve qui doivent être allouées en cas d'urgence ou de nécessité. Selon cette directive, ces allocations doivent représenter au moins 2 pour cent, mais ne doivent pas dépasser 3,5 pour cent du budget annuel⁷³⁶.

L'article 22 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 énonce des principes généraux pour la préparation du budget annuel⁷³⁷. Selon cette disposition, la demande de création d'un budget central ne peut être formulée que dans des circonstances où il existe des raisons et des nécessités justifiant l'impossibilité ou l'inapproprié d'attribuer directement les dépenses budgétaires aux agences gouvernementales responsables. En d'autres termes, si des agences spécialisées peuvent

⁷³⁵ Article 11 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « La Commission aura les responsabilités et pouvoirs suivants : ...

(4) Déterminer une partie du budget focal, des réserves pour urgence ou nécessité, une portion du budget destinée au remboursement des dettes du secteur public, une partie des emprunts ayant des impacts contraignants sur le budget tout au long de l'exercice, ainsi qu'une partie des emprunts ayant des effets contraignants au-delà ou en dehors des dispositions prévues par la loi sur les crédits et les quotas mentionnés à l'article 50 ; ... ».

⁷³⁶ Avant l'annonce du Comité national de politique monétaire et fiscale concernant la détermination de diverses proportions comme cadre pour la discipline financière et fiscale de l'État de 2018 (n° 4) de 2020, en 2018, le Comité a émis une directive intitulée "Annonce n° 1" détaillant la part des dépenses budgétaires dans le budget central. Cette directive stipulait que la liste des fonds de réserve destinés à couvrir les urgences ou les nécessités devait être fixée à un montant compris entre 2 % et 3,5 % du budget annuel.

En 2020, une nouvelle annonce, élargissant le plafond budgétaire mentionné dans l'annonce n° 3, a été publiée. Cette dernière précisait que la proportion des dépenses budgétaires dans le budget central devait être maintenue entre 2 % et 7,5 % du budget de dépenses annuel, avant d'être ramenée à un niveau compris entre 2 % et 3,5 %. Cette évolution reflète le pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif dans la définition du cadre de viabilité budgétaire, notamment en ce qui concerne la possibilité de réduire le plafond des dépenses budgétaires du budget central.

⁷³⁷ Article 22 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Les crédits liés au budget focal ne sont fixés que dans le cas où il existe des raisons et des nécessités justifiant que les crédits ne peuvent pas être alloués, ou s'il n'est pas opportun d'allouer directement des crédits aux organismes publics responsables ».

recevoir des budgets pour leurs missions spécifiques, le recours au budget central ne sera autorisé que lorsque cela est impossible ou inapproprié. Dans ce cas, le pouvoir exécutif peut solliciter le Parlement en suivant des procédures spécifiques, évitant ainsi toute possibilité d'obtenir un « chèque en blanc » du Parlement.

Un exemple concret d'étude de cas liée à l'examen de l'approbation du budget parlementaire concerne l'amendement effectué par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2022. Cet amendement, réalisé le 2 août 2021, a rétabli tous les postes budgétaires au budget central pour faire face aux défis posés par la propagation du virus COVID-19. Dans ce contexte, la commission a fourni des explications justifiant le rétablissement des budgets précédemment réduits au budget central. Ces mesures visaient à éviter toute violation des dispositions de l'article 144 de la Constitution. Toutefois, cette décision a suscité des critiques, certains soutenant qu'elle allait à l'encontre des principes de discipline budgétaire en conférant au pouvoir exécutif une marge de manœuvre importante pour dépenser des fonds à travers le budget central, permettant ainsi une gestion plus flexible des ressources.

Cependant, une analyse approfondie des principes juridiques mentionnés ci-dessus révèle que la Commission peut allouer le budget qui a été réduit ou modifié aux agences gouvernementales chargées des missions de santé publique sans violer la Constitution, car il n'est pas vrai que les membres du Parlement ou de la Commission n'ont aucun intérêt dans ledit budget. En outre, placer cet argent dans le budget central violerait l'article 22 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, car il apparaît clairement que la Thaïlande compte de nombreuses agences dont la mission est de résoudre le problème de la propagation du virus COVID-19, mais le gouvernement a plutôt alloué le budget au budget central⁷³⁸.

c. Les principes de gestion budgétaire par le pouvoir exécutif

La gestion budgétaire relève du rôle du pouvoir exécutif et implique l'utilisation judicieuse du budget approuvé par le Parlement pour atteindre des résultats concrets. Bien que le pouvoir législatif autorise le pouvoir exécutif à utiliser les fonds publics pour réaliser les missions des agences budgétaires, cela ne confère pas au pouvoir exécutif le droit de dépenser l'argent de

⁷³⁸ KRABUANSRI A., « Restez au courant des questions brûlantes grâce à la loi, en comprenant l'article 144 et les problèmes du « budget central » », iLaw, 5 août 2021, publié sur <https://ilaw.or.th/node/5935>.

manière arbitraire. Le pouvoir exécutif est tenu de gérer le budget conformément à la loi, en particulier la loi sur les procédures budgétaires de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 , ainsi que les lois secondaires liées au budget, telles que le Règlement sur la gestion budgétaire de 2019 et le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019.

La gestion budgétaire du pouvoir exécutif est aussi cruciale que le principe du consentement du pouvoir législatif, impliquant de nombreuses lois complexes qui nécessitent une explication détaillée. Cette section aborde trois points essentiels : Les principes généraux de gestion budgétaire (i) ; Le décaissement budgétaire (ii) ; et Les quelques considérations concernant la gestion budgétaire des agences indépendantes (iii).

i. Les principes généraux de gestion budgétaire

En vertu de la Loi sur la procédure budgétaire de 2018, une fois que le Parlement a approuvé la loi budgétaire, le pouvoir exécutif est tenu de dépenser le budget strictement conformément à la loi budgétaire, dans l'intérêt supérieur du pays et de la population. Les entités bénéficiaires du budget doivent également gérer les fonds conformément aux règles établies par le Directeur du Bureau du Budget conformément à l'article 7 et à l'article 33⁷³⁹, telles que le Règlement sur la gestion budgétaire de 2019. De plus, ces entités doivent élaborer des plans opérationnels et des plans de dépenses budgétaires conformément à la loi sur les dépenses budgétaires et les soumettre au directeur, comme stipulé à l'article 34⁷⁴⁰.

Les dépenses du budget national par les unités bénéficiaires du budget doivent se conformer strictement aux spécifications de la loi sur les dépenses budgétaires annuelles. Elles

⁷³⁹ Article 7 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « L'unité bénéficiaire du budget doit dépenser les fonds dans le strict respect de la loi sur les crédits, en veillant à optimiser l'efficacité, principalement pour le bénéfice du pays et de la population.

Tout transfert de crédits ne peut être effectué qu'en cas de nécessité, conformément aux dispositions de la présente loi ».

Article 33 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « À moins qu'une disposition contraire de la loi ne le prévoie, la gestion des crédits en vertu de la loi sur les crédits est effectuée conformément aux règles établies par le directeur ».

⁷⁴⁰ Article 34 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Pour la gestion des crédits, une unité de réception du budget élabore un plan d'action et un plan de dépenses budgétaires en conformité avec la loi sur les crédits. Ces plans sont soumis au directeur selon les règles établies par ce dernier ».

ne peuvent être utilisées d'une manière différente de celle prévue par les dispositions légales. Le cadre d'utilisation du budget est défini dans trois domaines principaux :

(1) Le budget doit être utilisé dans le délai prévu par la loi, conformément au principe d'une année budgétaire ;

(2) Le budget doit être dépensé dans les limites du montant spécifié par la loi, conformément au principe de spécialité budgétaire ;

(3) Le budget doit être utilisé dans les éléments spécifiés par la loi, conformément au principe de spécialité budgétaire.

La loi qui énonce les principes des dépenses budgétaires doit présenter des caractéristiques spécifiques. Un exemple est la loi sur les procédures budgétaires de 2018, Chapitre 5, qui traite de la gestion budgétaire et est particulièrement essentielle dans deux situations :

(1) L'interdiction des transferts budgétaires entre les unités réceptrices du budget, conformément à l'article 35⁷⁴¹ ;

(2) L'interdiction des transferts de budget entre des postes (plans) au sein de la même unité réceptrice du budget, conformément à l'article 36⁷⁴².

⁷⁴¹ Article 35 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits alloués à une unité réceptrice du budget, conformément à la loi relative aux crédits, ne peuvent être transférés ni utilisés pour une autre unité réceptrice du budget, sauf dans les cas suivants :

(1) Lorsqu'une loi autorise explicitement le transfert ou l'utilisation ;

(2) En cas de fusion ou de transfert d'organismes gouvernementaux par arrêté royal, les crédits des organismes gouvernementaux transférés ou fusionnés sont affectés à l'organisme public résultant du transfert ou de la fusion, ou au nouvel organisme gouvernemental créé, selon le cas, conformément aux dispositions de l'arrêté royal ;

(3) Lorsqu'il s'agit d'un transfert de crédits intégré dans le cadre d'un même plan d'action intégré ;

(4) Lorsqu'il s'agit d'un transfert de crédits de personnel dans le cadre d'un plan d'action en matière de personnel du secteur public.

Les transferts de crédits aux points (3) et (4) doivent être effectués de manière à ne pas compromettre la mise en œuvre du plan d'action intégré et du plan d'action du personnel du secteur public. Les règles spécifiques à ces transferts sont établies par le directeur, avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

⁷⁴² Article 36 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits alloués à une unité réceptrice du budget, tels que spécifiés dans tout plan d'action ou tout poste prévu par la loi relative aux crédits ou par un arrêté royal en vertu de l'article 35 (2), ne peuvent être transférés ou utilisés pour un autre plan d'action ou poste sans l'approbation du directeur. Cependant, le directeur ne peut accorder son approbation dans le cas où cela entraîne une augmentation des dépenses dans la catégorie des fonds destinés au renseignement, ou s'il s'agit d'un nouveau plan d'action ou projet, à moins que l'approbation ne soit accordée par le Conseil des Ministres.

Le directeur a le pouvoir d'affecter les postes de dépenses spécifiés dans les crédits centraux aux unités réceptrices du budget pour un décaissement direct ou pour un décaissement au titre de postes appartenant à ces unités réceptrices du budget, selon les besoins.

En cas de nécessité, le directeur, avec l'approbation du Premier ministre, peut transférer les crédits centraux relatifs à un poste particulier à d'autres postes des crédits centraux ».

Cependant, afin d'introduire de la flexibilité dans l'administration publique, la loi permet, dans certains cas, à l'unité réceptrice du budget de transférer le budget. Par exemple, le transfert du budget des dépenses sous le même plan intégré conformément à l'article 35 (3). Le budget des dépenses intégré est le budget que la loi a fixé pour l'agence, et les deux agences sont conjointement responsables de sa mise en œuvre, conformément à l'article 16. Un exemple concret serait le plan de travail intégré visant à résoudre les problèmes dans les provinces frontalières du sud, conforme à la loi de finances pour l'exercice 2023, article 37(1). De nombreuses agences sont impliquées, telles que :

(1) Les 13 ministères au niveau ministériel, y compris le Bureau du Premier ministre et les agences sous sa tutelle (par exemple, le Ministère de la Défense, le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère du Développement social et de la Sécurité humaine) ;

(2) Les agences gouvernementales telles que le Centre administratif des provinces frontalières du Sud, le Bureau de la Commission Anti-Corruption dans le Secteur Public, la police royale thaïlandaise ;

(3) Les agences d'organisations indépendantes comme le Bureau de la Commission des droits de l'homme.

En résumé, les dépenses des fonds budgétaires par le pouvoir exécutif doivent suivre le calendrier et les plans ou types de dépenses budgétaires approuvés par le pouvoir législatif. Il est impératif d'appliquer strictement les lois et réglementations pertinentes pour garantir une utilisation efficace, efficiente, rentable et transparente des fonds publics.

Parmi les lois et réglementations importantes, la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 joue un rôle clé. Elle établit les critères, conditions et méthodes de passation des marchés par les agences gouvernementales et définit les modalités de gestion des fournitures acquises. Cette loi régit le processus de transformation du budget en postes ou en travaux pour l'Administration.

De plus, le pouvoir exécutif doit se conformer au Règlement sur la gestion budgétaire de 2019 ainsi qu'au Règlement du ministère des Finances sur le retrait de fonds du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation de l'argent et l'envoi d'argent au Trésor en 2019. Ces règlements détaillent les procédures, conditions et méthodes de retrait d'argent pour les dépenses des agences publiques.

ii. Le décaissement budgétaire

Les principes juridiques importants liés au décaissement des fonds budgétaires du Trésor sont énoncés dans le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019. Ce règlement est émis en conformité avec la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, la Loi sur les procédures budgétaires de 2018, et le Plan directeur national de paiement électronique visant à développer l'infrastructure du système national de paiement électronique. De plus, ils soutiennent les opérations financières et fiscales conformément au Système d'information sur la gestion fiscale du gouvernement (Government Fiscal Management Information System : GFMIS), qui est le nouveau système thaïlandais de gestion financière électronique du gouvernement (New GFMIS Thai).

Dans cette section, l'étude sera divisée en trois parties : Les critères importants pour le décaissement du budget (ii.i) ; Les types de décaissement du budget (ii.ii) ; et Les autorités de décaissement du budget (ii.iii).

ii.i Les critères importants pour le décaissement du budget

Il existe 4 critères importants pour décaisser de l'argent : Les paiements ou la souscription de dettes ne peuvent être effectués que conformément aux lois, règles, règlements, ordonnances et résolutions du Cabinet, ou recevoir l'autorisation du ministère des Finances (ii.i.i) ; Le retrait d'argent à quelque fin que ce soit doit être utilisé pour payer à cette fin (ii.i.ii) ; La dette doit être exigible ou sur le point d'être exigible (ii.i.iii) ; Les dépenses engagées au cours d'un exercice financier doivent être retirées du budget de cette année (ii.i.iv)⁷⁴³.

⁷⁴³ MEEKHAM C., *op. cit.*, p. 210.

iii.i Les paiements ou la souscription de dettes ne peuvent être effectués que conformément aux lois, règles, règlements, ordonnances et résolutions du Cabinet, ou recevoir l'autorisation du ministère des Finances

Pour retirer de l'argent du Trésor, il doit être budgétisé conformément à la loi sur les dépenses budgétaires annuelles, afin de pouvoir contracter des dettes ou effectuer des paiements, comme le dispose l'article 18 du règlement de 2019⁷⁴⁴. En d'autres termes, chaque fois qu'une dette est contractée ou qu'un paiement est effectué, il doit y avoir un soutien juridique, que ce soit par le biais d'une loi, d'un règlement ou d'une résolution du Cabinet. Par exemple, cela pourrait être établi par un décret sur les frais de voyage officiels de 1983 ou un décret sur le loyer des logements des fonctionnaires gouvernementaux de 2004.

Dans l'éventualité où un organisme gouvernemental se trouverait dans l'incapacité de se conformer aux dispositions légales ou réglementaires en vigueur, tout en nécessitant des débours financiers, il lui incombera préalablement de solliciter une entente avec le ministère des Finances. Il est impératif de souligner que ledit organisme ne peut entreprendre le décaissement des fonds requis avant d'avoir obtenu le consentement formel de cette instance ministérielle.

Lorsqu'une telle requête est soumise au ministère des Finances, celui-ci entreprend un examen méticuleux des motifs sous-jacents, de l'opportunité de la démarche ainsi que de la nécessité financière inhérente à chaque situation particulière. Cette évaluation approfondie vise à déterminer la base rationnelle de la demande, examinant de près la légitimité et la pertinence des dépenses envisagées. De plus, le ministère des Finances se réserve le droit d'exiger une autorisation préalable en tant que fondement légal à toute dépense envisagée, ajoutant ainsi une strate supplémentaire de vigilance dans le processus de décaissement de ressources publiques. Ce processus, caractérisé par une approche casuistique, assure une gestion diligente des ressources gouvernementales et renforce la transparence dans l'utilisation des fonds publics.

⁷⁴⁴ Article 18 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « L'organisme débourseur ne peut payer de l'argent ou contracter une dette que dans la mesure spécifiée par la loi, les règles, les règlements, les ordonnances ou les résolutions du Cabinet, ou dans la mesure permise par le ministère des Finances.

La réception de l'argent du Trésor ne dégage pas l'agence de tirage de sa responsabilité de garantir que l'argent est payé ou que l'obligation est faite conformément à ces dispositions. En d'autres termes, même si une agence reçoit de l'argent du Trésor, elle reste tenue de respecter toutes les lois, règles et réglementations applicables lorsqu'elle effectue des paiements ou contracte des dettes ».

ii.i.ii Le retrait d'argent à quelque fin que ce soit doit être utilisé pour payer à cette fin

Les agences gouvernementales retirent de l'argent dans un but spécifique. Lorsqu'elles reçoivent des fonds, elles sont tenues d'utiliser aux fins pour lesquelles elles ont demandé le décaissement au ministère des Finances, conformément à l'article 17 du Règlement de 2019⁷⁴⁵. Par exemple, dans le cas où un organisme gouvernemental procède au retrait de fonds du Trésor en vue de régler un contrat de prêt en faveur d'un agent public, une fois les fonds retirés, il est impératif que ces derniers soient utilisés en stricte conformité avec l'objectif initial défini.

En cas d'absence du représentant gouvernemental destinataire des fonds empruntés, l'agence gouvernementale ne se voit pas autorisée à réaffecter ces fonds à d'autres fins. En d'autres termes, les fonds ne peuvent être utilisés pour honorer d'autres engagements financiers en priorité, mais uniquement selon les termes de la demande initiale.

Cette procédure rigoureuse vise à garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle financier et à prévenir tout potentiel canal de corruption. Dans l'exemple cité, si l'agence gouvernementale se trouve dans l'incapacité d'utiliser les fonds conformément à l'objectif initial, une obligation de restitution au Trésor est incontournable. Cette exigence renforce non seulement la responsabilité financière, mais également la transparence dans la gestion des ressources publiques, contribuant ainsi à prévenir toute déviation ou mauvaise utilisation des fonds gouvernementaux.

ii.i.iii La dette doit être exigible ou sur le point d'être exigible

Dans tous les cas, le retrait d'argent n'est autorisé que jusqu'à la date d'échéance du paiement conformément à l'article 22 du Règlement de 2019⁷⁴⁶. Cette restriction vise à garantir que les retraits d'argent du Trésor sont effectués de manière opportune et conforme aux engagements financiers prévus. Cela contribue à éviter des demandes de retrait prématurées qui pourraient compromettre la gestion financière et la planification budgétaire.

⁷⁴⁵ Article 17 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Toute demande de retrait d'argent doit préciser le but pour lequel l'argent sera décaissé.

L'argent demandé pour être retiré du Trésor à quelque fin que ce soit ne peut être déboursé qu'à cette fin ».

⁷⁴⁶ Article 22 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Dans tous les cas, il est interdit de demander un retrait d'argent jusqu'à ce que le paiement soit dû ou proche de l'échéance ».

Lorsqu'une dette devient exigible, l'agence gouvernementale reçoit une facture en guise de document de preuve. Les factures jouent un rôle crucial en indiquant la date à laquelle le paiement doit être effectué. Les factures émanent généralement de divers services publics, comme les services d'eau et d'électricité, et servent de notification formelle de la dette à l'agence gouvernementale. Cependant, en l'absence de facture, les agences peuvent estimer les montants dus à partir des contrats. Par exemple, les contrats de passation de marchés disposent souvent une période d'inspection après laquelle le paiement doit être effectué dans les 5 jours ouvrables conformément à la loi sur les marchés publics.

L'inspection sert de mécanisme pour informer les finances que le paiement est dû. Par conséquent, la proximité physique des services d'achats et de finances, bien que distincts, facilite la communication entre eux. Le service d'approvisionnement transmet les documents au service des finances pour l'informer de la date d'échéance du paiement.

iii.iv Les dépenses engagées au cours d'un exercice financier doivent être retirées du budget de cette année

Lors de l'allocation budgétaire annuelle attribuée à une agence par le ministère des Finances, il est impératif de souligner que les fonds retirés doivent être utilisés au cours de l'exercice financier correspondant, alignés sur le principe budgétaire d'une année tel que consacré à l'article 23 du Règlement de 2019⁷⁴⁷. Dans le respect de cette norme, l'agence n'a généralement pas la latitude de conserver des fonds pour une utilisation au-delà de l'exercice financier en cours.

Néanmoins, des dispositions sont prévues pour des situations exceptionnelles, notamment lorsque des décaissements ne peuvent être effectués en temps voulu pour l'exercice financier en cours, mais qu'il subsiste des dépenses à couvrir. Dans de tels cas, si les critères énoncés dans les règlements sont respectés, les fonds peuvent être affectés et dépensés sur plusieurs exercices.

⁷⁴⁷ Article 23 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Les dépenses engagées au cours d'un exercice financier doivent être retirées du budget de dépenses de cet exercice pour être payées. Dans le cas où, par nécessité, il n'est pas possible de retirer à temps le budget des dépenses de l'année en question, il peut être retiré du budget des dépenses de l'exercice suivant. Cependant, ces dépenses ne doivent pas créer une dette dépassant le budget approuvé. De plus, elles doivent suivre les méthodes précisées par le ministère des Finances ».

Lorsque l'agence est autorisée à retirer des fonds du Trésor selon les critères susmentionnés, elle est tenue de suivre scrupuleusement les modalités spécifiées par les règlements. La retenue à la source doit être systématiquement réalisée, et l'impôt correspondant doit être consigné en tant que revenu de l'État dans la demande de retrait, conformément à l'article 19 du Règlement de 2019⁷⁴⁸.

Par ailleurs, il est impératif que l'agence ouvre un compte de dépôt auprès d'une banque publique pour les fonds budgétaires, et un compte distinct pour les fonds extrabudgétaires. Les données principales dans le système doivent être créées en utilisant les informations du bénéficiaire fournies par l'agence payeuse ou le créancier. Préalablement à l'envoi de la demande de retrait d'argent au Département du contrôleur général ou au Bureau provincial des finances, une vérification méticuleuse de l'exactitude et de l'exhaustivité de la demande est requise, conformément à l'article 20 du Règlement de 2019⁷⁴⁹. Cette procédure garantit la conformité aux normes et contribue à la transparence dans la gestion financière.

ii.ii Les types de décaissement du budget

Les articles 28 et 29 du règlement de 2019 énoncent deux modalités de paiement à disposition des agences publiques : Le paiement direct sur le compte du créancier (ii.ii.i) ; et Le paiement sur le compte de l'agence gouvernementale (ii.ii.ii).

⁷⁴⁸ Article 19 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « En toutes circonstances de retrait de fonds, il incombe légalement à l'entité retirante de retenir la totalité des impôts à la source et de consigner cette retenue fiscale comme revenu de l'État dans la requête de retrait de fonds, sauf si ladite imposition a déjà été préalablement retenue ».

⁷⁴⁹ Article 20 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Pour effectuer un retrait d'argent du trésor, l'organisme payeur doit suivre la procédure suivante :

- (1) Ouvrir un compte de dépôt auprès d'une banque d'État, en distinguant un compte budgétaire pour les fonds du budget et un compte hors budget pour d'autres fonds ;
- (2) Collecter les informations nécessaires provenant du point (1), des créanciers ou des personnes autorisées à recevoir des fonds, en cas de paiement direct aux créanciers, et transmettre ces informations au Département du Contrôleur Général pour enregistrement dans le système ;
- (3) Examiner rigoureusement l'exactitude et l'intégralité de la demande de retrait avant de la soumettre au Département du Contrôleur Général ou au Bureau des Finances Provinciales, selon le contexte ;
- (4) Vérifier les paiements traités par le Département du Contrôleur Général conformément aux demandes de retrait enregistrées dans le système ».

ii.ii.i Le paiement direct sur le compte du créancier

Pour solliciter le retrait de fonds auprès des agences gouvernementales en vue de l'acquisition d'une propriété, de l'embauche de travaux ou de la location d'une propriété, conformément à la loi sur les marchés publics et la gestion des approvisionnements, les étapes suivantes doivent être suivies.

Dans le cas d'un bon de commande, d'un bon de travail, d'un contrat ou d'une entente dont le montant atteint ou dépasse 5 000 bahts, ou tel que déterminé par le ministère des Finances selon l'article 28 (1) du Règlement de 2019, ces procédures englobent également les demandes de retrait d'argent qui ne sont pas liées à l'achat d'une propriété, à l'embauche de travail pour la fabrication de biens ou à la location d'une propriété, conformément à l'article 29 du Règlement de 2019. Le Département du Contrôleur Général effectuera le versement direct des fonds sur le compte du créancier ou de la personne autorisée à recevoir les fonds de l'agence gouvernementale⁷⁵⁰.

⁷⁵⁰ Article 28 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Pour solliciter un retrait de fonds auprès des agences gouvernementales en vue de l'acquisition d'une propriété, de l'engagement de travaux ou de la location d'un bien, en conformité avec la loi sur les marchés publics et la gestion des fournitures, la procédure suivante doit être suivie :

(1) Dans le cas où un bon de commande, un bon de travail, un contrat ou un accord atteint ou excède un montant de cinq mille bahts, ou tel que déterminé par le ministère des Finances, l'agence gouvernementale doit établir un bon de commande ou un contrat de travail afin de réserver un budget dans le système. Le Département du Contrôleur Général effectuera le versement direct des fonds sur le compte des créanciers ou des bénéficiaires autorisés par les agences gouvernementales ;

(2) Sauf dans le cas provenant du point (1), l'agence gouvernementale n'est pas tenue de créer ou de publier un bon de commande ou un bon de travail dans le système. Le Département du Contrôleur Général versera les fonds sur le compte bancaire de l'agence gouvernementale, permettant à cette dernière de procéder au paiement des créanciers ou des bénéficiaires autorisés à recevoir les fonds. Si l'agence gouvernementale souhaite que les fonds soient versés directement sur le compte du créancier ou de la personne habilitée à recevoir les fonds, cela peut être spécifié.

Lors de l'acquisition d'une propriété, de l'engagement de travaux ou de la location d'une propriété, les agences gouvernementales doivent solliciter le retrait des fonds du Trésor dans les cinq jours ouvrables suivant la date d'inspection ou de vérification adéquate de la propriété, ou à partir de la date de réception par l'agence subsidiaire ».

Article 29 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Dans le cas d'une demande de retrait de fonds qui n'est pas destinée à l'acquisition d'un bien, à l'engagement de travaux ou à la location d'un bien, le Département du Contrôleur Général effectuera le versement direct des fonds sur le compte du créancier ou de la personne habilitée à recevoir les fonds de l'agence gouvernementale, sauf dans les cas suivants :

(1) factures d'électricité, d'eau, de services téléphoniques, de communication et de télécommunications pour lesquelles les agences gouvernementales reçoivent des contributions des fonctionnaires ou d'autres agences pour le règlement de ces dépenses, auquel cas le Département du Contrôleur Général effectuera le versement des fonds sur le compte bancaire de l'agence gouvernementale en vue du paiement au créancier ou à la personne habilitée à recevoir les fonds ;

(2) demandes de retrait de fonds liées à l'aide sociale, aux rémunérations ou à d'autres cas spécifiques, conformément aux directives du ministère des Finances, où le Département du Contrôleur Général effectuera le versement des fonds sur le compte bancaire de l'agence gouvernementale, permettant à cette dernière de

En vertu de l'article 29 (1) et (2) du Règlement de 2019, si les critères spécifiés ne sont pas satisfaits, le Département du Contrôleur Général effectuera le versement direct des fonds sur le compte du créancier ou de la personne autorisée à recevoir les fonds de l'agence gouvernementale.

En résumé, pour les articles que la loi considère comme importants et de valeur élevée, spécifiquement ceux dépassant 5 000 bahts, le Règlement de 2019 garantit qu'il est interdit aux agents financiers de conserver ces fonds. La loi impose le transfert immédiat de ces fonds du Département du Contrôleur Général aux fonctionnaires de ce département, sans nécessité de passer par des agences subalternes en cours de route.

ii.ii.ii Le paiement sur le compte de l'agence gouvernementale

Le Département du Contrôleur Général peut effectuer un versement direct sur le compte de l'agence gouvernementale, permettant ainsi à celle-ci de continuer à honorer ses obligations envers les créanciers ou les bénéficiaires légitimes, conformément à l'article 28 (2) du Règlement de 2019. Cela englobe divers scénarios, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'article 28 (1) du même règlement, tels que les paiements sur les comptes des agences gouvernementales pour des dépenses telles que l'achat de biens immobiliers, l'embauche de services de fabrication, ou la location de biens immobiliers, en conformité avec les règlements du Cabinet du Premier Ministre sur les approvisionnements, pour lesquels la limite est inférieure à 5 000 bahts (à condition que l'agence gouvernementale souhaite que l'argent soit transféré directement sur le compte du créancier ou du bénéficiaire légitime, ce qui est également possible).

En outre, ces dispositions englobent les situations spécifiées à l'article 29 (1) du Règlement de 2019, telles que les factures d'électricité, d'eau, de téléphone et les frais de services de communications et de télécommunications, pour lesquels les agences publiques reçoivent des contributions des fonctionnaires ou d'autres organismes afin de couvrir ces dépenses. Dans les cas prévus par l'article 29 (2), lorsqu'il s'agit de demandes de retrait d'argent liées à l'aide sociale, aux salaires ou à d'autres circonstances particulières, ou lorsque le ministère des Finances exige que le Département du Contrôleur Général transfère des fonds sur

verser les fonds aux bénéficiaires éligibles via le système électronique (e-Payment), conformément aux règles et procédures établies par le ministère des Finances ».

le compte bancaire de l'agence gouvernementale, permettant ainsi à cette dernière de verser des fonds aux bénéficiaires admissibles via le système électronique (e-Payment), conformément aux règles et procédures établies par le ministère des Finances.

Il est notable que cette situation diffère du premier cas, impliquant des dépenses de faible montant, inférieures à 5 000 bahts, telles que les factures d'eau, d'électricité et de téléphone, lesquelles sont régies par des régulations moins contraignantes. Ces réglementations permettent que les paiements soient effectués directement à l'entité bénéficiaire, et l'agence qui a effectué le déboursement utilise ensuite ces fonds pour régler ses propres obligations envers les créanciers.

ii.iii Les autorités de décaissement du budget

Lorsqu'une agence est habilitée à effectuer des retraits de fonds selon les critères précités, le processus de paiement au sein des agences gouvernementales exige que l'individu ayant l'autorité d'approuver le paiement donne son aval en stricte conformité avec les lois, règles, réglementations, ordonnances spécifiées, ou encore une résolution du Cabinet autorisant le paiement, ou tel que permis par le ministère des Finances en accord avec le Règlement de 2019.

Pour les agences gouvernementales de l'administration centrale, cette autorité réside auprès du chef de l'agence gouvernementale au niveau départemental, ou d'une personne désignée par le chef de l'organisme gouvernemental départemental qui occupe un poste de direction de type administratif ou académique, de niveau expert, catégorie générale, niveau senior ou équivalent, ou supérieur. Cette personne peut également détenir un grade de lieutenant-colonel, lieutenant-commandant, lieutenant-commandant d'aviation, lieutenant-colonel de police ou supérieur, conformément à l'article 36 (1). En outre, dans le cas des agences gouvernementales de l'administration régionale, l'autorité de paiement est attribuée au chef de l'agence gouvernementale de la région, tel que stipulé à l'article 36 (2)⁷⁵¹.

⁷⁵¹ Article 36 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « L'approbation des paiements sera soumise à l'autorité des personnes suivantes :

(1) Agences gouvernementales de l'administration centrale : Chef d'une agence gouvernementale au niveau du département ; Personne désignée par le chef d'une agence gouvernementale au niveau du département, occupant un poste administratif, de type administratif, de type académique (niveau expert), ou de type général (niveau supérieur ou équivalent et supérieur) ; Personne ayant un grade de lieutenant-colonel, de lieutenant-commandant, de commandant d'escadre, de lieutenant-colonel de police, ou supérieur.

La désignation spécifique du chef de l'agence gouvernementale au niveau départemental ou régional, ou d'une personne désignée par ce chef, pour approuver les paiements, reflète la structure hiérarchique du gouvernement. Cette approche assure que les individus ayant une responsabilité significative et une autorité suffisante sont impliqués dans le processus de paiement. En résumé, la rédaction de la loi vise à instaurer un processus de paiement structuré, légalement conforme et prudent, garantissant la bonne utilisation des fonds publics tout en instillant une responsabilité claire au sein de l'administration gouvernementale.

iii. Les quelques considérations concernant la gestion budgétaire des agences indépendantes

Outre les agences gouvernementales générales, il existe d'autres types d'organismes publics dont l'indépendance en matière de gestion budgétaire est garantie par la loi. Dans ce contexte, deux aspects distincts seront abordés : La confrontation avec l'Exécutif relatif à l'inadéquation des assignations budgétaires au sein du Parlement (iii.i) ; et La soumission à l'Exécutif en vue de gérer le budget de manière indépendante (iii.ii).

iii.i La confrontation avec l'exécutif relatif à l'inadéquation des assignations budgétaires au sein du Parlement

La Constitution de 2017, à l'article 141, alinéa 2^e, consacre le droit du Parlement, des tribunaux, des organisations indépendantes et du procureur à recevoir une allocation budgétaire adéquate afin de mener à bien leurs fonctions de manière indépendante. Ces entités revêtent une importance particulière en tant qu'agences publiques, conforme au principe de l'État de droit, qui requiert de l'État qu'il assure leur autonomie pour superviser l'exercice du pouvoir exécutif. En l'absence de cette garantie, ces organes de contrôle seraient assujettis au même cadre de préparation budgétaire que les autres agences gouvernementales, relevant de l'autorité du Cabinet pour soumettre des propositions budgétaires à l'examen du Parlement. En vertu de l'article 141, alinéa 2^e, ces agences sont habilitées à présenter directement des demandes d'amendements à la Commission budgétaire du Parlement, dans les cas où elles estiment que

Dans le cas où une agence gouvernementale de l'administration centrale a des bureaux régionaux ou des entités distinctes des ministères, bureaux et départements, le chef d'une agence gouvernementale au niveau du département peut déléguer l'autorité au chef du bureau pour donner son approbation à cette agence.

(2) Agences gouvernementales de l'administration régionale : Chef de l'agence gouvernementale de la région ».

l'allocation budgétaire pourrait s'avérer insuffisante pour l'exécution leurs missions, sans nécessité de passer par le Bureau du Budget⁷⁵².

L'idée de garantir l'indépendance budgétaire de ces organismes a émergé lors de la promulgation de la Constitution de 1997, résultat d'une réforme politique et administrative en Thaïlande visant à optimiser la structure bureaucratique de l'État en vue d'une plus grande efficacité. Le principe fondamental sous-jacent à cette notion réside dans l'octroi d'une autorité totale pour la gestion du budget, avec une allocation budgétaire sous la forme d'une subvention générale, offrant ainsi une plus grande agilité et flexibilité que les départements de l'administration générale. En d'autres termes, en début d'exercice financier, le Bureau du budget approuvera intégralement les paiements périodiques, permettant ainsi aux organismes administratifs spéciaux de gérer le budget conformément aux plans opérationnels et de dépenses budgétaires définis dans les règles et réglementations de l'agence. Les fonds restants sont considérés comme les revenus de l'agence, sans nécessité de restitution au trésor. Ce système est conçu pour promouvoir une autonomie accrue au sein des organismes de contrôle et les libérer de toute influence politique émanant de l'exécutif. En ce qui concerne le suivi et la reddition de comptes de ces agences, la loi dispose que seuls des rapports doivent être soumis au Parlement à des fins d'information⁷⁵³.

En plus de solliciter des allocations budgétaires, la gestion globale de l'agence est indépendante, notamment en assurant l'indépendance de la gestion du personnel, de la budgétisation et d'autres opérations au sein des organismes administratifs tels que le Bureau de la Cour de Justice, le Bureau de la Cour Administrative, et le Bureau de la Cour constitutionnelle. Ces garanties d'indépendance sont énoncées dans la Constitution de 2017, aux articles 193 et 248, alinéa 3^e⁷⁵⁴.

⁷⁵² Article 141 de la Constitution de 2017 : « Les prévisions des dépenses de l'État doivent être formulées sous la forme d'une loi. En l'absence de promulgation opportune de la loi de finances annuelle pour l'exercice suivant, la loi de finances annuelle pour l'exercice précédent s'applique à titre provisoire.

L'État est tenu de fournir au Parlement, aux Cours de justice, aux Autorités indépendantes, ainsi qu'au Parquet, un budget permettant leur fonctionnement autonome, en stricte conformité avec la loi relative à la discipline budgétaire. Si le budget alloué s'avère insuffisant pour garantir leur indépendance fonctionnelle, le Parlement, les Cours de justice, les Autorités indépendantes et le Parquet ont la faculté de présenter un amendement au projet de loi de finances directement à la Commission des Finances ».

⁷⁵³ LUEPRAPAI S., « Budget Allocation for Special Administrative Organizations », document académique personnel pour le cours sur la politique et la gouvernance dans un système démocratique destiné aux cadres supérieurs, classe 10, 2006, King Prajadhipok's Institute, pp. 7, 52.

CHANYANGKUN O., « Méthodes de budgétisation de l'organisation constitutionnelle », document académique personnel pour le cours sur la politique et la gouvernance dans un système démocratique destiné aux cadres supérieurs, classe 6, 2002, King Prajadhipok's Institute, p. 39., 82-83.

⁷⁵⁴ Article 193 de la Constitution de 2017 : « Chaque tribunal, à l'exception du tribunal militaire, est doté d'un secrétariat indépendant chargé de l'administration du personnel, du budget et d'autres activités. Le chef du

L'autonomie des agences gouvernementales, n'étant pas directement assujetties au contrôle ministériel tel que prévu pour les agences gouvernementales générales soumettant leurs demandes budgétaires par le biais du ministre conformément à l'article 25, est soulignée par la loi⁷⁵⁵. Néanmoins, l'article 28 requiert que les agences indépendantes soumettent directement leurs demandes budgétaires au Cabinet⁷⁵⁶. Il est cependant à noter que ces requêtes budgétaires peuvent éventuellement être agrégées avec d'autres et incluses dans un projet de loi présenté par le Cabinet au Parlement. Ainsi, malgré leur caractérisation d'« indépendantes », *les demandes budgétaires des agences indépendantes ne sont toujours pas véritablement indépendantes*, demeurant sous l'autorité du Cabinet. Pour pallier cette problématique, la Constitution a institué une disposition particulière permettant aux agences indépendantes de proposer des amendements aux projets de loi budgétaires devant la commission du budget du Parlement.

Cependant, la Constitution ne prévoit qu'un accès direct à la Commission du Budget. Le pouvoir d'examiner et d'approuver le budget demeure l'apanage absolu du Parlement. Une affaire a déjà été portée devant la Cour constitutionnelle, alléguant que le Parlement avait enfreint le principe d'indépendance des agences constitutionnelles, comme stipulé dans la Constitution, comme en témoigne la décision de la Cour constitutionnelle n° 14/2013. Le requérant soutenait que les budgets de la Cour de Justice, de la Cour Administrative et de la Commission Anti-Corruption avaient été réduits par le Cabinet par rapport à la proposition budgétaire initiale. Par la suite, les trois agences ont sollicité une augmentation du budget pour assurer leur bonne gestion. Cependant, la commission parlementaire extraordinaire n'a pas

bureau est le fonctionnaire supérieur directement responsable devant le président de chaque tribunal, conformément à la loi.

La Cour de Justice et la Cour Administrative bénéficient leur propre système de traitements et de rémunération, spécifique et approprié, tel que prévu par la loi ».

⁷⁵⁵ Article 25 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Sous réserve de l'article 28, le ministre responsable ou le ministre désigné par la loi pour superviser ou contrôler les activités d'une unité réceptrice du budget, ou le ministre chargé de la mise en œuvre de la loi, a le devoir et la responsabilité de soumettre au Directeur une demande de fixation des crédits pour cette unité réceptrice du budget. Cette soumission doit se faire conformément aux règles, procédures et délais établis par le Directeur.

Lors de la présentation de la demande de fixation des crédits en vertu de l'alinéa précédent, les objectifs, les plans d'action et le plan de dépenses budgétaires doivent être au moins indiqués. De plus, un rapport sur les fonds non budgétaires doit également être fourni, suivant les règles et procédures prescrites par le Directeur ».

⁷⁵⁶ Section 28 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la soumission des demandes de fixation des crédits pour l'Assemblée nationale, la Cour de justice, la Cour administrative, la Cour constitutionnelle, l'organe indépendant prévu par la Constitution, et le ministère public, ainsi que les organismes du Parlement, de la Cour de justice, de la Cour Administrative, de la Cour constitutionnelle, de l'organe indépendant prévu par la Constitution et du ministère public, ces entités exercent les fonctions d'unité de réception du budget. À cette fin, une requête de fixation de crédits est soumise au Conseil des Ministres dans un délai déterminé par celui-ci.

Les dispositions de l'article 25, alinéa 2, sont également applicables au dépôt d'une demande de fixation de crédits en vertu du présent article ».

convié les agences à participer aux discussions. Le requérant soutenait que le projet de loi de finances constituait un exercice unilatéral du pouvoir discrétionnaire du Parlement en matière d'allocation budgétaire, n'accordant pas à l'agence les fonds nécessaires conformément à sa demande budgétaire, la rendant ainsi inconstitutionnelle⁷⁵⁷.

La Cour constitutionnelle a examiné et constaté que les dispositions précisant les procédures d'examen des dépenses budgétaires du Parlement, des tribunaux et des organisations en vertu de la Constitution visaient à garantir à ces entités que l'exercice du pouvoir du Cabinet serait examiné par une commission représentant la Chambre des représentants et le Sénat, chargée d'examiner ses actions. Cela concerne l'allocation du budget exécutif, qu'elle soit conforme ou non à la Constitution. L'intention de la Constitution est d'allouer un budget d'État suffisant pour l'exercice indépendant des fonctions du Parlement, des tribunaux et des organisations constitutionnelles, rendant ainsi possible l'exercice efficace des missions de ces entités sans être influencé par l'administration et en empêchant l'État d'utiliser le budget comme outil d'intimidation ou de domination sur l'administration du Parlement, des tribunaux et des organisations constitutionnelles. Il est donc établi que ces entités peuvent soumettre directement leurs demandes de modification à la Commission⁷⁵⁸.

Bien que le pétitionnaire ait affirmé que le Bureau du pouvoir judiciaire, le Bureau de la Cour Administrative et le Bureau de la Commission anti-corruption n'ont pas eu l'occasion d'expliquer les amendements apportés par la Commission spéciale, la Cour a estimé que la Constitution prévoit que les dépenses budgétaires du Parlement, des tribunaux et des organisations indépendantes soient prises en compte conformément à la Constitution uniquement si ces agences estiment que le budget alloué est insuffisant. Dans ce cas, elles peuvent soumettre directement une demande de modification à la Commission.

Cette disposition vise à permettre à la Commission, en tant que pouvoir législatif, d'examiner attentivement si le pouvoir exécutif a réduit le budget de ces agences, ce qui pourrait compromettre leur indépendance dans l'exercice leurs fonctions en n'allouant pas un budget suffisant pour mener à bien leurs missions respectives, à savoir le Bureau de la Magistrature, le Bureau de la Cour Administrative et le Bureau de la Commission Anti-Corruption. Il est important de noter que la Constitution n'impose pas à la Commission l'obligation absolue de convoquer quiconque pour exposer des faits ou exprimer des opinions sur tout amendement⁷⁵⁹.

⁷⁵⁷ Journal officiel, Volume 131, Partie 3 A Journal officiel, 6 janvier 2014, pp.8-9.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.

Quant à l'allégation selon laquelle le budget alloué est insuffisant pour répondre aux besoins, la Cour Constitutionnelle considère que les critères généraux d'élaboration et d'allocation des budgets aux agences gouvernementales sont nécessaires. Ces critères visent à allouer les budgets en fonction des dépenses de l'État et des engagements existants, tout en tenant compte de l'impact sur les dépenses budgétaires dans d'autres domaines de l'administration gouvernementale. Cela doit être conforme aux stratégies et politiques du gouvernement annoncées au Parlement, afin de garantir une allocation budgétaire appropriée et équitable dans le cadre de la mission globale du pays.

Il est souligné que cette démarche prend en considération les hypothèses de la situation économique et fiscale du pays, et vise à assurer la cohérence avec les revenus limités alloués à chaque exercice financier. Ainsi, il est compréhensible que l'État ne puisse pas toujours allouer des budgets aux agences gouvernementales en fonction du montant initialement proposé. Dans ce contexte, le Parlement conserve le pouvoir de réduire ou d'augmenter les dépenses budgétaires des agences gouvernementales en fonction des priorités et des besoins de l'administration des affaires publiques⁷⁶⁰.

Il ressort donc de l'examen de la Cour Constitutionnelle sur le contenu du projet de loi budgétaire annuelle que les budgets alloués aux tribunaux et à la Commission nationale anti-corruption sont jugés suffisants. Par conséquent, on peut conclure que la Cour Constitutionnelle a appliqué le principe de proportionnalité dans cette affaire⁷⁶¹.

iii.ii La soumission à l'Exécutif en vue de gérer le budget de manière indépendante

Outre le pouvoir des organismes constitutionnels indépendants de présenter des demandes de budget supplémentaires au Parlement, ils disposent également de l'autonomie pour gérer leur budget de manière indépendante. L'indépendance budgétaire ne se limite pas uniquement aux organismes constitutionnels indépendants, mais s'étend également aux organismes indépendants relevant du droit parlementaire, tels que les organismes de

⁷⁶⁰ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁷⁶¹ LERTDHAMTEWE P., "A Critical Analysis of Section 114 Paragraph 2 of the Constitution de 2017 on Allocating Adequate Budgets for The Independent Performance of Duties of the National Assembly, the Courts, and other autonomous Agencies", King Prajadhipok's Institute Journal, Vol. 19 No. 2 (2021), p. 94.

régulation économique, les entreprises d'État ou d'autres formes spéciales d'organisations gouvernementales.

Cependant, la Constitution ne fournit pas de détails spécifiques sur cette indépendance budgétaire, établissant simplement un cadre général. Par conséquent, il est impératif d'avoir une loi complémentaire qui précise de manière plus détaillée les critères relatifs à la gestion budgétaire. Par exemple, cette loi pourrait définir les cas exemptés de l'obligation de respecter la loi sur la procédure budgétaire de 2018 en tant que loi centrale. Dans ce contexte, la loi instituant des agences indépendantes est constitutionnelle dans la mesure où elle exempterait de ces principes généraux, à moins que la Constitution ne garantisse déjà l'indépendance budgétaire dans un cas particulier. Il est important de noter que la loi créant une agence a le statut de loi au même niveau que la loi sur la procédure budgétaire de 2018, conférant ainsi une équivalence juridique entre ces textes législatifs.

Cependant, les lois fondatrices ou les lois relatives à la gestion de ces agences indépendantes ne précisent généralement pas de critères spécifiques pour la gestion budgétaire conformément à l'esprit de la Constitution. Les dirigeants de ces agences sont généralement habilités à promulguer des lois secondaires relatives à la gestion budgétaire. Cependant, dans la pratique, ces lois secondaires ne confèrent souvent pas de pouvoirs spéciaux aux agences administratives qui diffèrent de manière significative des autres types d'agences gouvernementales. Même lorsqu'il existe des lois secondaires concernant la gestion budgétaire, elles sont souvent rédigées de manière à imiter celles émises par le ministère des Finances pour les agences gouvernementales générales.

Par exemple, la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 reconnaît le statut du Bureau de la Cour Administrative en tant qu'agence constitutionnelle indépendante ayant le statut de personne morale, conformément à l'article 76. Cette loi confère à la Commission d'administration de la Cour administrative le pouvoir d'édicter des règlements détaillés concernant le budget, conformément à l'article 84 (8)⁷⁶².

⁷⁶² Article 76 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Il est créé le secrétariat général des juridictions administratives, qui est une administration ayant la personnalité juridique et dont l'indépendance est reconnue par la Constitution ».

Article 84 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Le Conseil supérieur des fonctionnaires de secrétariat général des juridictions administratives fixe les règles ou les arrêtés relatifs à la gestion, au personnel, au budget, aux finances, aux biens et aux autres activités du secrétariat général des juridictions administratives dans les cas suivants : ...

(8) La gestion budgétaire et les fournitures du secrétariat général des juridictions administratives ; ... ».

Cela permet au Bureau de la Cour Administrative de gérer de manière indépendante son budget, suivant les règles, conditions et modalités précisées par la Commission de la fonction publique de la Cour administrative. Ces règles sont énoncées dans des documents tels que le Règlement de la Commission de la fonction publique de la Cour administrative sur le budget de 2005, le Règlement sur les finances et la préservation de l'argent de 1999, ou le Règlement sur les fournitures de 2000⁷⁶³.

Dans la pratique, toutefois, le Bureau de la Cour Administrative n'a pas promulgué de législation dérivée octroyant des pouvoirs spéciaux pour la gestion budgétaire, se distinguant ainsi nettement des agences gouvernementales assujetties aux réglementations du ministère des Finances. En conséquence, l'agence de la Cour Administrative ne jouit pas d'une véritable autonomie dans la gestion budgétaire. Par exemple, aucune réglementation n'autorise les dépenses d'argent en dehors du cadre budgétaire accepté par le Bureau de la Cour Administrative en tant que revenu public.

En dernière analyse, le Bureau de la Cour Administrative est contraint de remettre le montant mentionné au Trésor en tant que revenu public général, conformément à la Loi sur la réserve du Trésor de 1948, ainsi qu'à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, procédure qui ne diffère en rien des autres agences gouvernementales⁷⁶⁴.

Outre les agences indépendantes dont l'autonomie budgétaire est garantie par la Constitution, d'autres types d'agences gouvernementales conçues pour être indépendantes par des lois parlementaires, telles que les entreprises d'État, les organisations gouvernementales locales et les universités autonomes (possédant le statut juridique d'établissement public), semblent souvent rencontrer des problèmes similaires. Par exemple, en ce qui concerne le règlement relatif à la gestion budgétaire, il est fréquent de constater la disposition suivante à la fin de la loi : « Cela doit être conforme aux réglementations établies par le ministère des Finances ».

⁷⁶³ KRABUANSRI A., « Lois fiscales et budgétaires : lois relatives aux tribunaux administratifs », Gestion des connaissances pour l'année fiscale 2017, Groupe juridique, Cabinet d'avocats, Bureau des tribunaux administratifs, (Bureau des tribunaux administratifs, 2017), pp. 30 - 31.

⁷⁶⁴ Lettre émise par le Bureau de la Cour Administrative sous la référence n° 0026.2/2332, datée du 29 décembre 2016, portant sur l'examen de la perception des cotisations afférentes aux frais de reproduction de documents. Correspondance émise par le Bureau de la Cour Administrative, référencée n° 0026.2/193, en date du 3 février 2017, traitant du transfert des recettes générées par le Bureau de la Cour Administrative vers le Trésor Public, conformément aux dispositions régissant les recettes publiques. Enfin, la lettre émanant du Bureau de la Cour Administrative, sous la référence n° 0026.2/W 204, datée du 24 mars 2017, abordant la question de la perception des cotisations destinées à couvrir les dépenses liées à la reproduction de documents.

En conséquence, ces agences se trouvent automatiquement soumises aux réglementations de l'administration centrale, ne bénéficiant ainsi d'aucune véritable autonomie budgétaire⁷⁶⁵.

2) Les dépenses hors budget

Les fonds hors budget, bien que constituant d'importantes dépenses publiques, demeurent un sujet de réflexion moins exploré que les fonds budgétaires prévus. Cette réalité entraîne une dispersion des règles de contrôle, régies par des lois spécifiques telles que la loi instaurant un fonds renouvelable hors budget. Ces lois particulières détaillent les dispositions relatives à la collecte des revenus, à la gestion financière, aux paiements et aux processus d'audit respectifs.

La Constitution de 2007 marque une avancée significative en introduisant pour la première fois le cadre régissant le contrôle des fonds extrabudgétaires directement dans le texte constitutionnel. Cette notion fondamentale est énoncée à l'article 170. Bien que l'expression « l'argent hors budget » ne soit pas explicitement utilisée, l'article 170 transmet une signification similaire. Il précise que les agences gouvernementales dont les revenus ne sont pas considérés comme des recettes publiques doivent simplement rapporter la réception et la dépense de ces fonds au Cabinet à la fin de chaque exercice financier. De plus, elles doivent solliciter du Cabinet la rédaction d'un rapport qui sera ensuite présenté à la Chambre des représentants et au Sénat. L'alinéa 2 établit un cadre général, assujettissant la dépense de ces fonds aux principes de la discipline budgétaire définis dans le chapitre 8, dédié aux Finances et au Budget, de ladite Constitution⁷⁶⁶.

Toutefois, cette disposition ne spécifie pas explicitement les critères de contrôle des dépenses des fonds extrabudgétaires. Elle énonce plutôt un cadre général, indiquant que ce contrôle doit s'effectuer dans le respect de la discipline budgétaire définie par la Constitution. À l'heure actuelle, la Constitution de 2017 intègre des dispositions relatives aux fonds extrabudgétaires à l'article 62. Cet article impose à l'État de maintenir une discipline budgétaire stricte. L'alinéa 2 prévoit la promulgation d'une loi sur la discipline budgétaire de l'État, qui

⁷⁶⁵ KRABUANSRI A., « Histoire intéressante des juristes du droit public (Sutthichai Ngamchuensuwan) », *Journal académique de la Cour administrative, Bureau de la Cour administrative*, (22^e année, volume 3, 2022), p. 228.

⁷⁶⁶ Article 170 de la Constitution de 2007 : « Les administrations publiques bénéficiant de revenus exemptés de l'obligation d'être reversés en tant que recettes de l'État sont tenues de rendre compte de la réception et de l'utilisation de ces fonds au Conseil des ministres à la clôture de chaque exercice financier. Par la suite, le Conseil des ministres doit informer l'Assemblée nationale et le Sénat de ces transactions.

L'utilisation des revenus en vertu de l'alinéa 1 doit être en stricte conformité avec les disciplines monétaires et financières énoncées dans le présent chapitre ».

doit contenir des dispositions détaillées régissant le cadre des opérations fiscales et budgétaires de l'État. Cette loi détermine la discipline budgétaire relative aux recettes et aux dépenses, qu'elles soient budgétaires ou extrabudgétaires. Ainsi, étant donné que les fonds extrabudgétaires sont considérés comme des dépenses publiques, ils sont soumis aux mêmes principes budgétaires généraux que les fonds budgétaires⁷⁶⁷. Ces principes incluent notamment le principe d'auditabilité⁷⁶⁸, le principe de transparence⁷⁶⁹, le principe de stabilité⁷⁷⁰ et le principe d'efficacité⁷⁷¹, conformément aux normes budgétaires modernes.

Les lois relatives aux fonds extrabudgétaires comprennent la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, aux articles 34 et 35⁷⁷² ; la Loi sur les procédures

⁷⁶⁷ NONTHAKORN K., « Analyse de la loi concernant la gestion des fonds hors budget en Thaïlande » (Thèse pour le programme de maîtrise en droit Université Thammasat, 2017), pp. 19 - 20.

⁷⁶⁸ Article 70 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques préparent un rapport financier annuel pour l'exercice financier qui doit au moins être composé d'un état indiquant la situation fiscale et d'un état indiquant les opérations fiscales, couvrant l'argent budgétaire, l'argent non budgétaire, tout autre argent et la création de dettes, conformément aux règles et procédures prescrites par le ministère des Finances.

En cas de nécessité, une administration publique peut convenir avec le ministère des Finances de préparer un rapport financier annuel pour l'année qui n'est pas un exercice financier et le ministère des Finances peut également prescrire les conditions que doivent respecter ces administrations publiques.

Dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice financier ou comme convenu avec le ministère des Finances en vertu à l'alinéa 2, les administrations publiques doivent fournir le rapport en vertu à l'alinéa 1 au Bureau d'audit des fonds publics pour examen ainsi qu'au ministère des Finances ».

⁷⁶⁹ Article 72 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Une administration publique doit fournir un rapport financier annuel accompagné d'un rapport d'audit du Bureau de vérification des fonds publics au ministère des Finances, au Bureau du budget et au ministère de son affiliation, sauf que dans le cas d'une administration publique qui est une agence du Parlement, de la Cour de justice, de la Cour administrative, de la Cour constitutionnelle, une agence indépendante en vertu de la Constitution et un ministère public, sa soumission doit être soumise au Conseil des ministres, au ministère des Finances et au Bureau du Budget, et le rendra public et le diffusera par voie électronique, dans les trente jours à compter de la date de réception du rapport d'audit du Bureau d'audit des fonds publics ».

⁷⁷⁰ Article 9 alinéa 2^e de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : «

Lors de l'examen des questions relatives aux politiques financières, à la préparation des budgets, à l'obtention des revenus, aux dépenses, à l'administration monétaire et financière, ainsi qu'à la création de la dette, le Conseil des ministres doit procéder avec minutie en évaluant les avantages pour l'État ou le grand public, en optimisant l'utilisation des ressources, en analysant les charges monétaires et financières imposées à l'État, et en considérant les risques ainsi que les pertes potentielles susceptibles d'affecter les affaires monétaires et financières de l'État ».

⁷⁷¹ Article 37 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques sont autorisées à contracter des dettes contraignantes ou à engager des dépenses financières uniquement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués par la loi.

Toute création de dettes ayant des implications contraignantes et toute dépense financière liée aux activités ou projets des administrations publiques doivent respecter des principes tels que la transparence, le rapport qualité-prix et l'efficacité économique. Ces actions doivent être alignées sur les objectifs spécifiques, les avantages anticipés, la réalisation effective, et l'efficacité globale des administrations publiques. De plus, elles doivent être conformes aux détails et aux montants spécifiés dans le budget des dépenses de ces administrations publiques ».

⁷⁷² Article 34 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Tout argent qui est collecté ou reçu en propriété par une administration publique, qu'il soit reçu conformément à la loi, à la règle ou à la réglementation ou conformément aux pouvoirs et devoirs ou aux contrats ou qu'il soit reçu de toute utilisation autorisée des biens ou de la perception des fruits provenant des biens publics, sera remis au Trésor conformément à la règle prescrite par le Ministre, sauf disposition contraire de la loi.

budgétaires de 2018, aux articles 10 (6), 19 (3), 25 et 30⁷⁷³ ; le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait, la réception, le paiement, la conservation et l'envoi d'argent au Trésor de 2019, aux articles 23, 60 et 101 (5)⁷⁷⁴ ; ainsi que la Loi sur la gestion du capital

Dans le cas où une administration publique en vertu de l'alinéa 1 reçoit de l'argent donné avec l'intention du dépenser pour les affaires de ces administrations publiques ou reçoit de l'argent provenant de biens donnés avec l'intention d'en acquérir des fruits pour être dépensés pour les affaires de ces administrations publiques, ces administrations publiques peuvent dépenser l'argent ou créer des dettes ayant des effets contraignants sur celui-ci dans la limite du montant de l'argent ainsi reçu et ne sont pas tenues du remettre au Trésor.

Dans le cas où une administration publique visée à l'alinéa 1 reçoit de l'argent dans le cadre d'un projet d'assistance ou de coopération avec un gouvernement étranger, l'Organisation des Nations Unies, une agence spécialisée des Nations Unies ou toute autre organisation ou personne internationale, que ce soit par le biais d'un prêt ou d'un don, ainsi que les sommes résultant d'un tel projet d'assistance ou de coopération, le Ministre peut en décider autrement sans qu'il soit tenu de remettre au Trésor.

Lorsqu'il existe une raison justifiable, le Ministre peut permettre à une administration publique visée à l'alinéa premier qui reçoit de l'argent dans les cas suivants de mettre cet argent en service sans le remettre au Trésor :

- (1) l'argent reçu en compensation de la perte ou de la consommation d'un bien et qui doit être dépensé pour la rénovation d'un bien ou la réacquisition d'un bien ;
- (2) l'argent reçu par une administration publique qui est un établissement médical, un établissement d'enseignement ou tout autre établissement fournissant des services publics ou d'assistance publique ;
- (3) l'argent reçu comme sous-produits de l'exécution d'un travail dans le cadre de ses pouvoirs et devoirs ;
- (4) l'argent reçu de la vente d'actions d'une personne morale en vue d'acheter des actions d'une autre personne morale.

Les dépenses d'argent en vertu de (2) et (3) doivent être conformes à la règle approuvée par le ministre et le directeur du Bureau du budget, tandis que la vente d'actions et l'achat d'actions en vertu de (4) doivent être conformes à la règle approuvée par le ministre et le directeur du Bureau du budget, conformément à la règle prescrite par le Ministre avec l'approbation du Conseil des Ministres ».

Article 35 de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Toute mise de côté des revenus destinés à être dépensés par une administration publique conformément à son objet ou à quelque fin particulière ne peut être faite qu'en vertu de la loi ».

⁷⁷³ Article 10 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Les crédits annuels à présenter à l'Assemblée nationale doivent être assortis d'un ensemble de documents explicatifs comprenant au minimum : ...

(6) Un rapport complet sur la situation générale des fonds non budgétaires et les plans de dépenses associés des unités réceptrices du budget ; ... ».

Article 19 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Le Directeur aura les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour élaborer le budget et mener d'autres activités, comme prévu dans la présente loi. Il assumera également des responsabilités et des pouvoirs spécifiques liés à la budgétisation, notamment : ...

(3) Exiger des unités de réception du budget qu'elles soumettent des estimations des revenus et des dépenses ainsi que le statut des fonds non budgétaires conformément à la forme, aux règles et aux détails prescrits par le Directeur ; ... ».

Article 25 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Sous réserve de l'article 28, le ministre responsable ou le ministre désigné par la loi pour superviser ou contrôler les activités d'une unité réceptrice du budget, ou le ministre chargé de la mise en œuvre de la loi, a le devoir et la responsabilité de soumettre au Directeur une demande de fixation des crédits pour cette unité réceptrice du budget. Cette soumission doit se faire conformément aux règles, procédures et délais établis par le Directeur.

Lors de la présentation de la demande de fixation des crédits en vertu de l'alinéa précédent, les objectifs, les plans d'action et le plan de dépenses budgétaires doivent être au moins indiqués. De plus, un rapport sur les fonds non budgétaires doit également être fourni, suivant les règles et procédures prescrites par le Directeur ».

Article 30 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la soumission d'une demande de fixation de crédits annuels, si une unité réceptrice du budget ne la présente pas dans le délai spécifié par le directeur, ou si elle la soumet sans rapport sur les fonds non budgétaires conformément aux articles 25 et 28, le directeur est habilité à fixer des crédits annuels à cet effet, selon son jugement approprié ».

⁷⁷⁴ Article 23 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Les dépenses engagées au cours d'un exercice financier doivent être retirées du budget de dépenses de cet exercice pour être payées. Dans le cas où, par nécessité, il n'est pas possible de retirer à temps le budget des dépenses de l'année en question, il peut être retiré du budget des dépenses de l'exercice suivant. Cependant, ces dépenses ne doivent pas créer une dette dépassant le budget approuvé. De plus, elles doivent suivre les méthodes précisées par le ministère des Finances ».

renouvelable de 2015, dans le cas où les fonds extrabudgétaires revêtent la nature d'un capital renouvelable.

C - L'exemple du budget des dépenses publiques : Loi de finances pour l'exercice 2025

Nous présentons une vue d'ensemble du budget annuel de la Thaïlande, dont la version la plus récente est la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025. Étant donné qu'il s'agit d'une loi actuellement en vigueur, elle constitue le principal objet de notre étude. Quant au budget de l'exercice 2026, en septembre 2025, le projet de loi correspondant est en cours d'examen au Sénat. Comme il n'a pas encore été promulgué, il n'est pas approprié de l'étudier à ce stade, car il pourrait être modifié à l'avenir. Les budgets des années précédentes, c'est-à-dire ceux antérieurs à 2025, sont déjà clôturés et ne sont plus applicables. Il n'est donc pas pertinent de les examiner dans cette partie. Ainsi, le champ d'étude de cette partie se limite uniquement à la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025, qui servira d'exemple concret de la législation budgétaire actuellement appliquée en Thaïlande, permettant ainsi de mieux comprendre la discipline financière nationale. Cette section se divise en trois parties : La présentation générale de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 (1)) ; Le contenu de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 (2)) ; et L'analyse de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 (3)).

Article 60 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Les agences gouvernementales sont autorisées à effectuer des paiements avec l'argent emprunté provenant de fonds extrabudgétaires uniquement pour les dépenses liées au fonctionnement, conformément aux objectifs spécifiques de ces fonds extrabudgétaires, ou dans d'autres cas d'urgence approuvés par le chef de l'agence gouvernementale prêteuse ».

Article 101 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Tout fonds placé sous la responsabilité des agences gouvernementales doit être remis ou déposé au Trésor dans les délais stipulés, notamment : ... (5) Les fonds extrabudgétaires reçus en espèces doivent être déposés au Trésor au moins une fois par mois. Cependant, les fonds retirés du Trésor en attente de paiement doivent être déposés au Trésor dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de ces fonds du Trésor ».

1) La présentation générale de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025

La Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 constitue une loi à part entière. Par conséquent, l'autorité suprême chargée de l'examen du projet de loi est le pouvoir législatif, sous certaines conditions prévues par la Constitution, telles que l'interdiction d'amender le budget dans l'article 144, entre autres. Cependant, selon la Constitution thaïlandaise en vigueur, il est uniquement exigé que les prévisions de dépenses soient établies sous la forme d'une loi. Ainsi, d'autres documents financiers et budgétaires, tels que : les prévisions de recettes ; les comparatifs recettes-dépenses ; les rapports sur la situation économique et financière ; les rapports sur l'état et le plan d'utilisation des fonds hors budget par les unités bénéficiaires ; ou encore d'autres documents analytiques et académiques, existent uniquement comme documents annexes à la Loi sur le budget annuel. Il en résulte que ces documents n'ont aucune force légale contraignante. Ces documents, nombreux, sont publiés et compilés par le Bureau du budget. Actuellement, pour l'exercice 2025, il existe jusqu'à 36 documents annexes à la Loi sur le budget annuel⁷⁷⁵.

Le contenu de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 ressemble, dans l'ensemble, à celui d'une loi classique. En effet, au début, la loi présente les principes et la justification de son adoption, commençant par des dispositions générales avant d'entrer dans l'article 1, qui stipule : **PRINCIPLE** : Les dépenses annuelles pour l'exercice 2025 sont fixées à un montant ne dépassant pas 3 752 700 000 000 bahts ; **RATIONALE** : Ceci afin de fournir les dépenses budgétaires aux agences bénéficiaires au cours de l'exercice 2025.

Par la suite, les dépenses sont classées en différentes catégories selon la logique de la législation budgétaire. La Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 comprend 40 articles, répartis en 7 chapitres : Dispositions générales ; Dépenses du Fonds central ; Dépenses pour les agences bénéficiaires ; Dépenses budgétaires intégrées ; Dépenses pour le programme relatif au personnel du secteur public ; Dépenses pour les fonds de roulement ; Dépenses pour le remboursement de la dette publique. Dans cette étude, seules certaines dispositions importantes seront présentées à titre d'exemple, car il s'agit de documents essentiellement numériques, et il n'est pas nécessaire de reproduire ou d'analyser l'intégralité des données à ce stade.

⁷⁷⁵ BUREAU DU BUDGET, « Loi sur le budget annuel (Loi sur le budget) pour l'exercice 2568 : documents budgétaires électroniques », publié sur : <https://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545&page=3&catID=1473&sort=1>.

2) Le contenu de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025

Après l'introduction, on passe à l'Article 1, en commençant par une brève présentation avant d'entrer dans le contenu principal. Les trois premiers articles sont rédigés de manière similaire chaque année : la Section 1 déclare que la présente loi est dénommée « Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025 », la Section 2 précise que cette loi entre en vigueur à partir du 1^{er} octobre 2024, et la Section 3 stipule que le Premier ministre et le ministre des Finances ont la charge et le contrôle de l'exécution de la présente loi. Ensuite, on aborde le Chapitre 1 : Dispositions générales, où la Section 4 fixe les dépenses annuelles pour l'exercice 2025 à un montant total de 3 752 700 000 000 bahts, réparties par catégories de dépenses telles que spécifiées dans la loi, et la Section 5 indique que le ministère des Finances est habilité à autoriser le paiement des fonds de l'État conformément aux postes et montants prévus dans la loi, aux montants alloués par le Bureau du budget ou aux montants qui seront ajustés conformément à la loi. Le Chapitre 1 fournit ainsi une vue d'ensemble complète du budget annuel, permettant de comprendre de manière exhaustive l'ensemble des dépenses prévues pour l'exercice 2025.

Ensuite, on passe au Chapitre 2 concernant les dépenses budgétaires pour le Fonds central, à la Section 6. Les dépenses pour le Fonds central sont fixées à 805 745 000 000 bahts et comprennent les postes suivants : (1) dépenses liées aux voyages et visites royales, y compris l'accueil des chefs d'État, pour 1 000 000 000 bahts ; (2) dépenses pour le remboursement de l'aide financière d'urgence aux victimes de catastrophes pour 4 000 000 000 bahts ; (3) dépenses dans le cadre des projets de développement royal pour 2 500 000 000 bahts ; (4) dépenses pour les soins médicaux des fonctionnaires, employés et personnels publics pour 93 800 000 000 bahts ; (5) dépenses visant à stimuler l'économie et renforcer le système économique pour 152 700 000 000 bahts ; (6) indemnités pour les coûts de construction pour 800 000 000 bahts ; (7) aide financière pour les fonctionnaires, employés et personnels publics pour 5 000 000 000 bahts ; (8) pensions et gratifications pour 354 500 000 000 bahts ; (9) ajustements de salaire et d'éducation pour les fonctionnaires pour 13 000 000 000 bahts ; (10) contributions pour les employés permanents pour 370 000 000 bahts ; (11) réserve financière, contributions et indemnités pour les fonctionnaires pour 82 775 000 000 bahts ; et (12) fonds de contingence pour urgences ou besoins immédiats pour 95 300 000 000 bahts. Le budget des dépenses pour le Fonds central représente actuellement la catégorie la plus élevée du budget en raison du pouvoir considérable accordé à l'administration pour gérer ces fonds, ce qui offre une

grande flexibilité dans les décaissements du gouvernement, mais entraîne également des problèmes liés à la transparence de l'utilisation des fonds budgétaires.

En plus, on commence l'allocation du budget par ministère dans le cadre du Chapitre 3 sur les dépenses budgétaires pour les agences bénéficiaires du budget, qui s'étend des Sections 7 à 36. Ce chapitre constitue la plus grande partie de la loi car il détaille l'allocation du budget par agence. Dans cette section, seuls les articles les plus importants sont présentés à titre d'exemple, sans détailler les 30 articles en entier. Par exemple, *la Section 7* fixe les dépenses pour le Bureau du Premier ministre et les agences sous sa supervision à 26 284 660 600 bahts, comprenant : 1. le Bureau du Secrétaire permanent, totalisant 743 542 600 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système administratif du secteur public 131 604 600 bahts ; (2) le Programme stratégique de renforcement des institutions principales de la nation 110 131 700 bahts ; (3) le Programme stratégique de décentralisation vers les organisations administratives locales 162 747 800 bahts ; (4) le Programme stratégique de création de la sécurité sociale 151 300 400 bahts ; (5) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 187 758 100 bahts ; 2. le Département des relations publiques gouvernementales, totalisant 1 506 412 200 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de développement et de renforcement des potentiels humains 912 655 700 bahts ; (2) le Programme stratégique de réaligement des valeurs et de la culture 593 756 500 bahts ; 3. l'Agence nationale du renseignement, totalisant 259 845 500 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental sur la sécurité nationale 76 258 400 bahts ; (2) le Programme stratégique de développement de la capacité de défense nationale et de préparation à toutes formes de menaces 183 587 100 bahts ; 4. le Bureau du budget, totalisant 627 334 600 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système administratif du secteur public 261 066 500 bahts ; (2) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 366 268 100 bahts ; 5. le Bureau de la transformation stratégique, totalisant 93 019 300 bahts, incluant : (1) le Programme stratégique de maintien de la paix intérieure 2 478 000 bahts ; (2) le Programme stratégique de soutien au développement de la compétitivité 78 295 000 bahts ; (3) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 11 185 800 bahts ; (4) le Programme stratégique de développement des lois et du processus judiciaire 1 060 500 bahts ; 6. le Bureau du Conseil d'État, totalisant 246 036 700 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système

administratif du secteur public 217 210 800 bahts ; (2) le Programme stratégique de développement des lois et du processus judiciaire 28 825 900 bahts ; 7. le Bureau de la Commission de la fonction publique, totalisant 1 401 822 600 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système administratif du secteur public 451 822 600 bahts ; (2) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 950 000 000 bahts ; 8. le Bureau de la Protection des consommateurs, totalisant 197 182 100 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système administratif du secteur public 67 979 900 bahts ; (2) le Programme stratégique de création de la sécurité sociale 105 380 000 bahts ; (3) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 23 822 200 bahts ; 9. le Bureau du Conseil national de la politique foncière, totalisant 284 379 500 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de création d'opportunités sociales et d'égalité 160 908 300 bahts ; (2) le Programme stratégique de gestion des ressources foncières et du sol 123 471 200 bahts ; 10. le Bureau de la Commission de développement du secteur public, totalisant 293 916 000 bahts, incluant : (1) le Programme fondamental de réorganisation pour l'équilibre et le développement du système administratif du secteur public 220 443 100 bahts ; (2) le Programme stratégique d'amélioration de la prestation des services publics et de l'efficacité du secteur public 73 472 900 bahts ; etc. *La Section 8* fixe les dépenses pour le Ministère de la Défense et ses agences supervisées à 92 629 825 000 bahts, *Section 9* pour le Ministère des Finances et ses agences supervisées à 12 932 891 700 bahts et *Section 10* pour le Ministère des Affaires étrangères à 4 937 490 000 bahts, chacun incluant divers programmes et agences selon le même modèle.

Par la suite, on aborde le Chapitre 4 sur les dépenses budgétaires intégrées, ce qui reflète la tendance de la planification du budget annuel en Thaïlande, afin de permettre aux différentes agences de mettre en œuvre des projets communs de manière cohérente et efficace. Par exemple, la Section 37 fixe les dépenses pour les programmes intégrés à 206 858 499 100 bahts, comprenant : 1. les dépenses pour le Programme intégré de mobilisation pour la rectification des problèmes dans les provinces frontalières du Sud, définies comme dépenses pour les agences bénéficiaires à 5 781 850 900 bahts, comprenant : (1) le Bureau du Premier ministre et les agences, totalisant 1 400 898 500 bahts, incluant : (a) le Département des relations publiques gouvernementales 13 008 300 bahts ; (b) le Bureau du Conseil de sécurité nationale 53 461 000 bahts ; (c) le Commandement des opérations de sécurité intérieure 1 330 910 400 bahts ; (d)

l'Institut thaïlandais des qualifications professionnelles (organisation publique) 3 518 800 bahts ; (2) le Ministère de la Défense, totalisant 671 722 800 bahts, incluant : (a) l'Armée royale thaïlandaise 529 333 000 bahts ; (b) la Marine royale thaïlandaise 98 389 800 bahts ; (c) l'État-major des forces armées royales thaïlandaises 44 000 000 bahts ; (3) le Ministère des Affaires étrangères, totalisant 21 196 900 bahts, incluant : (a) le Bureau du Secrétaire permanent 21 196 900 bahts ; (4) le Ministère du Développement social et de la Sécurité humaine, totalisant 151 788 600 bahts, incluant : (a) le Bureau du Secrétaire permanent 119 674 000 bahts ; (b) le Département des affaires féminines et du développement familial 763 000 bahts ; (c) le Département du développement social et de la protection sociale 31 351 600 bahts ; (5) le Ministère de l'Enseignement supérieur et des Sciences, totalisant 17 172 900 bahts, incluant : (a) l'Institut des collèges communautaires 5 000 000 bahts ; (b) l'Université Princess of Naradhiwas 4 808 900 bahts ; (c) l'Université Yala Rajabhat 4 747 000 bahts ; (d) l'Université Songkhla Rajabhat 2 617 000 bahts ; etc.

Après, on aborde le Chapitre 5 sur les dépenses budgétaires pour le Programme relatif au personnel du secteur public, fixé à la Section 38. Les budgets pour ce programme sont définis comme dépenses pour les agences désignées à 800 969 610 900 bahts, comprenant : 1. le Bureau du Premier ministre et les agences sous sa supervision, totalisant 7 183 441 400 bahts, incluant : (1) le Bureau du Secrétaire permanent 236 191 400 bahts ; (2) le Département des relations publiques gouvernementales 970 196 600 bahts ; (3) l'Agence nationale du renseignement 464 295 900 bahts ; (4) le Bureau du Budget 413 258 900 bahts ; (5) le Bureau de la Transformation stratégique 27 103 600 bahts ; ... ; 7. le Ministère de l'Enseignement supérieur, des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation et les agences sous sa supervision, totalisant 82 344 445 700 bahts, incluant : (1) le Bureau du Secrétaire permanent 855 327 200 bahts ; (2) le Département des services scientifiques 196 473 400 bahts ; (3) le Conseil national de la recherche de Thaïlande 112 048 100 bahts ; (4) le Bureau des Atomes pour la Paix 133 885 500 bahts ; (5) l'Institut des collèges communautaires 285 909 200 bahts ; (6) l'Université de Kalasin 294 976 200 bahts ; (7) l'Université de Nakhon Phanom 421 475 700 bahts ; (8) l'Université Princess of Naradhiwas 374 074 100 bahts ; (9) l'Université de Naresuan 1 898 627 700 bahts ; (10) l'Université de Mahasarakham 941 762 500 bahts ; La raison principale pour laquelle le programme relatif au personnel du secteur public est séparé des autres catégories de dépenses tient à l'importance et aux caractéristiques spécifiques du personnel public. Les dépenses relatives au personnel, telles que les salaires, les rémunérations, les prestations et la formation, constituent le coût principal de l'administration publique. Cette séparation permet à l'État de

suivre et de contrôler clairement les dépenses de personnel. De plus, elle est utile pour la planification à long terme, car les dépenses liées au personnel sont généralement des coûts fixes et à engagement long, comme les salaires réguliers. En revanche, d'autres catégories, telles que les projets d'investissement ou les opérations spécifiques, peuvent présenter une plus grande variabilité.

Puis, on aborde le Chapitre 6 sur les dépenses budgétaires pour les fonds de roulement, qui est séparé des autres catégories en raison de la nature spécifique de ces fonds, différente des dépenses budgétaires ordinaires. Les fonds de roulement représentent des sommes pouvant être réutilisées, contrairement aux dépenses ordinaires qui sont consommées une fois dépensées, ce qui nécessite un suivi précis de leur utilisation et de leur remboursement. La séparation en un chapitre distinct permet aux agences concernées de gérer, contrôler et rendre compte de manière transparente, tant sur le capital en circulation que sur les revenus générés, assurant ainsi une gestion efficace et appropriée à la nature de ce type de fonds. La Section 39 fixe les dépenses pour les fonds de roulement comme dépenses pour les agences bénéficiaires à 274 296 389 100 bahts, comprenant : 1. Fonds de roulement en tant que personnes morales, totalisant 23 768 456 700 bahts, incluant : (1) le Fonds national d'épargne 666 629 000 bahts ; (2) le Fonds de prêts étudiants 800 000 000 bahts ; (3) le Fonds de réajustement foncier 80 000 000 bahts ; (4) le Fonds pour une éducation équitable 6 983 654 600 bahts ; (5) le Bureau du Fonds de reconstruction et de développement des agriculteurs 1 126 364 400 bahts ; (6) le Fonds pour la justice 160 000 000 bahts ; (7) le Fonds national pour les villages et communautés urbaines 13 951 808 700 bahts ; 2. Fonds de roulement en tant que personnes non morales, totalisant 250 527 932 400 bahts, incluant : (1) le Fonds du Conseil d'investissement de Thaïlande pour le renforcement de la compétitivité nationale dans les industries ciblées 5 000 000 000 bahts ; (2) le Bureau de promotion des petites et moyennes entreprises pour le Fonds de promotion des PME 548 000 000 bahts ; (3) le Bureau du Secrétaire permanent du Ministère des Finances pour le Fonds de bien-être Pracharat pour l'économie et la société locales 50 400 000 000 bahts ; (4) le Bureau du Secrétaire permanent du Ministère du Tourisme et des Sports pour le Fonds de promotion du tourisme en Thaïlande 6 000 000 bahts ; etc.

Le dernier chapitre est le Chapitre 7 sur les dépenses budgétaires pour le remboursement de la dette publique. Il est séparé en un chapitre distinct car le remboursement de la dette publique constitue une obligation financière devant être honorée à temps, incluant à la fois les intérêts et le principal. Si ces dépenses étaient regroupées avec les dépenses ordinaires, cela pourrait nuire à la planification budgétaire et au suivi de la dette. La séparation en un chapitre spécifique

permet à l'État de contrôler les risques financiers, de vérifier le remboursement de la dette et de rendre compte publiquement de manière transparente, tout en soulignant l'importance de la dette publique dans le budget annuel. La Section 40 fixe les dépenses pour le Programme de gestion de la dette publique comme dépenses pour les agences bénéficiaires à 410 253 675 900 bahts, comprenant : 1. le Ministère des Finances totalisant 355 930 562 800 bahts, incluant : (1) le Bureau de gestion de la dette publique 355 930 562 800 bahts ; 2. le Ministère de l'Industrie totalisant 350 000 000 bahts, incluant : (1) le Bureau de la canne à sucre et du sucre 350 000 000 bahts ; 3. les entreprises d'État totalisant 53 973 113 100 bahts, incluant : (1) l'Autorité nationale du logement 121 977 500 bahts ; (2) l'Autorité du métro de masse de Thaïlande 11 825 827 900 bahts ; (3) la Compagnie ferroviaire d'État de Thaïlande 11 379 177 500 bahts ; (4) la Banque pour l'agriculture et les coopératives agricoles 28 049 590 200 bahts ; (5) l'Autorité du transport de masse de Bangkok 2 596 540 000 bahts.

3) L'analyse de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025.

Dans la Loi sur les dépenses budgétaires pour l'exercice 2025, le texte lui-même ne contient que le rapport budgétaire et les cadres financiers. Il s'agit d'une loi essentiellement formelle, par laquelle le Parlement, en tant que représentant du peuple, exerce son pouvoir souverain pour autoriser l'exécutif à utiliser les fonds publics selon les limites fixées par le Parlement. La loi elle-même n'explique pas pourquoi le budget est réparti de cette manière, pourquoi il existe des dépenses obligatoires pour l'exercice budgétaire, ou pourquoi il existe un budget central. La compréhension des raisons sous-jacentes à ces dispositions ne peut se faire qu'en consultant les documents annexes au budget. Parmi ces documents, le plus important pour l'étude de la loi budgétaire thaïlandaise est intitulé « Résumé du budget de la Thaïlande pour l'exercice 2025 »⁷⁷⁶. Ce document résume l'essentiel de la Loi sur les dépenses budgétaires pour 2025 dans un langage accessible et permet d'obtenir une vue d'ensemble claire des finances publiques thaïlandaises pour l'année. Selon ce document, les points essentiels peuvent être résumés comme suit.

L'introduction situe le contexte économique caractérisé par un ralentissement de la croissance, des incertitudes liées à la reprise post-pandémie ainsi que des tensions géopolitiques influençant la prévision des recettes et la planification budgétaire. Les objectifs principaux du

⁷⁷⁶ BUREAU DU BUDGET, « Résumé du budget de la Thaïlande pour l'exercice 2025 », 2024.

budget 2025 sont de stimuler l'économie, de maintenir la stabilité financière et de répondre aux besoins sociaux urgents. Ce budget se distingue par un déficit élevé, un recours accru à l'endettement et une augmentation notable des dépenses centrales. La présentation générale du budget 2025 indique un montant total des dépenses prévues d'environ 3 740 milliards de bahts et un montant total des recettes prévues de 2 920 milliards de bahts, ce qui se traduit par un déficit budgétaire de 860 milliards de bahts, soit environ 4 % du PIB. Les hypothèses macroéconomiques reposent sur une croissance prévue de 2,8 % (fourchette 1,3 – 3,3 %), tandis que les principaux risques identifiés concernent la surestimation des recettes et la dépendance à la dette publique.

Le chapitre 1 Dispositions générales fixe le montant total des dépenses annuelles pour l'exercice 2025 à 3 752 700 000 000 bahts, réparties selon les groupes de dépenses définis par la loi. Le ministère des Finances est autorisé à exécuter les paiements conformément aux montants et articles prévus, ou selon les ajustements décidés par le Bureau du budget conformément à la loi.

Le chapitre 2 Dépenses budgétaires pour le budget central détaille les dépenses centrales, fixé à 805 745 000 000 bahts, comprenant les dépenses pour les voyages et visites royales, le remboursement de l'aide financière d'urgence aux victimes de catastrophes, les projets royaux de développement, les soins médicaux du personnel public, la stimulation de l'économie, la compensation des coûts de construction, l'aide financière aux fonctionnaires et employés, les pensions et indemnités, les ajustements salariaux et éducatifs, les contributions pour les employés permanents, les réserves financières, et le fonds de contingence pour les urgences. Ces dépenses centrales représentent la part la plus importante et offrent une flexibilité de gestion, mais soulèvent des questions de transparence.

Le chapitre 3 Dépenses budgétaires pour les agences bénéficiaires du budget comprend les sections 7 à 36 et constitue le chapitre le plus volumineux, car il répartit les dépenses de manière détaillée par ministère et agence. Par exemple, la section 7 consacre 26 284 660 600 bahts au Bureau du Premier ministre et aux agences sous sa supervision, détaillés pour le Bureau du secrétaire permanent, le Département de la communication gouvernementale, l'Agence nationale de renseignement, le Bureau du budget, le Bureau de transformation stratégique, le Conseil d'État, la Commission de la fonction publique, le Bureau de protection du consommateur, le Bureau de la politique foncière nationale et le Bureau du développement du secteur public, chacun avec des programmes fondamentaux et stratégiques assortis de montants

précis. Les sections suivantes attribuent les budgets respectifs aux ministères de la Défense, des Finances et des Affaires étrangères.

Le chapitre 4 Dépenses budgétaires intégrées illustre la tendance de l'intégration des programmes afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité des projets menés par les différentes agences. La section 37 consacre 206 858 499 100 bahts aux programmes intégrés, y compris le Programme intégré de mobilisation pour la résolution des problèmes dans les provinces frontalières du sud, réparti entre le Bureau du Premier ministre, le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Développement social et de la Sécurité humaine et le ministère de l'Enseignement supérieur et des Sciences.

Le chapitre 5 Dépenses budgétaires pour le programme du personnel du secteur public fixe les dépenses à 800 969 610 900 bahts pour les agences désignées, y compris le Bureau du Premier ministre et les agences sous sa supervision, ainsi que le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science, de la Recherche et de l'Innovation. Les dépenses incluent salaires, compensations, avantages et formation. La séparation de ces dépenses permet de suivre et de contrôler clairement les coûts du personnel, ainsi que de faciliter la planification à long terme, car ces dépenses sont fixes et engagées sur plusieurs années, contrairement aux projets d'investissement ou aux opérations ponctuelles.

Le chapitre 6 Dépenses budgétaires pour les fonds de roulement distingue les fonds de roulement en raison de leur nature réutilisable et non consommable comme les dépenses ordinaires. La section 39 alloue 274 296 389 100 bahts aux fonds de roulement, comprenant les fonds de roulement en personnes morales et non morales, chacun avec des programmes et des montants précis. Cette séparation permet une gestion, un contrôle et un suivi transparents des fonds et revenus associés.

Enfin, le chapitre 7 Dépenses budgétaires pour le remboursement de la dette publique est séparé car le remboursement de la dette publique constitue une obligation financière à exécuter ponctuellement, comprenant intérêts et principal. La section 40 consacre 410 253 675 900 bahts à la gestion de la dette publique, répartis entre le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et les entreprises publiques, permettant ainsi au gouvernement de contrôler le risque financier, de suivre les paiements et de rendre des comptes de manière transparente, tout en soulignant l'importance de la dette publique dans le budget annuel.

§ 2. Les autres lois liées à la loi budgétaire

Il convient de noter qu'un ensemble de lois fondamentales, cruciales pour assurer la discipline budgétaire, mérite une attention particulière. Parmi ces lois, quatre se distinguent par leur importance capitale : La loi sur le Trésor de 1948 (A) ; La loi sur la gestion de la dette publique de 2005 (B) ; La loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 (C) ; et La loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 (D).

A - La loi sur le Trésor de 1948

Dans le passé, l'approche du Trésor se concentrait sur l'accumulation de réserves destinées à une utilisation à long terme. Selon l'ancienne théorie budgétaire, le Trésor était considéré comme le solde des recettes publiques accumulées au fil des années précédentes, constituées en tant que fonds de réserve à mobiliser en cas de besoin. Cependant, à la suite de débats animés au sein du Parlement, les principes initiaux ont évolué avec les temps modernes, comme en témoigne la loi sur le Trésor de 1948. Selon cette perspective, conserver l'argent des contribuables sans l'utiliser n'est pas judicieux, car l'État n'est pas une entité privée cherchant à générer des profits ou à accumuler du capital. Le fait d'avoir une réserve d'argent importante ne constitue pas uniquement une mesure positive ; cela signifie également que l'État retient les fonds des contribuables sans en tirer de bénéfice, ce qui pourrait représenter un fardeau pour la population. Le nouveau concept a abandonné l'idée que le Trésor est l'accumulation d'argent excédentaire sous forme de réserve, communément appelée « réserve du Trésor ». Il a adopté la vision moderne de la théorie fiscale, considérant le Trésor comme l'argent de l'État disponible à tout moment, appelé « solde du Trésor ».

Cette nouvelle perspective attribue au Trésor un rôle crucial dans l'équilibrage des dépenses tout au long de l'année. Ainsi, en utilisant le budget annuel, parfois source de difficultés, le gouvernement peut mobiliser les fonds du Trésor existants pour résoudre des problèmes spécifiques ou pour accroître la liquidité des dépenses publiques. Il en découle que le Trésor ne reflète pas nécessairement la stabilité budgétaire du pays, car il dépend des recettes et des déboursements gouvernementaux à un moment donné. De plus, ces fonds peuvent être utilisés conformément aux règles établies pour des dépenses telles que le complément des

dépenses budgétaires insuffisantes ou le règlement d'obligations envers les gouvernements étrangers ou les institutions financières internationales⁷⁷⁷.

Avant de discuter de cette loi, il est important de souligner l'existence d'une loi qui donne une définition au terme « trésor ». La loi sur la procédure budgétaire de 2018, à l'article 4, définit le « trésor » comme désignant l'endroit où l'argent du gouvernement, géré par le ministère des Finances, est stocké. Cette définition doit également englober les comptes de dépôt détenus auprès de la Banque de Thaïlande à cette fin⁷⁷⁸.

En ce qui concerne la loi de 1948 sur le Trésor, elle peut être comparée à une loi définissant le statut juridique du « portefeuille national », en établissant un parallèle avec les lois des finances publiques qui régissent la vie quotidienne des citoyens. Cette loi ne dicte pas les gains ou les dépenses d'argent dans la vie quotidienne, mais elle explicite plutôt où chaque personne devrait conserver son argent lorsqu'elle en gagne et comment elle devrait le dépenser lorsque des économies sont réalisées dans son portefeuille.

Le fondement de cette loi s'articule initialement autour de l'explication de la terminologie juridique, définie de manière exhaustive à l'article 3⁷⁷⁹. Les dispositions subséquentes, couvrant les articles 4 à 6 et l'article 10⁷⁸⁰, sont consacrées aux aspects liés à

⁷⁷⁷ NITITHANPRAPAS I., Quant au solde du Trésor, dans Budget Journal, année 2 avril-juin 2005, pp. 7-8., TRITSADIKHUN K., « L'importance du solde du trésor en Thaïlande and the Thai fiscal system », 8 janvier 2024, Pridi Banomyong Institute, <https://pridi.or.th/th/content/2024/01/1815>

⁷⁷⁸ Article 4 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Aux termes de la présente loi : ... « Trésor » désigne les lieux de rétention de l'argent public du ministère des Finances, incluant également les comptes de dépôt à la Banque de Thaïlande à cet effet ; ... ».

⁷⁷⁹ Article 3 de La loi sur le Trésor de 1948 : « Dans cette loi, « Compte du Trésor n° 1 » fait référence au compte de dépôt courant détenu à la Banque de Thaïlande, dont dispose le ministère des Finances, conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente loi ; « Compte du Trésor n° 2 » fait référence au compte de dépôt courant détenu à la Banque de Thaïlande, dont dispose le ministère des Finances, aux fins stipulées à l'article 5 de la présente loi ... ».

⁷⁸⁰ Article 4 de La loi sur le Trésor de 1948 : « Sous réserve de l'article 13, tout montant d'argent dû au gouvernement, que ce soit des impôts, des frais, des amendes, des prêts ou tout autre type d'argent, doit être contrôlé et remis par le chef de l'agence gouvernementale qui le collecte ou le reçoit. Cet argent doit être envoyé au Compte du Trésor n° 1, ou dirigé vers le trésor provincial ou le trésor du district, conformément au calendrier et aux règlements établis par le ministre, sans aucune déduction à quelque fin que ce soit.

Cependant, le Ministre a le pouvoir de définir des règlements autorisant le chef de tout organisme gouvernemental à déduire des dépenses de l'argent qui doit être remis au Compte du Trésor n° 1, au trésor provincial ou au trésor du district dans les situations suivantes :

- (1) Les dépenses déduites sont celles dont le paiement est autorisé par la loi ;
- (2) Les dépenses qui doivent être payées conformément aux réglementations établies par le ministère des Finances en tant que pots-de-vin et récompenses, ou les dépenses engagées pour obtenir de l'argent payable au gouvernement ;
- (3) Les dépenses qui doivent être remboursées à toute personne, car il s'agit d'argent qui ne devrait pas être versé au gouvernement.

Article 5 de La loi sur le Trésor de 1948 : « La demande de transfert d'argent à partir du Compte du Trésor n° 1 ne peut être réalisée que dans le but de transférer des fonds vers le Compte du Trésor n° 2 ».

Article 6 de La loi sur le Trésor de 1948 : « Sous réserve des articles 7, 8 et 12, l'émission d'ordres de paiement à partir du Compte du Trésor n° 2 ou des trésors provinciaux ou des trésors du district est autorisée uniquement dans

l'acheminement des fonds vers le Trésor et à l'émission d'ordres de paiement du Trésor. De ces articles, il ressort que la Thaïlande a instauré deux comptes distincts : le Compte du Trésor n°1 et le Compte du Trésor n°2.

Le Compte du Trésor n°1, premier compte, officiellement désigné comme le compte de dépôt courant à la Banque de Thaïlande, est destiné à la conservation exclusive de la totalité des fonds collectés ou reçus par le chef de l'agence gouvernementale, conformément aux dispositions du ministère des Finances. Ce dernier est investi de la responsabilité de surveiller attentivement ces fonds et dus transférer ultérieurement vers le Trésor. Quant au Compte du Trésor n°2, il revêt la forme d'un compte courant distinct au sein de la Banque de Thaïlande, sous l'égide du ministère des Finances. Il est spécifiquement utilisé pour émettre des ordres de paiement, tirés du premier compte. En d'autres termes, les fonds présents dans le premier compte ne peuvent être transférés directement vers d'autres comptes ; leur utilisation nécessite au préalable un transfert vers le deuxième compte.

Le système de séparation des comptes en deux parties distinctes en Thaïlande sert à assurer un contrôle rigoureux sur chaque mouvement financier et chaque transaction. Cette division se matérialise par la séparation du « compte de revenus » et du « compte de dépenses ». Le compte de revenus, essentiellement, reste ouvert dans l'attente des rentrées financières, mais il ne peut être utilisé pour effectuer des paiements. Tout montant recueilli doit être réacheminé vers le compte de dépenses. Bien que le compte de dépenses revête une importance cruciale, il est uniquement maintenu ouvert en anticipant la réception de fonds en provenance du compte de revenus. Les recettes perçues par l'agence ne sont pas directement créditées sur le compte de revenus, mais sont plutôt transférées pour rembourser les dettes légales envers les créanciers de l'État.

Dans le cadre des principes budgétaires, une caractéristique fondamentale consiste à centraliser toutes les recettes publiques de l'État en un seul lieu, à savoir le versement sur le premier compte du Trésor. Il est observable que les revenus destinés au premier compte du

le cadre des conditions stipulées par la Loi de finances annuelle, la Loi de finances additionnelle, la Loi sur les transferts budgétaires, la Résolution de paiement provisoire, ou un décret d'urgence émis conformément aux ordonnances prévues par la Constitution.

En cas de paiement en vertu de la Résolution de paiement provisoire et des ordonnances, des provisions doivent être prévues pour les compensations dans la loi de finances annuelle ou la loi de finances additionnelle ».

Article 10 de La loi sur le Trésor de 1948 : « La commande d'argent sur le deuxième compte du Trésor relève de la responsabilité du Directeur général du Département du Trésor ou d'une personne désignée par le Directeur général, ainsi que des fonctionnaires spécifiquement nommés par le Ministre à cet effet, qui doivent tous signer conjointement pour ordonner le paiement ».

Trésor peuvent être collectés par divers canaux. Cependant, lorsqu'il s'agit de payer à partir du compte du Trésor n° 1, il ne peut être effectué que d'une seule manière, à savoir en le transférant vers le compte du Trésor n° 2.

Concernant le processus de paiement à partir du compte du Trésor n° 2, que l'on pourrait aisément assimiler à l'acte de décaisser des fonds du Trésor, la loi énonce principalement que l'autorisation de commander des fonds à partir de ces comptes relève de la compétence du ministère des Finances. Ce dispositif s'accompagne d'une séparation interne des responsabilités au sein du ministère, impliquant 1) le directeur général du département du Trésor et 2) les fonctionnaires désignés par le ministre pour effectuer les paiements. L'émission d'ordres de paiement nécessitera la signature conjointe de ces deux parties. Cette structure vise à permettre au ministère des Finances de réexaminer et d'approuver les décaissements des diverses agences, assurant ainsi un contrôle transparent, approprié et succinct du processus de paiement des fonds publics⁷⁸¹.

B - La loi sur la gestion de la dette publique de 2005

Essentiellement, lorsque les revenus estimés se révèlent insuffisants pour couvrir les dépenses gouvernementales, le gouvernement a recours à des instruments budgétaires tels que la dette publique. Conformément à la loi sur les procédures budgétaires de 2018, l'article 11 dispose que si les recettes prévues sont inférieures aux dépenses budgétaires demandées, le gouvernement doit informer le Parlement des modalités de financement du déficit. Ainsi, l'élaboration d'un budget déficitaire implique que le pouvoir exécutif doit rechercher d'autres sources de revenus pour compléter les recettes et répondre aux dépenses budgétaires, généralement par la création d'une dette publique. Le deuxième alinéa du même article précise que la création de dette publique doit respecter le cadre énoncé dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ainsi que la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005⁷⁸².

⁷⁸¹ UNGPHAKORN P., *op.cit.*, p. 33 à 48.

⁷⁸² Article 11 de la Loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la présentation du budget au Parlement, en cas où les recettes prévisionnelles au titre des revenus perçues en vertu de la loi en vigueur sont inférieures aux crédits fixés, les moyens pour obtenir des fonds afin de couvrir le déficit seront également exposés devant le Parlement. Cependant, si le montant est supérieur, les modalités de gestion du surplus seront également déclarées. Si un emprunt s'avère nécessaire pour compenser le déficit budgétaire, il sera réalisé conformément aux règles énoncées dans la loi sur les disciplines monétaires et financières de l'État ainsi que la loi sur l'administration de la dette publique ».

L'emprunt de fonds, en réponse à un budget déficitaire, se réalise selon des paramètres stricts définis par la loi sur la gestion de la dette publique. L'article 21 de cette loi confère au ministère des Finances le pouvoir d'emprunter des fonds pour compenser le déficit budgétaire, à condition que le montant ne dépasse pas 20 % du budget de dépenses annuel en vigueur et du budget de dépenses supplémentaire. De plus, il est spécifié que l'emprunt ne doit pas excéder 80 % du budget de dépenses fixé pour le remboursement du principal⁷⁸³.

Par exemple, la loi sur les dépenses budgétaires pour l'exercice 2023, section 4, énonce que « Le budget des dépenses pour l'exercice 2023 sera fixé à un montant total de 3 185 000 000 000 de bahts... ». Ainsi, durant ledit exercice financier, le gouvernement ne peut emprunter au-delà de 20 % de ce montant, soit 637 000 000 000 de bahts, conformément au premier plafond. De plus, en se référant à l'article 40 de la même loi budgétaire pour le plan de gestion de la dette publique, fixé à 306 617 963 200 bahts, le gouvernement peut emprunter jusqu'à 80 % de cette somme, soit 245 294 370 560 bahts, représentant le deuxième plafond, et donc déterminant la limite d'emprunt la plus basse. Ainsi, selon cette disposition, le gouvernement ne peut emprunter au-delà de ce montant de 245 294 370 560 bahts en conformité avec l'article 21.

En complément des dispositions de l'article 21 mentionnées précédemment, d'autres articles essentiels incluent l'article 8⁷⁸⁴, conférant au ministère des Finances le pouvoir d'emprunter de l'argent ou du garantir conformément à la loi, et l'article 20⁷⁸⁵, qui autorise le ministère des Finances à contracter des emprunts dans six cas spécifiques :

- (1) Pour compenser un déficit budgétaire ou lorsque les dépenses excèdent les revenus ;

⁷⁸³ Article 21 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005: « Chaque exercice financier limite le montant total du prêt accordé par le ministère des Finances pour financer le budget en cas de déficit budgétaire ou de dépenses excédant les recettes. Ce prêt doit être en baht thaïlandais et ne doit pas dépasser :

- (1) Vingt pour cent du crédit budgétaire annuel existant et du crédit budgétaire supplémentaire ;
- (2) Quatre-vingts pour cent du crédit budgétaire prévu pour le remboursement du capital ».

⁷⁸⁴ Article 8 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005: « Il est interdit à un agent public autre que le ministère des Finances de souscrire à un emprunt ou d'accorder une garantie à cet effet, sauf disposition expresse en ce sens énoncée par la loi ».

⁷⁸⁵ Article 20 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005: « Le ministère des Finances emprunte pour répondre aux besoins suivants :

- (1) Financer le budget en cas de déficit ou lorsque les dépenses excèdent les recettes ;
- (2) Soutenir le développement économique et social ;
- (3) Restructurer la dette publique ;
- (4) Rétrocéder des fonds à un autre organisme gouvernemental.

Les fonds en baht thaïlandais ou en devises étrangères provenant de l'emprunt en vertu des points (2) à (4) doivent être utilisés conformément aux objectifs de l'emprunt ou à l'approbation du Conseil des ministres, sans obligation de remettre au ministère des Finances en vertu de la loi sur la procédure budgétaire et la loi sur la balance du trésor. ».

- (2) Pour gérer la liquidité du trésor ;
- (3) Pour favoriser le développement économique et social ;
- (4) Pour la restructuration de la dette publique ;
- (5) Pour prêter à d'autres agences ;
- (6) Pour stimuler le développement du marché des instruments de dette intérieure.

En ce qui concerne le baht ou les devises étrangères, la loi autorise leur utilisation aux fins du prêt ou selon l'approbation du Cabinet, sans nécessité de remettre au Trésor conformément à la loi sur les procédures budgétaires et à la loi sur le Trésor, à l'exception des emprunts d'argent visant à compenser le déficit budgétaire et à gérer la liquidité du Trésor.

La loi sur la gestion de la dette publique de 2005 apparaît comme une loi fondamentale établissant le cadre des objectifs d'emprunt du gouvernement. Elle offre au gouvernement une plus grande flexibilité dans la gestion des affaires publiques. Initialement, le gouvernement n'avait la possibilité d'emprunter que lorsqu'il y avait un déficit budgétaire. Cependant, la loi actuelle permet au gouvernement d'utiliser la dette publique comme un instrument budgétaire pour stimuler le développement économique du pays. Par exemple, lorsque les intérêts sur les prêts étrangers sont inférieurs aux intérêts initialement dus par le gouvernement, la loi permet de profiter de cette situation.

Cette approche moderne de la gestion budgétaire ne se limite plus à la conservation de fonds importants en réserve, mais vise plutôt à utiliser la dette comme un levier pour stimuler la croissance économique. La possibilité de restructurer la dette publique ou d'emprunter à faible taux d'intérêt à l'étranger pour investir nationalement témoigne de cette nouvelle approche dynamique. La loi détaille également le pouvoir du gouvernement d'utiliser les prêts dans les cas (2) à (5) sans les remettre au Trésor, offrant ainsi une flexibilité dans la gestion des dépenses en dehors du budget. Cela reflète une perspective moderne qui cherche à optimiser l'utilisation des ressources plutôt que de stocker passivement.

En complément des lois mentionnées précédemment, la création de dette publique peut également être réalisée au moyen de lois spéciales. Il appartient au pouvoir législatif de promulguer ces lois spécifiques, qui ont le même rang juridique que la loi sur la gestion de la dette publique de 2005. Des exemples de telles lois spécifiques comprennent la loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à l'étranger de 1976, l'ordonnance d'urgence

autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour restaurer et renforcer la stabilité économique de 2009, ainsi que l'ordonnance d'urgence autorisant le ministère à mettre en place un système de gestion de l'eau et à construire l'avenir du pays en 2012⁷⁸⁶.

En explorant les emprunts en vertu d'une loi centrale ou spécifique, il est impératif que la gestion de la dette publique suive les principes de viabilité budgétaire. Actuellement, la Thaïlande a établi un plafond de 70 % du PIB pour l'encours de la dette, conformément à l'annonce de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État en date du 22 septembre 2021⁷⁸⁷. De surcroît, la dette publique doit respecter un ratio dette/budget défini par la Commission de la politique monétaire et financière de l'État le 7 juin 2018, englobant les aspects suivants⁷⁸⁸ :

(1) La proportion du budget consacrée au remboursement du principal des prêts du gouvernement et des agences gouvernementales sous sa responsabilité, fixée entre 2,5 % et 3,5 % du budget de dépenses annuel ;

(2) La proportion du budget dédiée aux paiements d'intérêts et aux dépenses liées à l'emprunt, ajustée en fonction du fardeau prévu au cours de l'exercice financier ;

(3) La proportion de la dette liée aux dépenses budgétaires au fil des exercices, limitée à 10 % du budget annuel ;

(4) La proportion de la dette contractée pour des usages autres que ceux spécifiés dans la loi de finances, limitée à 5 % du budget annuel.

⁷⁸⁶ En effet, la création de la dette publique peut s'appuyer sur le pouvoir du Parlement pour promulguer des lois spécifiques, contournant ainsi la nécessité d'adopter la loi sur la gestion de la dette publique de 2005. Cependant, dans le cas du projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour l'infrastructure de transport sous le gouvernement Yingluck Shinawatra, la Cour Constitutionnelle a statué, dans l'arrêt n° 3-4/2014, que ce projet de loi était contraire à la discipline budgétaire établie par la Constitution.

La réponse réside dans le fait que ce projet de loi n'enfreint pas la discipline budgétaire en matière de dette publique, mais plutôt en matière de paiement des fonds gouvernementaux. En effet, ce projet de loi confère au ministère des Finances non seulement le pouvoir d'emprunter de l'argent, mais aussi le pouvoir de dépenser les fonds ainsi obtenus. Il s'agit donc d'une opération de dépense de fonds publics qui ne respecte pas les dispositions de quatre lois spécifiques énumérées à l'article 169 de la Constitution de 2007, à savoir la loi de la finance, la loi sur les procédures budgétaires, la loi sur les transferts budgétaires, ou la loi sur le Trésor.

⁷⁸⁷ Journal officiel, Volume 138, Section Spéciale 232 D, du 28 septembre 2021, p. 1.

⁷⁸⁸ Journal officiel, volume 135, section spéciale 144, datée du 21 juin 2018, p. 9.

C - La loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017

Une fois qu'une agence gouvernementale a obtenu l'approbation budgétaire du Parlement, elle est tenue de préparer un plan d'approvisionnement annuel. Ce plan vise à guider la réalisation de projets d'approvisionnement variés, englobant différents biens et services. L'objectif ultime est d'utiliser ces fournitures comme des outils stratégiques pour accomplir efficacement les missions et responsabilités assignées à l'agence. Ce processus assure une gestion transparente et responsable des ressources publiques, garantissant ainsi l'efficacité et l'efficience des opérations gouvernementales⁷⁸⁹.

L'acquisition de biens et de services par l'État se distingue considérablement de celle du secteur privé, où ce dernier jouit de la liberté de choisir librement ses partenaires contractuels. En revanche, les agences gouvernementales sont tenues de se conformer rigoureusement aux lois et réglementations en vigueur. Cette exigence découle de plusieurs motifs :

(1) Le département administratif a la responsabilité de maintenir la paix, l'ordre, et de fournir des services publics au bénéfice du public. Toutes les acquisitions gouvernementales doivent être garanties comme étant dans l'intérêt public, souvent désigné comme « pour le bénéfice du gouvernement uniquement » ;

(2) Les fonds nécessaires au remboursement de la dette du gouvernement proviennent principalement des contribuables. Par conséquent, les dépenses doivent être réalisées avec précaution, concision, transparence, et peuvent être vérifiées ;

(3) Les contrats conclus avec le secteur gouvernemental, en particulier les contrats de construction pour les grands projets impliquant des montants substantiels, confèrent des avantages financiers et contribuent à bâtir une réputation solide pour les parties contractantes.

⁷⁸⁹ Article 4 de La Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « Dans la présente loi : « approvisionnement » fait référence à l'acte d'acquérir des fournitures par le biais de diverses transactions telles que la vente, la location, le bail, l'échange, ou tout autre acte juridique spécifié dans le règlement ministériel. « Fournitures » désignent quant à elles un ensemble comprenant des biens, des services, des travaux de construction, des prestations de conseil, ainsi que des travaux de conception ou de surveillance de la construction, incluant d'autres opérations définies dans le règlement ministériel. « Biens » sont inclus les matériaux, le matériel, les terrains, les structures, et tout autre bien, y compris les services incorporés dans ces biens, sous réserve que la valeur des services n'excède pas celle des biens. « Services » font référence à l'emploi de prestations, à la sous-traitance de services, à la location de travaux, et au transport conformément aux dispositions du Code civil et commercial, auprès de personnes physiques ou morales. Toutefois, cette définition exclut l'emploi de travailleurs par une entité publique, le transport effectué dans le cadre de voyages officiels, l'exécution de travaux par une entité publique, les prestations de conseil, les travaux de conception ou de surveillance de construction, ainsi que la location de services conformément aux dispositions du Code civil et commercial ».

Il est donc essentiel que la loi garantisse et protège le principe d'égalité des droits pour tous les entrepreneurs souhaitant conclure des contrats avec le gouvernement.

Il est essentiel que le gouvernement sélectionne des fournitures de qualité à des « tarifs raisonnables » auprès d'opérateurs fiables et hautement qualifiés, en recherchant les meilleures propositions. Dans cette perspective, la loi de 2018 sur la gestion des marchés publics et des fournitures intervient pour établir divers formats, procédures et méthodes, assurant ainsi au public que le gouvernement optimisera véritablement l'utilisation du budget dans l'intérêt supérieur de la population.

La loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 revêt une importance capitale dans la régulation des dépenses budgétaires de l'État liées à l'achat et à la fourniture de biens et de services. Elle établit des normes centrales que toutes les agences gouvernementales peuvent mettre en pratique. L'accent est mis sur la transparence et la promotion d'une concurrence équitable, avec une attention particulière portée à la divulgation d'informations au public.

Cette loi a remplacé les réglementations antérieures, telles que le Règlement du Bureau du Premier Ministre sur les marchés publics de 1992, qui définissait des critères en fonction des limites financières. La nouvelle loi de 2018 a aboli ces limites, car le principe strict de « trouver de bonnes choses à bas prix » entravait parfois la capacité de l'État à acquérir et gérer efficacement des produits.

Actuellement, le critère de prix n'est plus le seul critère déterminant. D'autres critères, tels que l'évaluation de la performance des prix, sont pris en compte. Cette approche favorise les soumissionnaires qui proposent des fournitures de qualité, même si leur offre n'est pas la plus basse sur le plan financier. Ces ajustements s'inscrivent dans la perspective d'une gestion efficace et éthique des approvisionnements gouvernementaux.

Actuellement, la loi prévoit trois méthodes pour la réalisation des marchés publics, conformément à l'article 55⁷⁹⁰ :

⁷⁹⁰ Article 55 de la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « L'approvisionnement en fournitures peut être réalisé selon les méthodes suivantes :

(1) Une méthode générale de notification de sollicitation, impliquant la sollicitation par un organisme d'État adressée aux opérateurs commerciaux en général, possédant les qualifications déterminées par l'organisme d'État pour les propositions d'appel d'offres ;
(2) Une méthode de sélection, impliquant la sollicitation par un organisme d'État adressée spécifiquement à au moins trois opérateurs commerciaux possédant les qualifications déterminées par l'organisme d'État pour les

(1) Une méthode générale de notification de sollicitation : Cette méthode implique l'invitation d'entrepreneurs généraux remplissant les conditions spécifiées à soumettre des offres ;

(2) Une méthode de sélection : Elle consiste à inviter exclusivement les entrepreneurs répondant aux qualifications spécifiées, qui ne doivent pas être inférieures à 3, à soumettre des propositions, sauf si moins de 3 entrepreneurs répondent aux qualifications spécifiées ;

(3) Une méthode spécifique : Elle permet à l'agence gouvernementale d'inviter tous les entrepreneurs répondant aux qualifications spécifiées à soumettre une proposition ou à négocier directement les prix avec l'agence gouvernementale.

Il est possible de constater que les trois méthodes de passation de marchés offrent des opportunités différentes aux entrepreneurs de participer à des appels d'offres pour des contrats avec le secteur public. Elles sont organisées de manière à offrir des opportunités élevées, voire à ne pas donner aux entrepreneurs généraux la possibilité de soumissionner.

En principe, l'agence propriétaire du budget doit privilégier la méthode générale d'invitation, sauf dans les cas où des agences gouvernementales à l'étranger ou des activités devant être menées à l'étranger effectuent des marchés par la méthode de sélection ou la méthode spécifique, sans utiliser au préalable la méthode générale d'annonce d'invitation, conformément à l'article 56. La raison de cette exigence est de donner à tous les entrepreneurs une opportunité égale de participer à des appels d'offres pour conclure des contrats avec le gouvernement, et en outre, cela permet également au secteur gouvernemental d'avoir un grand nombre de propositions à considérer. Les agences propriétaires ont ainsi la possibilité de recevoir les meilleurs produits et services aux prix les plus appropriés, selon les mécanismes généraux du marché.

Cependant, dans le cas où la méthode générale d'annonce d'invitation est utilisée, mais aucune offre n'est soumise ou si l'offre n'est pas sélectionnée, ou dans d'autres cas où la méthode générale d'invitation ne devrait pas être utilisée, comme par exemple pour des fournitures

propositions d'appel d'offres, sauf s'il existe moins de trois opérateurs commerciaux possédant les qualifications déterminées pour un tel travail particulier ;

(3) Une méthode spécifique, impliquant la sollicitation par un organisme d'État adressée à un opérateur commercial particulier possédant les qualifications déterminées par l'organisme d'État pour soumissionner une proposition ou pour des négociations de prix, y compris l'achat de fournitures effectué directement auprès d'un opérateur commercial lorsque cela implique une estimation des coûts aussi modeste que celle prescrite dans le règlement ministériel émis en vertu des dispositions de l'article 96, alinéa 2 ».

présentant des caractéristiques spécifiques, complexes, devant être produites, vendues, construites, ou lorsque les services nécessitent des opérateurs possédant des compétences ou une expertise particulières, ou dans des situations où le nombre d'entrepreneurs est limité, ou en cas de besoin urgent d'utiliser le package en raison d'un événement inattendu. Dans de tels cas, la loi autorise les agences gouvernementales à utiliser des méthodes de sélection conformément à l'article 56, alinéa 1^{er} (1)⁷⁹¹.

C'est une situation exceptionnelle où la méthode générale d'annonce d'invitation et la méthode de sélection ont été employées sans qu'aucune offre ne soit soumise, que la proposition n'ait pas été retenue, ou dans d'autres circonstances où la méthode de sélection n'est pas appropriée. Cela peut inclure l'achat de fournitures auprès d'un entrepreneur unique dûment qualifié, ou l'achat de fournitures auprès d'un entrepreneur étant le seul distributeur légal ou représentant de service en Thaïlande, sans alternative disponible. De plus, cela pourrait s'appliquer en cas d'urgence liée à un accident, une catastrophe naturelle, ou une maladie transmissible dangereuse selon la loi sur les maladies transmissibles. Dans de telles situations, l'utilisation de la méthode générale d'annonce d'invitation ou de la méthode de sélection pourrait entraîner des retards causant des dommages graves. La loi autorise donc les agences gouvernementales à opter pour des méthodes spécifiques conformément à l'article 56, alinéa 1^{er}

⁷⁹¹ Article 56 alinéa 1^{er} (1) de la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « Lors de l'acquisition de fournitures, un organisme public doit initialement opter pour la méthode générale de notification de sollicitation, sauf que :

(1) dans les cas suivants où la méthode de sélection est privilégiée :

(a) Lorsqu'une méthode générale de notification de sollicitation a été utilisée, mais aucune proposition n'a été soumise ou les propositions n'ont pas été sélectionnées ;

(b) Lorsque les fournitures à acquérir présentent des spécifications exceptionnelles, sont complexes, ou doivent être produites, distribuées, construites, ou entretenues par un opérateur commercial possédant un savoir-faire spécifique, une expertise exceptionnelle, ou des compétences élevées, et que ces opérateurs commerciaux sont limités ;

(c) Lorsqu'une urgence requiert l'utilisation immédiate de telles fournitures à la suite d'un événement imprévu, rendant l'utilisation d'une méthode générale de notification de sollicitation inopportune pour répondre à la demande de fournitures ;

(d) Lorsque les fournitures, en raison leur nature d'utilisation ou de restrictions techniques, nécessitent la spécification d'une marque particulière ;

(e) Lorsque les fournitures doivent être achetées directement à l'étranger ou par l'intermédiaire d'une organisation internationale ;

(f) Lorsque les fournitures doivent être utilisées à des fins de renseignement officiel ou d'affaires impliquant la confidentialité de l'agence d'État ou qui sont liées à la sécurité nationale ;

(g) Lorsqu'il s'agit d'une location de travaux pour réparer des fournitures qui doivent d'abord être démontées pour inspection afin de connaître les défauts avant d'estimer les coûts de réparation, par exemple, une location de travaux pour la réparation d'une machine, d'un instrument mécanique, d'un moteur, d'un appareil électrique, ou d'un appareil électronique ;

(h) Lorsqu'il s'agit de tout autre cas prescrit dans le règlement ministériel ... ».

(2)⁷⁹². Il est important de souligner que cette exception extrême limite la compétitivité des entrepreneurs sur le marché gouvernemental, et les critères légaux doivent être scrupuleusement respectés pour éviter des accusations de fraude aux enchères.

Dans le cadre du système de passation des marchés, avant l'avènement du système Internet, les marchés publics, qu'il s'agisse d'accords sur les prix, d'enquêtes sur les prix ou d'appels d'offres, étaient annoncés dans des lieux facilement accessibles au grand public. Des lettres étaient adressées aux différents départements et magasins en fonction du type de fournitures. Cependant, à l'heure actuelle, la loi exige que tous les formulaires, procédures et méthodes soient accessibles en ligne. La loi a établi des critères utilisant les produits comme base de détermination, conformément à l'annonce du Bureau du Premier ministre sur les lignes directrices pour l'achat de fournitures via le marché électronique (e-market) et au moyen d'appels d'offres électroniques (e-bidding) de 2015⁷⁹³. Il est à noter que chaque étape est désormais électronique, incluant notamment :

(1) Pour les produits simples, l'utilisation de la méthode d'approvisionnement via le système de marché électronique (e-market) ;

(2) Pour les produits complexes, l'utilisation de la méthode d'approvisionnement via le système d'appel d'offres électronique (e-bidding).

⁷⁹² Article 56 alinéa 1^{er} (2) de la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « Lors de l'acquisition de fournitures, un organisme public doit initialement opter pour une méthode générale de notification de sollicitation, à moins que : ...

(2) dans les cas suivants, une méthode spécifique doit être utilisée :

(a) Lorsqu'une méthode générale de notification de sollicitation et une méthode de sélection ont été utilisées, mais aucune proposition n'a été soumise, ou les propositions n'ont pas été retenues ;

(b) Lorsqu'il s'agit d'achats de fournitures généralement produites, distribuées, construites ou entretenues, et le coût estimatif de chaque achat ne dépasse pas celui prescrit dans le règlement ministériel ;

(c) Lorsqu'il s'agit d'achats de fournitures pour lesquels il n'existe qu'un seul opérateur commercial possédant directement les qualifications nécessaires, ou dans le cas d'achats de fournitures auprès d'un opérateur commercial qui est le seul distributeur de vente ou distributeur de services légalement autorisé en Thaïlande, et qu'il n'y a pas d'autres fournitures appropriées ;

(d) Lorsqu'il devient nécessaire d'utiliser ces fournitures en cas d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle, d'une catastrophe ou d'une maladie transmissible dangereuse en vertu de la loi sur les maladies transmissibles, et l'approvisionnement par une méthode générale de notification de sollicitation ou une méthode de sélection pourrait entraîner un retard et des pertes graves ;

(e) Lorsque les fournitures à acquérir sont associées à celles achetées précédemment, et un achat supplémentaire est nécessaire pour l'achèvement ou la continuité leur utilisation, à condition que la valeur des fournitures à acquérir en plus ne soit pas supérieure à celle des fournitures précédemment acquises ;

(f) Lorsque les fournitures doivent être vendues aux enchères par un organisme d'État, une organisation internationale ou un organisme étranger ;

(g) Lorsque la fourniture concerne le terrain ou une structure spécifiquement nécessaire à l'achat ;

(h) Lorsqu'il s'agit de tout autre cas prescrit dans le règlement ministériel ».

⁷⁹³ Journal officiel, volume 132, section spéciale 29, datée du 4 février 2015, p. 1.

Le système de marché électronique englobe l'approvisionnement en fournitures par le biais de méthodes d'achat ou de location caractérisées par des spécifications simples, concernant des biens ou des services généraux respectant des normes. Cela concerne notamment diverses fournitures de bureau telles que du papier de photocopie ou d'impression, des cartouches de toner, des fichiers de documents, du ruban adhésif pour la reliure et des enveloppes de documents, etc. Selon les réglementations, les agences gouvernementales doivent acquérir des biens ou des travaux spécifiés dans le système de catalogue électronique. Elles le font en sollicitant des propositions de la part de vendeurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs via le système électronique de passation des marchés publics (Electronic Government Procurement : e-GP) du Département du Contrôleur Général.

Quant au système d'appel d'offres électronique, il concerne l'achat de fournitures par le biais d'une acquisition ou d'une location avec des spécifications complexes. Lorsque des techniques spécifiques sont requises, ou que le produit ou le service n'est pas spécifié dans le système de catalogue électronique, les vendeurs, prestataires de services ou entrepreneurs peuvent soumettre leurs prix via le système e-GP du Département du Contrôleur Général.

Une fois que l'agence a sélectionné des entrepreneurs conformément aux règles définies par la loi, elle est tenue de conclure des contrats selon les formats spécifiés par le Comité de politique des marchés publics et des fournitures, avec l'approbation du procureur général. Dans les cas où des ajustements ou des éléments différents du design sont nécessaires, cela peut être effectué sans désavantager les agences gouvernementales, conformément à l'article 93⁷⁹⁴.

⁷⁹⁴ Article 93 de la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « Un organisme d'État peut conclure des contrats conformément aux formulaires prescrits par la Commission politique, avec l'approbation du Bureau du Procureur général. Ces formulaires de contrat seront également publiés au Journal officiel.

Si nécessaire, il est possible de conclure des contrats particuliers avec des déclarations ou indications différentes de celles contenues dans le formulaire de contrat, à condition que les éléments clés correspondent à ceux fournis dans le formulaire et ne désavantagent pas l'organisme public. Cependant, si l'organisme public anticipe des problèmes pouvant entraîner des effets préjudiciables ou des imprécisions, le contrat sera soumis au Bureau du Procureur général pour examen et approbation préalable.

Si la conclusion d'un contrat selon le formulaire initial n'est pas possible et qu'une rédaction nouvelle est nécessaire, le projet de contrat sera soumis au Bureau du Procureur général pour examen et approbation préalables. Néanmoins, un contrat peut être conclu conformément à une forme préalablement approuvée par le ministère public.

Lorsqu'il est nécessaire de conclure un contrat dans une langue étrangère, il sera rédigé en anglais, avec un résumé des principales substances en thaï, conformément aux règles établies par la Commission politique et publiées au Journal officiel. Cependant, cette disposition ne s'applique pas à la conclusion d'un contrat dans une langue étrangère conformément au formulaire de contrat prescrit par la Commission politique.

Si un organisme public échoue à conclure un contrat conformément au formulaire de contrat initial, ou omet de renvoyer un projet de contrat au Bureau du Procureur général pour examen et approbation préalables en vertu des dispositions prévues à l'alinéa 2 ou trois, ou en vertu de l'article 97, alinéa 1, selon le cas, l'organisme d'État peut soumettre le contrat au Bureau du Procureur général. Une fois que le Bureau du Procureur général a donné son

Après la conclusion du contrat, l'agence gouvernementale est chargée de superviser la partie contractante pour garantir le respect du contrat. En cas de non-respect de celui-ci, l'agence a le pouvoir d'infliger des amendes à la partie contractante conformément aux termes du contrat, de résilier le contrat ou de demander à la partie contractante de cesser ses activités, comme stipulé dans l'article 109⁷⁹⁵. Cette démarche vise à protéger les intérêts de l'État et à garantir que le budget soit dépensé de manière judicieuse, appropriée et efficace.

Lorsque le cocontractant a correctement effectué le paiement de la dette, les agences gouvernementales sont tenues de respecter leurs obligations de paiement conformément au contrat. Elles devront retirer les fonds nécessaires du Trésor en accord avec la loi et en suivant les critères énoncés dans le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019.

approbation ou a exigé des modifications et que l'organisme d'État a apporté les modifications conformément à ses instructions, le contrat sera réputé valide.

Dans le cas où un organisme public échoue à conclure un contrat conformément au formulaire de contrat initial, ou ne parvient pas à modifier un contrat conformément à l'avis du Bureau du procureur général, ou si une partie contractante refuse d'accepter ou de donner son consentement à une modification conformément à l'avis du Ministère Public, et que la clause contractuelle différente du formulaire de contrat ou non modifiée conformément à l'avis du Ministère Public constitue une partie importante ou une erreur grave en vertu de l'article 104, le contrat est réputé nul ».

⁷⁹⁵ Article 109 de la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 : « En cas de comportement de la part d'un soumissionnaire ou d'une partie contractuelle avec un organisme d'État relevant des situations suivantes, cette entité sera considérée comme ayant commis un acte équivalent à l'abandon du travail :

- (1) Refus du soumissionnaire sélectionné de conclure un contrat ou un accord écrit avec l'organisme d'État dans le délai imparti.
- (2) Non-exécution d'un contrat ou d'un accord écrit par la partie contractuelle ou le sous-traitant autorisé par l'organisme d'État ;
- (3) Actes entravant essentiellement une concurrence loyale ou actes de mauvaise foi de la part du soumissionnaire ou de la partie contractuelle ;
- (4) Exécution déficiente, erronée ou causant une perte grave à l'organisme d'État par le consultant ou le prestataire de travaux de conception ou de supervision de la construction ;
- (5) Non-respect de l'article 88 par le prestataire des travaux de conception ou de surveillance de construction ou l'opérateur de construction ;
- (6) Toute autre conduite prescrite dans le règlement ministériel.

Le Secrétaire Permanent aux Finances est habilité à émettre des arrêtés proclamant les soumissionnaires ou les parties contractuelles comme ayant abandonné le travail. Ces listes d'abandons de travail seront diffusées aux agences de l'État via le réseau d'information du Département du Contrôleur Général.

Si une personne morale est considérée comme ayant abandonné le travail en raison du comportement de son associé-gérant, de son directeur général, de son cadre, ou d'une personne ayant le pouvoir d'exploiter l'entreprise de cette personne morale, cette personne sera également proclamée, par arrêté, comme ayant abandonné le travail. Les règles et modalités pour la prise d'arrêtés proclamant les abandons de travail ainsi que la circulation des listes d'abandons de travail doivent être conformes aux règles prescrites par le ministre ».

D - La loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015

La gestion des fonds extrabudgétaires, en particulier du capital renouvelable, va au-delà des dispositions budgétaires standard énoncées dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 et la loi sur les procédures budgétaires de 2018. La nature particulière du capital renouvelable exige une approche spécifique, comme le souligne la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015.

Cette loi reconnaît l'importance du capital renouvelable en tant que fonds extérieur crucial, nécessitant des réglementations détaillées pour assurer un contrôle adéquat à un niveau distinct. La note accompagnant la loi indique que, bien que des montants considérables de capital renouvelable aient été établis pour financer les dépenses de gestion des agences de l'État, la gestion de ces fonds reste inefficace, ne parvenant pas à atteindre pleinement ses objectifs.

Pour une gestion efficace du capital renouvelable, réduisant les risques et renforçant la gouvernance financière, il est essentiel d'établir des critères et des méthodes spécifiques. Cela garantira une supervision adéquate et une gestion efficiente du capital renouvelable, visant à produire des résultats concrets et à assurer une flexibilité financière sans compromettre les principes de bonne gouvernance.

Cette loi ne déroge pas à l'importance fondamentale selon laquelle la création de fonds de roulement doit être autorisée par une disposition légale au niveau de la loi. Il s'agit d'une exception au principe budgétaire, exigeant qu'elle soit de nature générale et qu'elle ait force de loi. La loi sur la gestion du capital renouvelable n'introduit pas de modifications fondamentales à ce principe ; elle se concentre plutôt sur les modalités de contrôle de la gestion du fonds de roulement. Cela complète les dispositions déjà prévues dans diverses lois spécifiques, en particulier la loi établissant le fonds de roulement. Elle intervient surtout dans les cas où aucune disposition spécifique n'est spécifiée dans ces lois particulières. Les principes énoncés dans la loi sur la gestion du capital renouvelable doivent être appliqués en conformité avec l'article 5, assurant ainsi une coordination et une cohérence appropriées avec les dispositions existantes tout en renforçant les mécanismes de contrôle et de gestion du fonds de roulement⁷⁹⁶.

⁷⁹⁶ Article 5 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Tout capital renouvelable pour lequel des dispositions spécifiques ont été prévues par la loi dans quelque domaine que ce soit doit fonctionner en conformité avec cette loi. Cela s'applique, sauf dans les cas où la loi a expressément exclu l'application des dispositions de la présente loi ».

La loi relative à la gestion du capital renouvelable instaure un processus de contrôle en amont. Lors de l'établissement du capital renouvelable, les agences gouvernementales sont tenues de soumettre leur demande au Comité politique de gestion du capital renouvelable pour examen préalable à sa présentation au Cabinet, conformément aux dispositions des articles 14, 11 (2), et 34 pour les demandes impliquant la création d'un capital renouvelable sous le statut de personne morale⁷⁹⁷.

En vertu de l'article 15, le capital renouvelable à établir doit présenter des caractéristiques cruciales, notamment : (1) une nécessité en adéquation avec la politique gouvernementale ; (2) une absence de similitude avec la mission ordinaire de l'organisme gouvernemental demandeur ; (3) l'évitement de redondance avec d'autres agences gouvernementales ou fonds de roulement déjà existants ; et (4) l'absence de concurrence avec le secteur privé, les entreprises d'État, ou les activités pouvant être menées par le secteur privé ou les entreprises d'État⁷⁹⁸.

Cette approche rigoureuse est conçue pour prévenir d'éventuelles lacunes dans la constitution du capital renouvelable dans les domaines où les agences gouvernementales peuvent opérer normalement. Elle vise également à respecter le principe de la liberté

⁷⁹⁷ Article 4 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Dans le contexte de cette loi :
« Capital renouvelable » fait référence à un fonds ou à des capitaux créés pour les entités permettant l'utilisation des revenus comme contribution au capital, destinée aux dépenses, sans obligation de transférer au Trésor en tant que revenu national ;

« Agence publique » désigne un ministère, un bureau, un département ou toute autre entité gouvernementale appelée différemment, ayant le statut de département, ainsi que les agences gouvernementales relevant du Parlement ou d'autres agences spécifiées par le comité et approuvées par le Cabinet ;

« Commission » fait référence à la Commission de politique de gestion du capital renouvelable.

« Commission exécutive » désigne la Commission de gestion du capital renouvelable.

Article 14 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Les agences publiques envisageant de créer un capital renouvelable, sans avoir le statut de personne morale, doivent soumettre leurs demandes au comité pour examen et avis, qui seront ensuite présentés au Cabinet.

Les critères, méthodes et conditions pour effectuer une telle demande en vertu de l'alinéa 1 seront définis par le ministre, avec l'approbation du Cabinet. »

Article 11 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « La Commission détient les pouvoirs et les devoirs suivants :

(1) Élaborer les politiques et les plans de gestion du capital renouvelable et les soumettre au Cabinet ;

(2) Examiner et filtrer les demandes de création de capital renouvelable .. ».

Article 34 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Les dispositions de la section 1, relative à la Demande d'établissement, du chapitre 2 consacré au Capital renouvelable sans statut de personne morale, sont également applicables au capital renouvelable bénéficiant d'un statut de personne morale. »

⁷⁹⁸ Article 15 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le capital renouvelable sollicité par un organisme gouvernemental en vertu de l'article 14 doit présenter les caractéristiques suivantes :

(1) Nécessité conformément à la politique gouvernementale.

(2) Non-concordance avec les missions habituelles de l'organisme gouvernemental demandeur, évitant tout chevauchement avec les attributions d'autres agences gouvernementales ou de fonds renouvelables déjà actifs.

(3) Non-concurrence avec le secteur privé, les entreprises d'État ou les domaines d'activité pouvant être exercés par le secteur privé ou les entreprises d'État.

(4) Présentation d'autres caractéristiques spécifiées par le comité ».

d'entreprise privée, interdisant en substance à l'État de rivaliser avec le secteur privé, tel que disposé dans la Constitution⁷⁹⁹.

Il convient de souligner que cette loi se concentre exclusivement sur la création du capital renouvelable par le biais d'une proposition de projet de loi émanant du Cabinet. Par conséquent, dans le cas où un projet de loi est déposé par d'autres moyens, tels que la soumission d'une proposition de loi avec les signatures d'au moins 20 membres de la Chambre des représentants ou avec les signatures d'un groupe d'au moins 10 000 personnes, il n'est pas nécessaire de respecter les principes énoncés ci-dessus, car cela est en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution.

Quand un fonds de roulement a été établi en conformité avec la loi, la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 requiert une évaluation de sa performance basée sur les principes de transparence et de vérifiabilité. Cette législation précise que le Département du Contrôleur général est mandaté pour élaborer un rapport destiné à être soumis à la Commission de politique de gestion du capital renouvelable en vue de sa présentation au Cabinet, à la Chambre des députés et au Sénat, en accord avec les dispositions des articles 31 et 33⁸⁰⁰.

⁷⁹⁹ Article 40 de la Constitution de 2017 : « L'individu jouit de la liberté d'exercer une profession.

Cependant, toute restriction à cette liberté, conformément à l'alinéa 1, ne peut être imposée que par une disposition législative visant à maintenir la sécurité ou l'économie nationale, à assurer une concurrence loyale, à prévenir ou éliminer les barrières ou monopoles, à protéger les consommateurs, à réglementer l'engagement professionnel dans la mesure nécessaire, ou pour tout autre intérêt public.

La promulgation d'une loi réglementant l'exercice professionnel, en vertu de l'alinéa 2, ne doit pas entraîner de discrimination ni interférer avec l'offre d'éducation par les établissements d'enseignement. ».

Article 75 de la Constitution de 2017 : « L'État devrait établir un système économique visant à garantir une croissance économique globale, équitable et durable, permettant à la population de bénéficier collectivement des fruits de cette croissance tout en favorisant l'autonomie, conformément à la philosophie de l'économie de suffisance. Il devrait également œuvrer à éliminer les monopoles économiques injustes et à renforcer la compétitivité économique de la population et du pays.

L'État s'abstient de participer à des entreprises en concurrence avec le secteur privé, sauf en cas de nécessité pour assurer la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs, fournir des services publics ou répondre à des besoins publics.

Par ailleurs, l'État doit promouvoir, soutenir, protéger et stabiliser le système des coopératives et des petites et moyennes entreprises, favorisant ainsi l'autonomie du peuple et des communautés.

Dans le processus de développement national, l'État doit prendre en considération équitablement l'équilibre entre le progrès matériel et le développement spirituel, ainsi que le bien-être de la population ».

⁸⁰⁰ Article 31 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le Département du Contrôleur général a la responsabilité d'évaluer annuellement la performance du fonds de roulement qui n'a pas le statut de personne morale. Cette évaluation doit englober les domaines suivants :

- (1) Aspects financiers
- (2) Opérations
- (3) Avantages accordés aux parties prenantes
- (4) Gestion du fonds de roulement
- (5) Performance du Comité Exécutif, des administrateurs, des employés du capital renouvelable
- (6) Autres aspects précisés par le comité.

De plus, si la Commission estime que le fonds renouvelable présente des objectifs ou des opérations en chevauchement, ou s'il existe une raison substantielle justifiant la dissolution du fonds de roulement, comme son inutilité pour les opérations en question, la Commission est habilitée à fusionner ou à dissoudre le fonds renouvelable. Cette décision nécessitera l'approbation du Cabinet, conformément aux dispositions des articles 38 à 40⁸⁰¹.

Il est perceptible que la mise en place du capital renouvelable nécessite un examen approfondi de la part de la Commission, et la détermination de l'évaluation des performances du capital renouvelable doit être soumise à cet organe. Cette procédure fournit des données cruciales à la Commission pour l'examen des fonds renouvelables préalablement répartis entre diverses agences. La Commission peut ainsi évaluer la nécessité, la valeur et l'efficacité des différents fonds renouvelables à partir de ces informations. Si la Commission estime que la demande d'établissement d'un capital renouvelable est superflue, elle dispose du pouvoir d'ordonner la résiliation sans soumettre la question au Cabinet pour un examen initial. De plus, si la Commission constate qu'un fonds renouvelable nouvellement créé ne réussit pas l'évaluation de la qualité, elle est également habilitée à envisager la fusion ou la dissolution du fonds renouvelable avec l'approbation du Cabinet. Dans l'ensemble, la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 vise à garantir un contrôle efficace des dépenses extrabudgétaires liées au capital renouvelable tout en préservant leur aptitude à fonctionner de manière efficiente.

L'évaluation, conformément à l'alinéa 1, doit se conformer aux critères, modalités et conditions énoncés par le comité. Le Département du Contrôleur général soumettra le rapport d'évaluation du capital renouvelable au comité dans les cent quatre-vingts jours suivant la clôture de l'exercice financier du capital renouvelable. ».

Article 33 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le Département du Contrôleur général élaborera et présentera à la Commission un rapport synthétisant les résultats opérationnels globaux de l'ensemble du fonds de roulement. Ce rapport sera ensuite soumis au Cabinet, à la Chambre des députés et au Sénat pour des informations complémentaires ».

⁸⁰¹ Article 38 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « La Commission aura le pouvoir de regrouper ou de dissoudre les fonds renouvelables conformément aux critères énoncés dans la présente loi, avec l'approbation du Cabinet. ».

Article 39 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « La consolidation du fonds renouvelables peut être entreprise lorsque ceux-ci partagent des objectifs communs ou peuvent être gérés conjointement, pourvu que cette démarche ne conduise pas à une expansion des objectifs au-delà des intentions initiales des fonds renouvelables fusionnés.

La fusion des fonds renouvelables, conformément à l'alinéa 1, peut s'effectuer en intégrant l'un des fonds existants ou en instituant un nouveau fonds renouvelables. ».

Article 40 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : «

La dissolution d'un fonds renouvelable peut être entreprise dans les circonstances suivantes :

- (1) L'atteinte de l'objectif initial du fonds de roulement n'est plus impérative.
- (2) Le fonds de roulement cesse ses activités sans justification valable.
- (3) Les performances évaluatives s'avèrent inférieures aux critères définis par le comité pendant trois années consécutives, et le comité juge opportun de dissoudre le fonds renouvelables ;
- (4) D'autres motifs justifiant la dissolution du fonds renouvelables, conformément aux spécifications du comité ».

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Après avoir appréhendé la définition de la discipline budgétaire dans la deuxième partie, une compréhension plus approfondie de l'ensemble de la discipline budgétaire thaïlandaise émergera, ouvrant ainsi la voie à une analyse sérieuse du cadre juridique du pays en matière de discipline budgétaire, éliminant toute incertitude quant à la méthodologie d'étude. Les dispositions législatives relatives à la discipline budgétaire, qu'elles soient inscrites dans la constitution ou dans diverses lois des finances publiques, témoignent de l'importance accordée au droit en tant qu'instrument de maintien de la discipline budgétaire. La discipline budgétaire en Thaïlande est un assemblage sophistiqué de concepts économiques et juridiques, mettant en lumière le fait que toutes les questions contenues dans la loi ne sont pas nécessairement assorties d'une force contraignante stricte déterminée par les tribunaux. Dans de nombreux cas, la loi sert davantage à conférer une légitimité démocratique aux idées économiques. De plus, de nombreux concepts économiques inscrits dans la Constitution visent principalement à exprimer les intentions économiques de l'État.

Dans son ensemble, la Constitution de 2017 se caractérise par une fusion des principes de discipline budgétaire inscrits dans les constitutions antérieures de 1997 et de 2007, dans le dessein de rehausser l'efficacité de la discipline budgétaire en Thaïlande. Néanmoins, cette évolution a donné lieu à une certaine incertitude dans divers domaines, notamment quant à la frontière entre la discipline budgétaire encadrée par un dispositif juridique et celle qui ne l'est pas. Un élément de premier plan de la constitution actuelle réside dans l'article 62, qui élève la discipline budgétaire au rang de principe constitutionnel officiel. Auparavant, cette disposition était intégrée à l'article 84 de la Constitution de 2007, se limitant alors aux fonctions économiques de l'État. De surcroît, L'alinéa 2 établit qu'une loi sur la discipline budgétaire sera promulguée comme loi fondamentale de la Thaïlande régissant l'intégralité de la discipline budgétaire. Cette démarche, amorcée dès 2007, a débouché en 2018 sur l'adoption de la Loi sur la Discipline Financière de l'État. Cependant, cette évolution s'accompagne également d'un aspect régressif, en ce sens que la section consacrée aux finances publiques a été abolie par rapport à l'ancienne section 8, qui constituait une partie spécifique de la Constitution.

En sus de la discipline budgétaire, érigée en cadre pour la promulgation de la loi de finances annuelle, la Constitution de 2007 prévoit également un dispositif de contrôle des

politiques ou projets populistes, tel qu'énoncé dans l'article 245. Celui-ci énonce la répartition du pouvoir entre des organes constitutionnels indépendants, investis du mandat d'enquêter auprès du corps social et de soumettre un rapport d'investigation au Parlement, au Cabinet et au public. Ce mécanisme s'inscrit dans une démarche de contrôle politique démocratique.

Il convient de noter l'émergence de deux lois d'importance significative à cette période, rédigées quasiment de concert par les législateurs. Une analyse approfondie de la substance de ces législations révèle une intention manifeste de tisser des liens juridiques étroits entre elles, spécialement en ce qui concerne la gestion budgétaire et financière. La première de ces lois, datant de 2018, est la Loi organique relative à la vérification des fonds publics. Cette législation revêt une importance capitale en raison de sa structuration des compétences au sein de la Commission de vérification des fonds publics, subdivisée en deux axes majeurs : d'une part, l'audit des fonds publics au sens le plus strict, également connu sous le nom d'audit public authentique, et d'autre part, la surveillance de la discipline budgétaire et financière.

L'audit public authentique, tel que défini dans le Chapitre 6 de ladite loi, relève de la compétence du Vérificateur général et se décline en trois types distincts : l'audit de conformité, l'audit de performance et l'audit financier. En ce qui concerne la discipline budgétaire et financière, celle-ci est examinée dans le Chapitre 7, conférant ainsi un rôle central à la Commission de vérification des fonds publics. Il convient de souligner que cette législation abolit le rôle du comité de discipline budgétaire et financière, tout en élevant le statut de la Commission de vérification des fonds publics. Ainsi, les individus mécontents des décisions de cette commission peuvent dorénavant porter leurs griefs devant la Cour administrative suprême, contournant ainsi la Cour administrative de première instance.

La contribution de la discipline budgétaire à cette loi peut être énoncée de la manière suivante :

Tableau 14⁸⁰²

Discipline budgétaire dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018	
Audit public authentique	
L’audit de conformité	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
L’audit de performance	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique
L’audit financier	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Discipline budgétaire et financière	Discipline budgétaire dans le cadre juridique

La deuxième loi en question est la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, une législation d'importance cruciale dans l'établissement d'une conception plus précise de la discipline budgétaire. Elle représente un pilier central reliant diverses lois préexistantes, comme le souligne la clause finale de l'article 6, qui étend la portée de la discipline budgétaire au-delà de cette seule loi pour englober d'autres textes législatifs. La notion de discipline budgétaire en Thaïlande est appréhendée dans un sens particulièrement large, ce qui peut parfois être perçu comme excessif. Cette loi peut être conceptualisée en deux parties distinctes : d'abord, la discipline budgétaire comme concept économique dépourvu de cadre juridique, ensuite, la discipline budgétaire réglementée par des dispositions légales spécifiques.

Le premier type de discipline budgétaire est exploré dans les chapitres 1 et 2 de la loi, qui abordent des concepts économiques. Cette législation accorde au Comité de la politique monétaire et financière de l'État le pouvoir d'établir des règles économiques pour la discipline budgétaire applicable aux organismes publics relevant du pouvoir exécutif. À titre d'exemple, elle peut fixer un plafond pour la dette publique ne devant pas excéder 70 % du PIB du pays.

⁸⁰² Tableau 14 produit par KRABUANSRI A., 31 décembre 2022.

Le second type de discipline budgétaire est examiné dans le chapitre 3, dédié à la discipline budgétaire et financière. Ce volet reflète la conception traditionnelle thaïlandaise de la discipline budgétaire, influencée par le modèle de la Cour de discipline budgétaire et financière en France dans le passé. Ce chapitre présente peu de différences avec le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Toutefois, sa véritable valeur réside dans le renforcement de la légitimité démocratique et de l'État de droit en matière de discipline budgétaire et financière en Thaïlande. En cas de non-respect du cadre de discipline budgétaire susmentionné, des sanctions sont prévues conformément à l'article 80, s'appuyant sur les pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics en vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

De plus, le chapitre 4 de la loi concerne la préparation de rapports, qui doivent être établis en conformité avec les prérogatives de la Commission de vérification des fonds publics, relevant ainsi du domaine de l'audit public authentique.

En résumé, le rôle de la discipline budgétaire au sein de cette loi peut être présenté comme suit :

Tableau 15⁸⁰³

Discipline budgétaire dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018	
Chapitre 1	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique
Chapitre 2	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique
Chapitre 3	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Chapitre 4	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique et discipline budgétaire dans le cadre juridique

Dans l'ensemble, il est manifeste que la rigueur budgétaire en Thaïlande est caractérisée par un niveau d'organisation supérieur et jouit d'une légitimité démocratique plus

⁸⁰³ Tableau 15 produit par KRABUANSRI A., 31 décembre 2022.

marquée. Cependant, il convient de noter que les deux scénarios ont été formulés dans l'esprit des législateurs, sans nécessairement refléter fidèlement la réalité. Une analyse plus poussée révèle en effet plusieurs problématiques, notamment la formulation trop générale de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette législation, combinée à l'autorité conférée à la Commission de vérification des fonds publics en matière de supervision budgétaire et financière, crée une certaine incertitude dans le cadre juridique thaïlandais, potentiellement exacerbant les défis existants plutôt que d'atténuer.

En complément des deux exemples de problématiques majeures stipulées dans l'article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui ont déjà été discutés dans la section 2 du chapitre 2 du titre 1, d'autres manifestations de problèmes sont identifiables dans cette même législation, notamment aux articles 85 et 95. L'article 85 précise les circonstances dans lesquelles le Vérificateur général est chargé d'examiner la légalité des actions du service contrôlé, lorsque celles-ci se révèlent non conformes à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Quant à l'article 95, il octroie un pouvoir similaire, mais en référence à ladite loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. L'intention des rédacteurs était vraisemblablement de séparer de manière distincte le système de contrôle des finances de l'État et le contrôle de la discipline budgétaire. Toutefois, la problématique réside dans l'ampleur considérable de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, notamment à travers son article 6, lequel englobe également d'autres dispositions législatives. Par conséquent, il apparaît que tout examen de légalité est automatiquement assimilé au domaine de la discipline budgétaire. En pratique, cette situation conduit à une inapplicabilité apparente de l'article 85.

En résumé, le dispositif juridique en vigueur encadrant la discipline budgétaire en Thaïlande revêt une importance cruciale en consacrant la discipline budgétaire comme un principe fondamental du système administratif, visant ainsi à promouvoir la transparence et l'efficacité gouvernementale. Néanmoins, étant donné que la discipline budgétaire demeure un concept relativement émergent, n'ayant pas encore fait l'objet d'une analyse exhaustive, les législateurs se trouvent dans l'incapacité de concevoir des lois harmonieuses en accord avec les pratiques concrètes observées dans la réalité opérationnelle. À ce jour, de nombreuses lacunes légales subsistent, requérant une analyse méticuleuse et un diagnostic approfondi afin de combler ces lacunes juridiques et de permettre une mise en œuvre appropriée et complète de la discipline budgétaire thaïlandaise, conformément à ses aspirations initiales.

CHAPITRE II : LES ORGANISATIONS RESPONSABLES DU CONTROLE FINANCIER

L'évolution de la discipline budgétaire résulte des contributions d'universitaires qui ont œuvré à sa conceptualisation et à sa promotion en tant que principe essentiel en finance. En tant que concept, la discipline budgétaire s'inscrit dans un continuum intégrant des dimensions juridiques, politiques et économiques. Le cadre de la discipline budgétaire englobe un ensemble complexe de règles relevant des domaines de l'économie, des sciences politiques et du droit. Chaque règle est assortie de conditions d'application spécifiques, déterminées par les circonstances de l'affaire et la politique juridique de l'État concerné, en relation avec le cadre de discipline budgétaire qui acquiert statut et application légale. Le degré de contrôle exercé par les organisations responsables de la surveillance et du maintien de la discipline budgétaire dépendra de la légitimité démocratique dont ces organismes jouissent.

Le cadre de discipline budgétaire, qualifié de cadre d'économie politique, requiert un niveau élevé de légitimité démocratique de la part de l'organe directeur. Ces organisations sont chargées d'interpréter ce cadre disciplinaire et de décider de l'allocation valide et appropriée des ressources publiques par l'État et d'autres organes. L'exercice du pouvoir par ces organisations se confronte inévitablement à la légitimité démocratique des organes politiques élus par le peuple.

D'un autre côté, le cadre juridique consiste à interpréter la loi et à déterminer si l'État et les organes ont agi conformément au cadre légal spécifié. En cas de violation ou de non-respect de ce cadre légal, des sanctions sont prévues par la loi. La Constitution garantit l'indépendance et l'impartialité des organisations investies de ces pouvoirs, les préservant de toute ingérence politique.

C'est dans ce chapitre que les domaines où la dimension juridique revêt une importance prépondérante sont explorés en détail. Lorsque le terme « loi » est mentionné, il fait référence à des règles caractérisées par deux aspects cruciaux : 1) en tant que normes ou modèles régissant le comportement au sein de la société, et 2) impliquant un processus d'application formel ou des sanctions organisées.

Dans cette perspective, la législation sur la discipline budgétaire se présente comme une réglementation budgétaire soumise à des conditions formelles d'application. En cas d'infraction de la part de l'État, des agences publiques ou des agents publics dans l'exercice leur pouvoir, des sanctions seront appliquées conformément à la loi. Après avoir examiné les règles relatives aux finances publiques dans le chapitre 1, il convient d'approfondir l'étude du contrôle des finances publiques dans le contenu subséquent dans le chapitre 2.

Le principe essentiel du contrôle d'autrui repose sur la démonstration que le « contrôle de l'exercice du pouvoir » constitue intrinsèquement une manifestation de « l'exercice du pouvoir » en soi. Tout comme l'exercice du pouvoir est accompagné de responsabilités et de légitimité, cette logique s'étend à l'organisme de contrôle, soulignant que le contrôle doit être équilibré et conforme aux principes fondamentaux du domaine public. Cette démarche vise à prévenir tout abus du pouvoir d'inspection susceptible de compromettre la légitimité démocratique des organes législatifs et exécutifs élus par les contribuables du pays. Ainsi, dans les situations où la question n'implique pas la légalité juridique, mais plutôt l'efficacité de l'allocation des ressources publiques, le contrôle de cette adéquation doit être exercé par des entités politiquement responsables et dotées d'une légitimité démocratique, principalement par le Parlement. En résumé, cela revient à affirmer que « Les questions politiques doivent être contrôlées politiquement, et les questions juridiques doivent être contrôlées juridiquement ».

Dans le Chapitre précédent, l'analyse de la discipline budgétaire se fondait sur des critères de contenu en tant qu'outil d'étude, mais elle repose actuellement sur des critères organisationnels. Le contrôle de la discipline budgétaire peut être classée en deux groupes principaux : (1) le contrôle exercé par des organisations au sein du pouvoir exécutif et (2) le contrôle exercé par des organisations extérieures au pouvoir exécutif. En abordant le premier type de contrôle, le contrôle interne au sein du pouvoir exécutif est, en principe, capable de superviser les instruments financiers en appliquant une discipline budgétaire à la fois juridique et non juridique. Au niveau constitutionnel, le gouvernement peut exercer un contrôle interne du pouvoir exécutif en utilisant un cadre de négociations politiques entre les partis de la coalition sur la manière d'allouer les ressources publiques. Au niveau des agents publics, les commandants ont la capacité de contrôler à la fois la légalité et l'opportunité des actions ou du comportement des agents publics sous leur supervision.

En matière de contrôle externe, une nouvelle subdivision s'impose en fonction de l'organisme responsable de l'exercice du contrôle. Si cela relève du parlement, il dispose

indéniablement d'un contrôle sur le cadre politique et juridique, en tant qu'organe doté de la plus haute légitimité démocratique. Pour les organismes constitutionnels indépendants, la Constitution de 2017 leur confère un large éventail de pouvoirs, nécessitant un examen au cas par cas pour déterminer s'ils peuvent appliquer la discipline budgétaire, un cadre économique, au contrôle politique. Par exemple, la Commission de vérification des fonds publics a à la fois le pouvoir de contrôler l'efficacité des dépenses des fonds publics, un cadre non juridique, en soumettant des rapports à l'organisme de contrôle qui ne sont pas légalement requis, et a également le pouvoir d'imposer une discipline budgétaire et financière, qui relève à la fois de la discipline budgétaire et d'un cadre juridique. Enfin, en ce qui concerne le contrôle judiciaire, il se distingue des autres organisations. Bien que les inspections judiciaires soient légalement contraignantes et doivent être suivies par l'agence d'inspection, le contrôle judiciaire se limite à la discipline budgétaire encadrée par la loi. Le tribunal ne peut en aucun cas examiner la question de la valeur économique, car il s'agit d'une question d'action gouvernementale ou d'opportunité, selon le cas. Si le tribunal interfère avec l'application de la discipline budgétaire relevant de l'économie, cela équivaut à une ingérence du tribunal dans l'exercice du pouvoir administratif lui-même, ce qui est une action contraire au principe de séparation des pouvoirs.

Effectuer un contrôle rigoureux de la discipline budgétaire est donc d'une importance capitale pour obtenir des résultats tangibles. Sans un mécanisme de contrôle et d'audit efficace, l'intention déclarée par l'État dans l'article 62 de la Constitution de 2017, disposant que l'État doit maintenir une stricte discipline budgétaire, risque de perdre de sa signification. Le Chapitre 2 se subdivise en deux sections distinctes : Les contrôles internes de l'exécutif (SECTION I) ; et Les contrôles externes de l'exécutif (SECTION II).

SECTION I. LES CONTROLES INTERNES DE L'EXECUTIF

En tant que nation qui adopte une forme de gouvernement parlementaire, la Thaïlande fonctionne sous un système où le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. À sa tête se trouve le Premier ministre, investi du pouvoir de diriger et de superviser l'administration générale du pays. Son rôle s'étend à l'accomplissement des missions de l'État, englobant des aspects cruciaux tels que la sécurité, la sûreté, et le bien-être de ses citoyens. Cet ensemble de responsabilités vise à orienter le pays vers une trajectoire de développement durable. Ce cadre gouvernemental reflète l'engagement de la Thaïlande à créer un environnement favorable à la prospérité et à l'épanouissement de sa population.

Afin de garantir l'exécution efficace des fonctions gouvernementales en conformité avec la loi et dans l'intérêt supérieur du peuple, l'article 158 de la Constitution de 2017⁸⁰⁴, en collaboration avec la loi sur l'administration gouvernementale de 1991⁸⁰⁵ et la loi sur les procédures budgétaires de 2018, confère au Premier ministre un pouvoir substantiel⁸⁰⁶. Ce

⁸⁰⁴ Article 158 de la Constitution de 2017 : « Le Roi nomme le Premier ministre et jusqu'à trente-cinq autres ministres afin de former le Conseil des ministres, responsable de l'administration des affaires de l'État selon le principe de responsabilité collective.

Le Premier ministre doit être choisi parmi les personnes approuvées par la Chambre des représentants, conformément à l'article 159.

Le Président de la Chambre des Représentants contresigne l'Ordre Royal nommant le Premier Ministre.

Le Premier ministre ne peut exercer ses fonctions pendant plus de huit ans au total, que ces mandats soient consécutifs ou non. Cependant, cette période n'inclut pas le temps durant lequel le Premier ministre occupe ses fonctions après une vacance de celles-ci ».

⁸⁰⁵ Article 11 de la Loi sur l'Administration de l'État de 1991 : « En tant que Chef du Gouvernement, le Premier Ministre détient les pouvoirs et responsabilités suivants :

(1) Surveiller de manière générale l'administration des affaires de l'État ; à cette fin, il est habilité à demander à l'Administration centrale ou régionale ainsi qu'aux organismes gouvernementaux supervisant l'Administration locale de clarifier, de fournir des avis ou de présenter des rapports sur la mise en œuvre des travaux ; en cas de nécessité, suspendre l'exécution de tout travail incompatible avec les politiques ou les résolutions du Conseil des ministres ; et ordonner une enquête sur les faits pertinents pour le fonctionnement des administrations centrales, régionales et locales ; ... ».

⁸⁰⁶ Article 8 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Le ministre, le ministre de tutelle, le ministre désigné par la loi pour superviser ou contrôler les affaires d'une unité bénéficiaire du budget, le ministre chargé et responsable du contrôle de l'exécution de la loi, le directeur et le chef d'une unité bénéficiaire du budget exercent un contrôle sur les dépenses budgétaires afin d'assurer la transparence et la responsabilité. Ils mettent également en place des mécanismes de suivi, d'inspection et d'évaluation des opérations de travail pour garantir la réalisation optimale des dépenses du budget ».

Article 37 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Le Ministre est investi du pouvoir de contrôler le décaissement des crédits alloués aux unités bénéficiaires du budget, garantissant ainsi la conformité à la présente loi et à la loi sur les crédits. À cette fin, le Ministre est habilité, avec l'approbation du Conseil des Ministres, à émettre des règlements prescrivant les règles, procédures et conditions relatives au décaissement de ces fonds.

Pour assurer un contrôle efficace des crédits, le Ministre a le pouvoir de demander aux unités bénéficiaires du budget de présenter toutes les informations jugées pertinentes. De plus, il est autorisé à charger des fonctionnaires compétents d'inspecter tous les livres, comptes, documents et preuves des unités bénéficiaires du budget. Il

pouvoir englobe la capacité d'émettre des ordres aux agences et fonctionnaires du gouvernement central, des gouvernements provinciaux et d'autres entités gouvernementales. Il inclut également l'autorité et la responsabilité de surveiller les agences gouvernementales locales, de veiller à ce qu'elles s'acquittent leurs fonctions, de fournir des éclaircissements et de recueillir des opinions. De plus, le Premier ministre est habilité à demander des rapports sur la fonction publique et, si nécessaire, à restreindre toute performance officielle qui contrevient aux politiques ou résolutions du Cabinet. Il peut également ordonner des enquêtes sur les faits liés à la performance des services gouvernementaux au niveau central, provincial et local. Ces dispositions législatives visent à assurer la reddition de comptes et l'efficacité dans la gestion gouvernementale à tous les échelons.

Effectivement, le pouvoir exécutif assume la double fonction d'établir la politique de l'administration gouvernementale et de superviser ses opérations internes, englobant ainsi le contrôle interne du pouvoir exécutif. La nécessité prévaut pour une administration gouvernementale efficace, transparente et vérifiable, alignée sur les principes de bonne gouvernance.

Il est courant de penser aux organismes d'inspection en se référant principalement aux organisations constitutionnelles indépendantes et au pouvoir judiciaire. Cependant, il est important de souligner que les organismes administratifs de l'État peuvent également jouer un rôle crucial en tant qu'organes de contrôle. À l'heure actuelle, l'article 164 (2) de la Constitution dispose que le Cabinet a la responsabilité de garantir une discipline budgétaire stricte. Cela implique la surveillance des décaissements gouvernementaux pour garantir leur conformité au cadre de la discipline budgétaire, dans le but de protéger et de maintenir la stabilité économique, favorisant ainsi le développement durable du pays⁸⁰⁷.

convient de noter que les fonctionnaires compétents désignés par le Ministre sont assimilés à des fonctionnaires au sens du Code pénal ».

Article 38 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Le ministre responsable, désigné par la loi pour surveiller ou contrôler les activités d'une unité bénéficiaire du budget, ou le ministre chargé de la mise en œuvre de la loi et du contrôle de son exécution, est investi du devoir et de la responsabilité de superviser ou de contrôler les dépenses du budget de l'unité bénéficiaire. Cela vise à garantir que les dépenses respectent les limites des crédits alloués et sont en stricte conformité avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

Dans le cas d'organismes tels que le Parlement, la Cour de justice, la Cour administrative, la Cour constitutionnelle, un organe indépendant prévu par la Constitution et le ministère public, la personne désignée pour le contrôle de l'exécution de la loi sur ces domaines particuliers a le devoir et la responsabilité d'exercer une surveillance ou un contrôle des dépenses du budget de l'unité bénéficiaire. Cela vise à assurer la conformité avec les dispositions de l'alinéa 1 ».

⁸⁰⁷ Article 164 de la Constitution de 2017 : « Le Conseil des ministres assure la gestion des affaires de l'État en conformité avec les dispositions de la Constitution, des lois et des politiques énoncées au Parlement. Il agira également en accord avec les règles suivantes :

Bien que le contrôle interne du pouvoir exécutif présente des limites en termes d'indépendance et d'impartialité en raison de la nature du contrôle des dépenses des fonds propres de l'État, il offre l'avantage de posséder une connaissance approfondie et une compréhension des faits au niveau de l'unité la plus proche de la situation problématique. Cela permet de résoudre les problèmes en temps opportun avant que les fonds ne soient dépensés de manière illégale. Le pouvoir exécutif peut exercer un contrôle à la fois sur le cadre politique et économique, ainsi que sur le cadre juridique. Par conséquent, lorsque le Cabinet, le Premier ministre et les agences placées sous le commandement du Premier ministre exécutent leurs tâches de manière intègre dans l'intérêt du public, le contrôle interne du pouvoir exécutif demeure le plus efficace.

Le contrôle au sein du pouvoir exécutif revêt une importance capitale, mais le Premier ministre ou le Cabinet ne disposent ni du temps ni de l'énergie nécessaires pour exercer seuls la discipline budgétaire de manière exhaustive. Afin d'assurer une discipline budgétaire efficace, le gouvernement doit s'appuyer sur la collaboration de diverses agences au sein du pouvoir exécutif. Les agences du pouvoir exécutif dotées d'autorité et de responsabilités liées au contrôle de la discipline budgétaire peuvent être catégorisées en deux types : Le contrôle exercé par le ministère des Finances (§ 1) ; et Le contrôle exercé par des agences autres que le ministère des Finances (§ 2).

(1) s'acquitter de ses fonctions et exercer ses pouvoirs avec honnêteté, de bonne foi, avec dévouement, ouverture, minutie et prudence dans l'accomplissement de divers actes pour le plus grand bénéfice du pays et du public en commun ;

(2) respecter scrupuleusement les disciplines relatives aux fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;

(3) observer les principes de bonne gouvernance publique ;

(4) promouvoir la coexistence équitable, le bonheur, l'unité et la solidarité de tous les secteurs de la société ;
... ».

§ 1. Le contrôle exercé par le ministère des Finances

Le ministère des Finances, en tant qu'entité cruciale, assume des responsabilités significatives dans la gestion des finances nationales. À cet égard, il se décline en divers départements, mais en ce qui concerne la discipline budgétaire, deux agences revêtent une importance particulière : le Département du Contrôleur général (กรมบัญชีกลาง) et le Bureau de gestion de la dette publique (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ). Le contenu se subdivise en deux parties cruciales : Le contrôle effectué par le Département du contrôleur général (A) ; et Le contrôle effectué par le Bureau de gestion de la dette publique (B).

A - Le contrôle effectué par le Département du contrôleur général

Le Département du Contrôleur général, relevant du ministère des Finances, joue un rôle essentiel dans la surveillance des dépenses des fonds publics. Sa mission consiste à garantir la conformité, la discipline, la rentabilité, la transparence et la vérifiabilité des dépenses gouvernementales. Il établit un cadre de principes fondamentaux auxquels les agences gouvernementales doivent adhérer, tout en offrant des services de conseil financier, de comptabilité, d'audit interne et de gestion de trésorerie. En outre, il travaille en collaboration avec les agences compétentes pour assurer la stabilité budgétaire, évaluant également les finances publiques. La supervision des politiques et des normes relatives à la rémunération, au bien-être et aux avantages sociaux du personnel gouvernemental fait également partie de ses attributions⁸⁰⁸.

Le Département du Contrôleur général assume des devoirs et responsabilités variés, englobant la formulation de politiques pour préserver le cadre de discipline budgétaire dans divers domaines. Cela inclut l'élaboration de politiques et de mesures concernant les marchés publics, la supervision et l'amélioration de l'audit interne dans le secteur public, ainsi que le pouvoir et le devoir de contrôler la réception des fonds gouvernementaux et la création de dette publique.

⁸⁰⁸ Département du contrôleur général, Histoire du Département du contrôleur général, publié dans <http://www.cgd.go.th/wps/portal/Informations>., Département du contrôleur général, devoirs et responsabilités, publié dans <http://www.cgd.go.th/wps/portal/Informations/Duty>.

Le fonctionnement du Bureau du Budget est complété par les dispositions du Règlement ministériel sur les divisions gouvernementales du Département du Contrôleur Général, ministère des Finances 2019. Ce règlement précise les modalités spécifiques de la division du Bureau du Budget au sein du Département du Contrôleur Général, renforçant ainsi le cadre réglementaire pour ses activités⁸⁰⁹.

Par exemple, veiller à ce que les décaissements de fonds soient en accord avec les objectifs budgétaires et conformes à la situation budgétaire du pays, en respectant le Règlement du ministère des Finances sur le retrait, la réception, le paiement, la conservation et l'envoi de fonds au Trésor de 2019⁸¹⁰. Un autre exemple serait que le Département du Contrôleur Général

⁸⁰⁹ Article 2 du Règlement ministériel sur les divisions gouvernementales du Département du Contrôleur Général, ministère des Finances de 2019 : « Le Département du Contrôleur Général, relevant du ministère des Finances, a pour mission de contrôler et superviser les dépenses des fonds de l'État et des agences gouvernementales. Ses devoirs et pouvoirs comprennent :

- (1) Fournir des avis et des recommandations sur le développement du système de gestion budgétaire du pays, notamment en matière de gestion de trésorerie, au ministère des Finances et au Cabinet ;
- (2) Appliquer les lois, règles, réglementations, ordonnances et critères relatifs aux finances, à la comptabilité et aux fournitures du secteur gouvernemental, ainsi que les audits internes auxquels les agences gouvernementales doivent adhérer ;
- (3) Établir des politiques et des normes en matière de marchés publics ;
- (4) Établir des politiques et des normes de supervision et de développement en matière d'audit interne dans le secteur public ;
- (5) Évaluer les finances publiques, y compris le suivi des opérations et de la gestion fiscales, et formuler des recommandations de politique budgétaire nationale ;
- (6) Contrôler et inspecter les décaissements des agences gouvernementales, la création de dette publique, l'utilisation de l'argent, y compris la conclusion d'accords sur le décaissement des fonds budgétaires à la demande des agences gouvernementales ;
- (7) Gérer la trésorerie ;
- (8) Développer un système de gestion de l'argent en dehors du budget, supervisant, suivant et évaluant l'utilisation des fonds extrabudgétaires, élaborant des réglementations liées à la supervision et gérant les fonds extrabudgétaires des agences gouvernementales ;
- (9) Déterminer, améliorer et développer des normes de rémunération, bien-être et avantages sociaux du personnel gouvernemental ;
- (10) Développer un système électronique de gestion financière du gouvernement et superviser la gestion électronique des finances publiques ;
- (11) Effectuer la détermination des normes comptables gouvernementales et des systèmes comptables, ainsi que préparer et analyser les rapports financiers du pays ;
- (12) Assumer la responsabilité délictuelle des agences gouvernementales et des fonctionnaires conformément à la loi sur la responsabilité délictuelle des fonctionnaires et responsabilité civile des fonctionnaires des agences gouvernementales ;
- (13) Développer le système de gestion du personnel pour les employés des agences gouvernementales ;
- (14) Développer le personnel dans les domaines des finances, de la comptabilité, de l'audit interne et des marchés publics ;
- (15) Fournir des conseils, des recommandations et une assistance en matière académique et d'opérations financières et fiscales, de comptabilité, de marchés publics et d'audit interne aux agences et unités gouvernementales travaillant avec l'État ;
- (16) Effectuer toute autre tâche spécifiée par la loi en tant que fonctions et pouvoirs du ministère ou attribués par le ministre ou le Cabinet ».

⁸¹⁰ Article 14 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Les agences centrales de décaissement envoient les informations de demande de retrait dans le système au Département du Contrôleur

a le pouvoir d'examiner et de filtrer la création de divers fonds renouvelables conformément à la loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 pour déterminer leur légalité, pertinence, rentabilité et efficacité⁸¹¹.

Général. En ce qui concerne les agences de décaissement disposant de bureaux régionaux, elles doivent transmettre les informations de demande de retrait dans le système au Bureau du Trésor provincial ».

Article 20 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Pour effectuer un retrait d'argent du trésor, l'organisme payeur doit suivre la procédure suivante :

- (1) Ouvrir un compte de dépôt auprès d'une banque d'État, en distinguant un compte budgétaire pour les fonds du budget et un compte hors budget pour d'autres fonds ;
- (2) Collecter les informations nécessaires provenant du point (1), des créanciers ou des personnes autorisées à recevoir des fonds, en cas de paiement direct aux créanciers, et transmettre ces informations au Département du Contrôleur Général pour enregistrement dans le système ;
- (3) Examiner rigoureusement l'exactitude et l'intégralité de la demande de retrait avant de la soumettre au Département du Contrôleur Général ou au Bureau des Finances Provinciales, selon le contexte ;
- (4) Vérifier les paiements traités par le Département du Contrôleur Général conformément aux demandes de retrait enregistrées dans le système ».

Article 28 du Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019 : « Pour solliciter un retrait de fonds auprès des agences gouvernementales en vue de l'acquisition d'une propriété, de l'engagement de travaux ou de la location d'un bien, en conformité avec la loi sur les marchés publics et la gestion des fournitures, la procédure suivante doit être suivie :

- (1) Dans le cas où un bon de commande, un bon de travail, un contrat ou un accord atteint ou excède un montant de cinq mille bahts, ou tel que déterminé par le ministère des Finances, l'agence gouvernementale doit établir un bon de commande ou un contrat de travail afin de réserver un budget dans le système. Le Département du Contrôleur Général effectuera le versement direct des fonds sur le compte des créanciers ou des bénéficiaires autorisés par les agences gouvernementales ;
- (2) Sauf dans le cas provenant du point (1), l'agence gouvernementale n'est pas tenue de créer ou de publier un bon de commande ou un bon de travail dans le système. Le Département du Contrôleur Général versera les fonds sur le compte bancaire de l'agence gouvernementale, permettant à cette dernière de procéder au paiement des créanciers ou des bénéficiaires autorisés à recevoir les fonds. Si l'agence gouvernementale souhaite que les fonds soient versés directement sur le compte du créancier ou de la personne habilitée à recevoir les fonds, cela peut être spécifié.

Lors de l'acquisition d'une propriété, de l'engagement de travaux ou de la location d'une propriété, les agences gouvernementales doivent solliciter le retrait des fonds du Trésor dans les cinq jours ouvrables suivant la date d'inspection ou de vérification adéquate de la propriété, ou à partir de la date de réception par l'agence subsidiaire ».

⁸¹¹ Article 31 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le Département du Contrôleur général a la responsabilité d'évaluer annuellement la performance du fonds de roulement qui n'a pas le statut de personne morale. Cette évaluation doit englober les domaines suivants :

- (1) Aspects financiers
- (2) Opérations
- (3) Avantages accordés aux parties prenantes
- (4) Gestion du fonds de roulement
- (5) Performance du Comité Exécutif, des administrateurs, des employés du capital renouvelable
- (6) Autres aspects précisés par le comité.

L'évaluation, conformément à l'alinéa 1, doit se conformer aux critères, modalités et conditions énoncés par le comité. Le Département du Contrôleur général soumettra le rapport d'évaluation du capital renouvelable au comité dans les cent quatre-vingts jours suivant la clôture de l'exercice financier du capital renouvelable ».

Article 33 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le Département du Contrôleur général élaborera et présentera à la Commission un rapport synthétisant les résultats opérationnels globaux de l'ensemble du fonds de roulement. Ce rapport sera ensuite soumis au Cabinet, à la Chambre des députés et au Sénat pour des informations complémentaires ».

B - Le contrôle effectué par le Bureau de gestion de la dette publique

Le Bureau de Gestion de la Dette Publique, une agence gouvernementale relevant du ministère des Finances, a le pouvoir et la responsabilité de gérer la dette publique conformément à la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005⁸¹². Ses missions comprennent la planification, la supervision et l'exécution de la création de dette, la garantie, l'élaboration de plans de création de dette et la gestion de la dette publique à court, moyen et long terme, alignées sur la situation budgétaire du pays. L'objectif sous-jacent est de favoriser la compétitivité à long terme en élaborant des stratégies de gestion de la dette judicieuses. Celles-ci visent à réduire les coûts d'emprunt sur le long terme et à alléger la charge supportée par le budget national en affectant périodiquement des ressources au remboursement de la dette chaque année. Ce processus vise à prévenir toute pression excessive sur le budget national au cours d'une période donnée, à entreprendre la restructuration de la dette gouvernementale, y compris le remboursement de la dette publique, et à superviser et évaluer les performances pour une gestion efficace de la dette publique. L'objectif ultime est de renforcer la viabilité budgétaire, de favoriser le développement économique et de garantir une gestion responsable des finances publiques⁸¹³.

Le Bureau de Gestion de la Dette Publique exerce ses pouvoirs et responsabilités en établissant des politiques, y compris la discipline budgétaire dans divers domaines, et en orchestrant les opérations liées à la gestion de la dette publique. Il élabore un plan de gestion de la dette publique et agit en tant que secrétaire de la Commission de politique et de surveillance de la gestion de la dette publique⁸¹⁴. Cela implique la préparation des critères

⁸¹² Article 36 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 : « Le Bureau de gestion de la dette publique assurera la gestion générale du Comité et se verra confier les pouvoirs et devoirs suivants :

(1) étudier et analyser la structure de la dette publique, ainsi que la dette de toute entreprise d'État exerçant des activités de prêt d'argent et la dette de toute institution financière d'État non garantie par le ministère des Finances, incluant la collecte et la proposition d'informations liées à l'estimation des besoins financiers du secteur public et à la gestion de la dette publique pour information auprès du Comité ;

(2) gérer la dette publique, lever des prêts comme réserve pour le solde de la trésorerie, décaisser le prêt et rembourser la dette ;

(3) fournir des conseils et des suggestions sur la gestion de la dette des entreprises d'État, des organisations gouvernementales locales et d'autres agences d'État, tout en améliorant leurs capacités et leur efficacité ;

(4) surveiller l'exécution des accords conclus avec les établissements de crédit et en évaluer les résultats ;

(5) assurer le travail de secrétariat du Comité ;

(6) accomplir d'autres actes définis comme pouvoirs et devoirs du Bureau par la présente loi ou d'autres lois, ou ceux confiés par le Conseil des ministres ou le Comité ».

⁸¹³ BUREAU DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE, History of the Public Debt Management Office, publié sur <http://www.pdmo.go.th/about.php?m=about>.

⁸¹⁴ Article 31 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 : « Un comité intitulé « Comité de politique et de surveillance de la dette publique » sera établi, présidé par le ministre des Finances, avec le vice-ministre des Finances désigné par le ministre des Finances en tant que vice-président. Les membres comprendront le secrétaire permanent du ministère des Finances, le secrétaire général du Conseil national de développement économique et social, le directeur du budget du Bureau du budget, le directeur général du Bureau de la politique fiscale, le

d'emprunt, de garanties, de remboursement et de restructuration de la dette publique, ainsi que le développement du marché obligataire national. Le Bureau a également le pouvoir et le devoir de créer de la dette publique conformément au règlement du ministère des Finances sur la gestion de la dette publique de 2006, incluant la gestion des coûts d'emprunt, l'émission et la gestion de la création de dette publique.

Le Bureau de Gestion de la Dette Publique a des pouvoirs dans les deux étapes : (1) contrôler avant la création de la dette publique, comme le pouvoir et le devoir de considérer les différents projets qui nécessitent la création de la dette publique comme étant des projets appropriés en termes économiques, sociétaux, environnementaux, financiers ou d'autres critères spécifiés dans la réglementation ou non ; et (2) le contrôle après la création de la dette publique, y compris la gestion de la dette publique, comme l'autorité et la responsabilité de superviser et d'assurer le suivi des agences gouvernementales, des entreprises d'État et des institutions financières publiques pour se conformer aux plans concernant la gestion de la dette publique. ou le suivi de la gestion d'un projet ou d'un plan, et préparer un rapport à présenter au comité sur les progrès réalisés, les résultats de performance, les décaissements, les obstacles et les solutions, y compris envisager d'ajuster le plafond des dépenses et la durée du projet ou du plan, si nécessaire, pour convenir et être conforme à la situation qui s'est produite, et contrôler les autres opérations pour s'assurer qu'elles sont légales et appropriées dans le cadre de la discipline budgétaire précisée par la réglementation⁸¹⁵.

Département du contrôleur général et le gouverneur de la Banque de Thaïlande en tant que membres d'office. De plus, pas plus de trois membres qualifiés seront nommés par le Conseil des ministres en tant que membres. Le directeur général du Bureau de gestion de la dette publique occupera le poste de membre et de secrétaire du Comité, et d'autres personnes désignées par le Comité agiront en tant que secrétaires adjoints. ».

⁸¹⁵ Article 2 du Règlement ministériel portant sur la structuration des services gouvernementaux au sein de l'Office de Gestion de la Dette Publique du Ministère des Finances, en vigueur depuis l'année 2008 : "L'Office de Gestion de la Dette Publique est investi d'une mission primordiale, celle de gérer la dette publique en stricte conformité avec la législation régissant cette matière. Son mandat s'articule autour de la planification, de la supervision et de la mise en œuvre des opérations relatives à la création, à la garantie et à la restructuration de la dette publique. Cette institution est également chargée de surveiller et d'évaluer les organismes de régulation gouvernementaux, les entités gouvernementales locales ainsi que les entreprises publiques, dans le but de promouvoir une gestion efficiente de la dette publique, de consolider la stabilité budgétaire et de favoriser le développement économique. À cet égard, l'Office est investi des prérogatives et des responsabilités suivantes :

- (1) Élaborer des politiques et des critères, notamment en élaborant des plans stratégiques concernant la gestion de la dette publique ;
- (2) Superviser et gérer la dette publique, qu'il s'agisse de dettes contractées auprès d'organismes gouvernementaux, de prêts octroyés aux entreprises publiques ou de dettes garanties par le ministère des Finances. Cette supervision englobe également l'exécution de contrats légalement contraignants, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, ainsi que la surveillance et l'évaluation des opérations afférentes ;
- (3) Élaborer un budget dédié au remboursement de la dette publique et en assurer la gestion et l'exécution ;
- (4) Coordonner la conclusion d'accords à un niveau politique, en particulier en élaborant des plans d'assistance financière et technique avec des partenaires étrangers de prêts ;
- (5) Surveiller les conditions des marchés monétaires et des capitaux, en développant des techniques de gestion de la dette publique et en favorisant le développement du marché obligataire national ;

-
- (6) Coordonner et mettre en œuvre des mesures relatives à la notation de crédit du pays ;
 - (7) Développer le système d'information de l'Office, notamment en créant des données sur la dette publique, un système de gestion des risques et un système d'alerte dédié à la dette publique ;
 - (8) Étudier la possibilité de mobiliser des fonds pour des projets d'investissement gouvernementaux ;
 - (9) Renforcer le Centre d'information consultatif afin de le positionner en tant que centre régional et de promouvoir les entreprises de conseil thaïlandaises afin qu'elles puissent rivaliser sur la scène internationale ;
 - (10) Surveiller et évaluer le développement économique et social, la situation financière et fiscale du pays, ainsi que les conditions commerciales et d'investissement, tout en analysant les politiques économiques des principales économies mondiales ;
 - (11) Assurer les fonctions de secrétariat du Comité de politique et de surveillance de la gestion de la dette publique ;
 - (12) Exécuter toute autre tâche prescrite par la loi en tant que relevant des prérogatives et responsabilités de l'Office, ou toute tâche qui lui serait assignée par le ministère ou le Cabinet.

§ 2. Le contrôle exercé par des agences autres que le ministère des Finances

En complément au contrôle de la discipline budgétaire exercé par le ministère des Finances, d'autres organisations, indépendantes de son commandement ou de sa supervision, partagent une autorité et une responsabilité similaires en matière de contrôle budgétaire. Ces entités distinctes peuvent être classifiées en deux catégories majeures : Le contrôle effectué par le Conseil national de développement économique et social (A) ; et Le contrôle effectué par le Bureau du Budget (B).

A - Le contrôle par le Conseil national de développement économique et social

En 1950, sous l'administration du Premier ministre, le maréchal Plaek Pibulsongkram (จอมพล แปลก พิบูลสงคราม), le Conseil économique national (the National Economic Council : NEC) a été créé. Son objectif initial était de conseiller le gouvernement sur les questions économiques nationales. En 1959, le Premier ministre, le maréchal Sarit Thanarat (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์), a revu la structure du Conseil et lui a attribué un nouveau nom : le Bureau du Conseil national de développement économique (the National Economic Development Board : NEDB). En 1961, ce bureau a introduit le tout premier plan de développement économique du pays, un jalon central pour l'évolution nationale de la Thaïlande. En 1972, le développement social a été officiellement intégré au Plan national, conduisant à la transformation du NEDB en Conseil national de développement économique et social (the National Economic and Social Development Board : NESDB : NESDB), comme il est connu aujourd'hui, sous la supervision du Cabinet du Premier ministre⁸¹⁶.

Selon l'article 6 de la Loi sur le Conseil national de développement économique et social de 2018, le NESDB comprend 15 professionnels distingués, à savoir un président et 9 membres experts hautement qualifiés dans le domaine du développement économique et social. Il y a 5 membres d'office, dont le secrétaire général de la Commission de la fonction publique, le directeur du Bureau du budget, le directeur général du Bureau de la politique budgétaire, le gouverneur de la Banque de Thaïlande et le secrétaire général du NESDB, qui fait également

⁸¹⁶ OFFICE OF THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL, "History of the Office of the National Economic and Social Development Council," https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=2943.

office de secrétaire. L'article 6, alinéa 2 de la loi de 2018, autorise le secrétaire général du NESDB, relevant du Cabinet du Premier ministre, à être membre du conseil et secrétaire, avec une obligation de rendre compte directement au Premier ministre sans passer par le cabinet ministériel. Le secrétaire général du NESDB ne nommera pas plus de deux membres du personnel de bureau comme secrétaires adjoints⁸¹⁷.

Le NESDB a des devoirs et des responsabilités essentiels, tels que fournir au cabinet des avis et des recommandations sur le développement économique et social national, examiner le Plan national de développement économique et social ainsi que d'autres propositions avant d'en soumettre au cabinet pour examen, et fournir des avis sur les questions de développement économique et social au Premier Ministre sur demande. De plus, il est chargé d'établir un mécanisme de coordination entre le NESDB, les agences concernées et les entreprises publiques pour la planification et la mise en œuvre des programmes et projets de développement, conformément à l'article 7 de la loi de 2018⁸¹⁸.

La tâche la plus cruciale du NESDB est d'élaborer le Plan national de développement économique et social, conforme à l'article 14. Ce plan sert de ligne directrice pour le développement économique et social continu du pays au cours de chaque période

⁸¹⁷ Article 6 de la Loi sur le Conseil national de développement économique et social de 2018 : « Il sera créé un Conseil national de développement économique et social (NESDB) composé d'un président et d'au plus quinze membres qualifiés nommés par Sa Majesté parmi des personnes possédant des connaissances, une expertise ou une expérience dans le domaine de l'économie et de la société, sur proposition du Cabinet. Le Secrétaire Permanent du Ministère des Finances, le Secrétaire général du Conseil d'État, le Secrétaire général de la Commission de la fonction publique, le Secrétaire général du Conseil national de sécurité, le directeur du Bureau du budget et le gouverneur de la Banque de Thaïlande seront membres du conseil.

Le secrétaire général de NESDB est membre et secrétaire du conseil. Et le Secrétaire général de NESDB ne nommera pas plus de deux fonctionnaires du bureau comme secrétaires adjoints ».

⁸¹⁸ Article 7 de la Loi sur le Conseil national de développement économique et social de 2018 : « Le NESDB a des devoirs et des pouvoirs étendus, notamment :

- (1) Définir l'orientation du développement économique et social du pays conformément à la stratégie nationale et aux conditions économiques et sociales du pays et du monde ;
- (2) Préparer un projet de plan national de développement économique et social ;
- (3) Fournir des suggestions, conseils et opinions au Premier ministre ou au Cabinet concernant la conduite du développement social et économique conformément au plan national de développement économique et social, y compris les modifications ou améliorations des lois, règles ou réglementations ;
- (4) Fournir des suggestions, conseils et opinions au Cabinet concernant les plans et projets de développement ;
- (5) Examiner les propositions budgétaires annuelles des entreprises d'État non cotées en bourse pour augmenter les immobilisations destinées au développement économique et social, et présenter au Cabinet pour examen et approbation ;
- (6) Nommer un sous-comité pour examiner ou exécuter toute mesure assignée par le Conseil ;
- (7) Inviter toute personne à fournir des faits, des explications, des opinions ou des conseils lorsque cela est approprié ;
- (8) S'acquitter d'autres fonctions prescrites par la loi en tant que fonctions du conseil ou spécifiées par le Cabinet ou le Premier ministre.

La nomination, l'exercice des fonctions et la retraite du poste de sous-comité en vertu du point (6) seront déterminés par le Conseil. L'article 11 s'applique aux réunions des sous-comités, mutatis mutandis ».

quinquennale. Il doit être en accord avec les orientations politiques de l'État, la stratégie nationale et d'autres facteurs importants⁸¹⁹. Un plan national de développement économique et social constitue un instrument essentiel dans la détermination de la politique fiscale d'un pays. Illustrant cette perspective, le 13e Plan national de développement économique et social, en vigueur sur une période quinquennale à partir de 2023-2027, sert de modèle. Un exemple concret de son utilisation se manifeste dans l'élaboration du budget annuel. Le Bureau du budget assume la responsabilité constante d'incorporer le Plan national de développement économique et social, conforme aux dispositions de l'article 142 de la Constitution de 2017, de l'article 19 de la Loi sur la discipline budgétaire de 2018 et de l'article 23 de la loi sur la procédure budgétaire de 2018⁸²⁰.

Ainsi, le contrôle de la discipline budgétaire exercé par le Conseil national de développement économique et social revêt un caractère préventif, opérant avant la fixation de la politique budgétaire. Cependant, il demeure essentiellement de nature politique, dénué de conséquences juridiques, même en cas de violation ou de non-respect du Plan national de développement économique et social, constituant plutôt une question de force politique.

⁸¹⁹ Article 14 de la Loi sur le Conseil national de développement économique et social de 2018 : « Il doit y avoir un plan national de développement économique et social comme ligne directrice pour le développement économique et social continu du pays au cours de chaque période quinquennale, qui doit être cohérent avec la politique de l'État, la stratégie nationale et la situation économique et sociale du pays et du monde. L'orientation appropriée du développement national doit être conforme aux principes de bonne gouvernance, avec l'intégration d'opérations conjointes et visant à répondre au bien-être et à la durabilité des personnes tant au niveau national que régional.

La promulgation du Plan National de Développement Économique et Social se fera sous la forme d'un Commandement Royal, et lorsqu'il aura été publié dans la Journal officiel, il entrera en vigueur ».

⁸²⁰ Article 142 de la Constitution de 2017 : « L'introduction d'une loi de finances annuelle doit comporter une présentation détaillée des sources de recettes, des recettes prévisionnelles, des résultats anticipés ou générés par les paiements, et s'aligner sur la stratégie nationale ainsi que sur les plans de développement, conformément aux normes définies par la loi sur les disciplines monétaire et financière de l'État ».

Article 19 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « L'introduction de la loi de finances annuelle doit être conforme à la loi relative aux procédures budgétaires, en incluant une indication des sources et une estimation des recettes, des réalisations ou des avantages attendus des dépenses, et ce, en conformité avec les stratégies nationales ainsi que les objectifs de développement des plans ».

Article 23 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la préparation du budget, il sera tenu compte des estimations de revenus et de la situation financière du pays, de la nécessité d'un développement national conformément aux stratégies nationales, du plan national de développement économique et social, de la stabilité économique intérieure et extérieure, de la justice sociale, des politiques du Gouvernement et des missions des unités réceptrices du budget. L'objectif est de promouvoir l'efficacité et la rentabilité des dépenses budgétaires ainsi que la réussite de l'administration publique ».

B - Le contrôle par le Bureau du Budget

Le Bureau du Budget est une agence gouvernementale rattachée au Cabinet du Premier ministre, avec une obligation de rendre compte directement au Premier ministre sans passer par le cabinet ministériel. Le Bureau du Budget, autrefois une division du Département du Contrôleur Général, a été élevé à un statut plus élevé en 1959 en réponse à la reconnaissance de l'importance cruciale du budget dans la gestion et le développement du pays. Cela s'est produit lors du coup d'État de 1958, lorsque la Commission des Finances et du Budget du Parti Révolutionnaire a préconisé une séparation entre la préparation du budget et la collecte-décaissement des recettes. Ainsi, le Bureau du Budget a été créé avec un statut de département relevant directement du Cabinet du Premier Ministre à partir du 14 février 1959.⁸²¹

Le Bureau du Budget, relevant directement du Cabinet du Premier Ministre, détient l'autorité et la responsabilité primordiales de préparer le budget national. Cette tâche implique la soumission du budget au Premier Ministre et au Cabinet pour approbation, avant d'être présenté au Parlement. Le Bureau du Budget est également chargé d'examiner et d'approuver la promulgation de la prochaine loi de finances annuelle. Son rôle essentiel est d'allouer judicieusement le budget limité, visant à maximiser les avantages pour la population et la nation tout en garantissant la transparence et la vérifiabilité de ces allocations budgétaires annuelles aux agences publiques⁸²². Les attributions et obligations du Bureau du Budget sont détaillées dans le Règlement ministériel sur la Division du Bureau du Budget, Bureau du Premier ministre de 2008, en complément des dispositions de la loi sur les procédures budgétaires de 2018, qui ont été précédemment abordées. Ces règlements définissent les paramètres spécifiques régissant la division et les fonctions du Bureau du Budget au sein du Cabinet du Premier Ministre⁸²³. Le

⁸²¹ BUREAU DU BUDGET, « History and Background », publié sur <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=138&mid=162>

⁸²² *Ibid.*

⁸²³ Article 2 des Règlements ministériels divisant les services gouvernementaux, Bureau du Budget, Cabinet du Premier Ministre 2022 : « Le Bureau du Budget a pour mission de formuler des recommandations et de donner des avis au gouvernement, à l'organisme gouvernemental ou à l'unité de réception du budget pour la planification, la budgétisation, la gestion budgétaire, le contrôle, l'évaluation et le reporting budgétaires. Cela inclut l'intégration budgétaire pour assurer l'unité et la cohérence des dimensions stratégiques importantes du gouvernement, des agences et des dimensions stratégiques au niveau local. Ses responsabilités et pouvoirs incluent :

- (1) Procéder conformément à la loi sur les procédures budgétaires, la loi sur la discipline financière de l'État et d'autres lois connexes ;
- (2) Recommander des politiques et des lignes directrices pour l'allocation budgétaire conformément aux lignes directrices de la politique de l'État, la Stratégie nationale, le plan directeur, le plan national de réforme, le Plan national de développement économique et social et le plan de développement régional ;
- (3) Fournir des conseils et des recommandations concernant la budgétisation aux agences gouvernementales ou aux unités de réception du budget ;

Bureau du Budget exerce ses pouvoirs et devoirs à travers deux phases distinctes : Le contrôle avant d'approuver le budget (Pré-Audit) (1)) ; et Le contrôle après l'approbation du budget (Post-Audit) (2)).

-
- (4) Préparer les budgets de dépenses en tenant compte de la discipline financière et fiscale, de la nécessité du développement national, de la stabilité économique à l'intérieur et à l'extérieur du pays, de la justice sociale, de la politique gouvernementale et des missions des agences budgétaires ;
 - (5) Préparer un projet de loi budgétaire annuelle, la Loi de finances, les dépenses supplémentaires et le projet de loi sur les transferts budgétaires à soumettre au Cabinet, y compris les informations à l'appui et les clarifications pour examen par le Parlement ;
 - (6) Faire des propositions visant à augmenter ou diminuer les allocations budgétaires en fonction de la situation et des ressources financières du pays au Premier ministre et au Cabinet ;
 - (7) Gérer les dépenses budgétaires et contrôler les budgets pour un bénéfice et une valeur maximum afin d'atteindre les objectifs et les réalisations du travail conformément au plan opérationnel et au plan de dépenses budgétaires spécifiés ;
 - (8) Suivre, inspecter, évaluer et rendre compte des réalisations ou des avantages qui seront reçus des dépenses du budget du budget recevant ;
 - (9) Préparer un rapport sur les transferts budgétaires à présenter au Cabinet ;
 - (10) Faire des recommandations et donner des avis au Cabinet concernant le budget et d'autres domaines connexes ;
 - (11) Promouvoir et soutenir le processus de participation du public au processus de gestion budgétaire ;
 - (12) Effectuer toute autre opération prescrite par la loi comme étant les devoirs et pouvoirs du Bureau du Budget ou tel que assigné par le Premier ministre ou le Cabinet ».

1) Le contrôle avant d'approuver le budget (Pré-Audit)

Le Bureau du budget exerce un rôle central dans le processus de planification, d'élaboration et de contrôle budgétaire. Il est investi du pouvoir d'élaborer les stratégies d'allocation des crédits, de fixer les règles relatives à la préparation des estimations de dépenses et de revenus, ainsi que d'analyser les propositions budgétaires soumises par les différentes unités administratives. Il dispose également du pouvoir de déterminer, d'ajuster ou de réduire les fonds alloués selon les besoins d'exécution du travail et d'assurer le suivi ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action et des dépenses publiques. En outre, il collabore étroitement avec le ministère des Finances, le Bureau du Conseil national de développement économique et social et la Banque de Thaïlande dans l'élaboration des politiques budgétaires, des prévisions de revenus et de la planification financière pluriannuelle. Enfin, le Bureau du budget agit comme organe consultatif du Conseil des ministres, auquel il soumet ses analyses et recommandations avant la présentation du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'examiner la demande budgétaire de chaque agence pour déterminer sa nécessité, sa correction et son adéquation par rapport à la mission et à la politique de l'État. Ce processus est effectué selon des critères, méthodes et conditions définis par la loi sur les procédures budgétaires de 2018, notamment les articles 19, 20, 21, 23 et 24⁸²⁴.

⁸²⁴ Article 19 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Le Directeur aura les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour élaborer le budget et mener d'autres activités, comme prévu dans la présente loi. Il assumera également des responsabilités et des pouvoirs spécifiques liés à la budgétisation, notamment :

- (1) Élaborer des stratégies d'allocation des crédits annuels avec l'approbation du Conseil des ministres, qui serviront de lignes directrices aux unités réceptrices du budget dans la préparation des demandes de fixation des crédits annuels ;
- (2) Prescrire des règles et des procédures pour la préparation des estimations de dépenses afin de garantir que la préparation du budget soit conforme aux principes énoncés à l'article 23 ;
- (3) Exiger des unités de réception du budget qu'elles soumettent des estimations des revenus et des dépenses ainsi que le statut des fonds non budgétaires conformément à la forme, aux règles et aux détails prescrits par le Directeur ;
- (4) Analyser les budgets et les dépenses des unités de réception du budget et donner des avis au Conseil des ministres sur les budgets des agences de l'Assemblée nationale, de la Cour de justice, de la Cour administrative, de la Cour constitutionnelle, des organes indépendants en vertu de la Constitution et des organes du procureur de l'État ;
- (5) Déterminer, augmenter ou réduire les fonds alloués en fonction des besoins d'exécution du travail ;
- (6) Prescrire une période de temps pour l'argent alloué ;
- (7) Surveiller et évaluer l'exécution du travail dans le cadre des plans d'action et des plans de dépenses budgétaires des unités de réception du budget ;
- (8) Exercer les fonctions prévues par d'autres lois en tant que responsabilités et pouvoirs du directeur ou telles que confiées par le Conseil des ministres ou le Premier ministre ».

Article 20 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Chaque année, le Directeur présente les crédits au Premier ministre, qui les soumet ensuite au Conseil des ministres. Ces crédits sont ensuite transmis à l'Assemblée nationale, et ce processus doit être effectué au moins trois mois avant le début de l'exercice budgétaire concerné ».

Article 21 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Pour l'exécution de la présente loi, le directeur est habilité à demander aux unités réceptrices du budget de fournir les explications factuelles qu'il estime appropriées.

Le Bureau du budget donc occupe une place essentielle dans le mécanisme de contrôle préalable à l'adoption du budget. Par son pouvoir d'examen, de vérification et d'évaluation des propositions budgétaires, il assure que la préparation du budget respecte les principes de discipline budgétaire et financière, ainsi que la cohérence avec les politiques nationales de développement. Ce rôle préventif permet de garantir la rationalité, la transparence et la soutenabilité des finances publiques avant même la transmission du projet de loi de finances au Parlement. Ainsi, le Bureau du budget constitue un pilier de la gouvernance financière publique, en assurant un équilibre entre les impératifs de développement national et la rigueur budgétaire.

2) Le contrôle après l'approbation du budget (Post-Audit)

Cette phase consiste à vérifier si le budget a été approuvé par le pouvoir législatif et à contrôler le processus de gestion budgétaire conformément à la loi sur la procédure budgétaire de 2018, couvrant les articles 40 à 42⁸²⁵. De plus, le Bureau du Budget a le pouvoir d'évaluer les résultats

De plus, le directeur ou le fonctionnaire compétent, désigné par le directeur, a le pouvoir d'inspecter tous les livres, comptes, documents et preuves des unités réceptrices du budget ».

Article 23 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la préparation du budget, il sera tenu compte des estimations de revenus et de la situation financière du pays, de la nécessité d'un développement national conformément aux stratégies nationales, du plan national de développement économique et social, de la stabilité économique intérieure et extérieure, de la justice sociale, des politiques du Gouvernement et des missions des unités réceptrices du budget. L'objectif est de promouvoir l'efficacité et la rentabilité des dépenses budgétaires ainsi que la réussite de l'administration publique ».

Article 24 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 : « Lors de la préparation des crédits annuels, le Bureau du budget jouera un rôle central et collaborera avec le ministère des Finances, le Bureau du Conseil national de développement économique et social, ainsi que la Banque de Thaïlande pour mener les activités suivantes :

- (1) Élaboration des politiques liées aux crédits annuels, aux prévisions de revenus, au montant des crédits, et aux moyens de combler un éventuel déficit budgétaire ou à la gestion dans le cas où les prévisions de revenus excèdent le montant des crédits ;
- (2) Détermination du ratio des crédits d'investissement et des crédits pour le remboursement des dettes du secteur public par rapport au montant des crédits annuels ;
- (3) Établissement des prévisions de dépenses, des prévisions de revenus, et de la situation financière du gouvernement pour les trois prochaines années au moins.

Une fois ces activités accomplies, le directeur soumet les questions au Conseil des ministres pour examen et approbation ».

⁸²⁵ Article 40 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Une unité bénéficiaire du budget ne peut engager des dépenses d'argent ou contracter des dettes contraignantes que dans les conditions stipulées par la loi sur les crédits, conformément à la présente loi, ou en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par une autre loi.

La dépense d'argent ou la création de dettes contraignantes, conformément à l'alinéa 1, doit être en accord avec le plan d'action et le plan de dépenses budgétaires approuvés par le directeur, conformément à l'article 34. Dans ce contexte, l'argent alloué doit être approuvé par le directeur avant toute dépense d'argent ou création de dettes contraignantes. Toutefois, pour les dépenses conformes aux crédits de personnel et autres dépenses spécifiées par le directeur, avec l'approbation du Conseil des ministres, une unité réceptrice du budget peut effectuer des dépenses ou contracter des dettes sans demander l'approbation des fonds alloués.

En cas de nécessité et d'urgence, le Conseil des ministres est habilité à approuver une unité bénéficiaire du budget pour dépenser de l'argent ou contracter des dettes ayant un effet contraignant sur les crédits avant de recevoir l'argent alloué, en vertu de l'alinéa 1 ».

conformément aux articles 46 à 48 et l'obligation de déclarer les recettes et les décaissements budgétaires en accord avec les articles 49 à 51⁸²⁶. Ces procédures garantissent la transparence, l'efficacité et la conformité aux normes budgétaires. En agissant en amont et en aval du processus budgétaire, le Bureau du Budget joue un rôle central dans la préservation de l'intégrité

Article 41 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « En ce qui concerne les postes de crédits prévus par la loi de finances nécessitant la création d'engagements juridiques tout au long de l'exercice budgétaire, le Directeur consolide les postes de crédits nécessitant la création de tels engagements, ainsi que les montants prévus pour lesquels des dettes doivent être contractées, ayant des effets contraignants sur les crédits des exercices suivants, ainsi que les fonds de réserve pour imprévus. Il soumet cette consolidation au Conseil des ministres pour examen et approbation de la création des engagements dans un délai de soixante jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi de finances. Après l'approbation du Conseil des ministres, les unités bénéficiaires du budget procèdent conformément aux règles établies par le Directeur, avec l'approbation du Conseil des ministres. »

Article 42 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « En cas de nécessité et d'urgence, dans l'intérêt de l'administration publique et autre que celui visé à l'article 41, le Conseil des ministres a le pouvoir d'approuver une unité bénéficiaire du budget pour la création de dettes contraignantes dépassant ou en dehors des exigences prévues par la loi de crédits. Après l'approbation par le Conseil des ministres de la création de dettes contraignantes en vertu de l'alinéa 1, l'unité bénéficiaire du budget procédera à la création de dettes ayant des effets contraignants sur les crédits, également conformément aux règles prescrites par le directeur en vertu de l'article 41, *mutatis mutandis*. »

⁸²⁶ Article 46 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Le directeur établit un mécanisme de suivi et d'évaluation des opérations liées à la mise en œuvre des plans d'action et des plans de dépenses budgétaires des unités bénéficiaires du budget recevant une allocation budgétaire. Cela vise à évaluer la réalisation des dépenses budgétaires ou les avantages qui en résultent. Le mécanisme de suivi et d'évaluation des opérations englobe le suivi et l'évaluation avant l'allocation budgétaire, pendant la dépense budgétaire et après la dépense budgétaire. »

Article 47 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Il est essentiel pour une unité réceptrice du budget d'établir un mécanisme de suivi et d'évaluation des opérations liées à la mise en œuvre du plan d'action et du plan de dépenses budgétaires. Ce mécanisme doit être conforme aux règles et procédures établies par le Directeur. L'évaluation est intégrée au processus d'administration budgétaire et doit être réalisée de manière cohérente et transparente. Les résultats de l'évaluation doivent également être rendus publics pour assurer la transparence et la responsabilité. »

Article 48 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « En cas d'échec dans la réalisation des objectifs ou indicateurs déterminés lors de l'évaluation de l'exécution des dépenses des crédits d'une unité réceptrice du budget, le Directeur est chargé de préparer des recommandations visant à améliorer la situation. Ces recommandations doivent être transmises à l'unité réceptrice du budget dans un délai spécifié. Par la suite, le Directeur signale l'affaire au ministre responsable, ou au ministre désigné par la loi pour la surveillance ou le contrôle des affaires de l'unité réceptrice du budget, ou au ministre en charge de l'exécution de la loi, à des fins d'information.

Si l'unité réceptrice du budget ne parvient pas à apporter les améliorations nécessaires dans le délai prescrit, le Directeur en informe le Conseil des ministres et recommande les mesures appropriées à prendre. »

Article 49 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « À la clôture de l'exercice budgétaire, le ministre publie, dans un délai de soixante jours, un rapport sur la réception et le décaissement des crédits annuels de l'exercice écoulé, ainsi que sur le fonds de réserve. Ce rapport est rendu public dans le Journal officiel. »

Article 50 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Une unité recevant des allocations budgétaires doit rendre compte des dépenses de crédits au cours de l'exercice budgétaire terminé ainsi que des résultats de l'exécution des travaux. Cette déclaration doit être adressée au directeur dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la fin de l'exercice budgétaire. Cette démarche vise à faciliter la préparation par le directeur d'un rapport exhaustif sur le décaissement des crédits et les résultats de l'exécution des travaux des unités réceptrices du budget. Ce rapport est ensuite soumis au Conseil des Ministres dans les quatre-vingt-dix jours suivant la conclusion de l'exercice budgétaire. »

Article 51 de la loi sur les procédures budgétaires de 2018 « Le directeur est chargé de rendre compte des virements de crédits centraux entre les postes prévus, ainsi que des transferts de crédits intégrés et de crédits de personnel entre les unités réceptrices du budget. Cette reddition de comptes est effectuée en vue de soumettre un rapport au Conseil des ministres, qui à son tour le transmet à l'Assemblée nationale. Ce processus doit être complété dans les trente jours suivant la conclusion de l'exercice budgétaire. »

financière, contribuant ainsi à la bonne gouvernance et à la responsabilité dans la gestion des ressources publiques.

Le Bureau du Budget joue un rôle central dans la préservation de l'intégrité financière en agissant à la fois en amont et en aval du processus budgétaire. Sa fonction principale consiste à promouvoir la bonne gouvernance et à renforcer la responsabilité dans la gestion des ressources publiques. En évaluant les demandes budgétaires des agences en amont et en supervisant la mise en œuvre budgétaire après approbation, le Bureau du Budget garantit une gestion transparente, efficiente et conforme aux normes budgétaires.

En lien avec la Constitution thaïlandaise de 2017, qui met l'accent sur la discipline budgétaire et la gestion responsable des finances publiques, le rôle du Bureau du Budget acquiert une importance particulière. En agissant en conformité avec les principes constitutionnels, le Bureau du Budget contribue à l'application effective des dispositions constitutionnelles en matière de gestion budgétaire. Sa position centrale dans le processus renforce la discipline budgétaire et assure une utilisation responsable des fonds publics, alignée sur les valeurs constitutionnelles fondamentales de transparence et d'efficacité dans la gestion des finances publiques

SECTION II. LES CONTROLES EXTERNES DE L'EXECUTIF

Le contrôle budgétaire interne peut effectivement rencontrer des difficultés, notamment en ce qui concerne son indépendance. La dynamique au sein de la même structure organisationnelle peut compromettre l'impartialité du contrôle, créant ainsi des problèmes potentiels.

Afin de maintenir la discipline budgétaire, un contrôle externe exercé par le pouvoir exécutif est essentiel. Cette approche assure une surveillance indépendante et impartiale, alignée sur les principes énoncés dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques de 1977. Ces principes visent à garantir l'indépendance des organismes d'audit budgétaire et à les protéger contre toute influence indue.

Le contrôle administratif externe revêt une importance cruciale, justifiant ainsi une rigueur accrue dans les études de ce domaine par rapport au contrôle administratif interne. Le contrôle externe du département administratif peut être catégorisé en trois types distincts : Le contrôle

exercé par le Parlement (§ 1) ; Le contrôle exercé par les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) (§ 2) ; et Le contrôle exercé par les Tribunaux (§ 3).

§ 1. Le contrôle exercé par le Parlement

Dans le cadre de la gouvernance démocratique, le pouvoir de contrôler l'exercice des fonctions du pouvoir exécutif revêt une importance cruciale. Ce pouvoir significatif a été confié par le peuple à ses représentants, notamment ceux qui siègent au Parlement et exercent le pouvoir législatif. Le pouvoir législatif détient ainsi la capacité de superviser l'exercice du pouvoir exécutif en édictant diverses lois visant à renforcer ou à limiter ses prérogatives. Cela inclut le pouvoir d'approuver ou de désapprouver le projet de loi budgétaire annuel, qui constitue une manifestation du pouvoir décisionnel sur le budget national, conforme à l'article 141 de la Constitution de 2017. Ces pouvoirs généraux de contrôle s'étendent également aux mécanismes tels que les débats de censure.

Au sein des entités exerçant la souveraineté constitutionnelle, le Parlement émerge comme l'organisation la plus étroitement liée à la démocratie, bénéficiant d'une légitimité particulière en tant qu'organe élu par le peuple. Fondamentalement, le Parlement détient un pouvoir essentiel pour déterminer le destin du pays, manifesté à travers des actions telles que la promulgation de lois, la formation d'obligations en droit international ou la déclaration de guerre. Lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir dans le domaine du contrôle budgétaire, le Parlement déploie un contrôle à la fois politique et juridique, tirant sa légitimité démocratique du plus haut niveau.

Dans le contexte de la Thaïlande, gouvernée par un système parlementaire, le gouvernement tire sa légitimité de la confiance accordée par le Parlement. Ainsi, la gestion des affaires du pays repose sur cette confiance parlementaire, qui peut être retirée à tout moment, indépendamment de toute faute du gouvernement. Ce processus, relevant du contrôle politique, est encadré par la Constitution thaïlandaise, établissant les relations entre le Parlement et le gouvernement. Le Parlement exerce un contrôle sur les actions du gouvernement, notamment lorsqu'il constate des politiques contraires à la stabilité budgétaire, aux lignes directrices de la politique d'État ou au Plan National de Développement Économique et Social.

Cette dynamique permet au Parlement d'engager des débats de défiance ou de révoquer des titulaires de fonctions politiques, équilibrant ainsi le pouvoir avec l'autorité législative⁸²⁷. De plus,

⁸²⁷ Article 150 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants ou du Sénat ont le droit d'interroger un ministre verbalement ou par écrit sur des questions relevant de sa compétence. Le règlement intérieur de chaque Chambre doit stipuler les procédures, y compris la possibilité d'une interpellation verbale sans préavis.

le pouvoir exécutif détient la faculté de dissoudre le Parlement, restituant ainsi le pouvoir au peuple. Ainsi, le contrôle budgétaire exercé par le législatif sur l'exécutif se divise en deux cas distincts : L'examen et l'approbation des lois (A) ; et Le contrôle de l'administration publique (B).

Toutefois, le ministre a le droit de refuser de répondre à une interpellation si le Conseil des ministres estime que la divulgation de l'affaire compromettrait la sécurité ou l'intérêt vital de l'État ».

Article 151 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants, représentant au moins un cinquième du nombre total des membres actuels, ont le droit de soumettre une motion de débat général dans le but d'adopter un vote de censure contre un ministre individuel ou le Conseil des ministres dans son ensemble.

Lorsque cette motion est soumise, la dissolution de la Chambre des représentants n'est pas autorisée, sauf si la motion est retirée ou si la résolution est adoptée sans être soutenue par des votes, conformément à l'alinéa 4.

Si le débat général se termine par une résolution ne visant pas à exclure l'ordre du jour du débat général, la Chambre des représentants procède à un vote de confiance ou de censure. Dans ce cas, le vote n'aura pas lieu à la même date que la conclusion du débat.

Le vote de censure doit être adopté par plus de la moitié du nombre total des membres actuels de la Chambre des représentants.

Un ministre qui a quitté son poste précédent mais qui reste dans un autre poste après la date à laquelle les membres de la Chambre des représentants soumettent la motion en vertu de l'alinéa 1, ou qui a quitté son poste précédent pendant au plus quatre-vingt-dix jours avant la date de cette soumission de la motion, mais reste dans un autre poste, sera toujours soumis au débat aux fins de l'adoption d'un vote de censure ».

Article 176 de la Constitution de 2007 : «

Le Conseil des Ministres, dès son accession à l'administration des affaires de l'État, est mandaté, en vertu de l'article 75, de présenter dans un délai de quinze jours à compter de son investiture, sa politique générale ainsi que les modalités de mise en œuvre des principes directeurs des politiques fondamentales de l'État. Cette présentation s'effectue, sauf en cas de défiance parlementaire. De surcroît, suite à cette déclaration, il incombe au Conseil des Ministres d'établir annuellement, conformément à l'article 76, un plan d'administration de l'État servant de feuille de route pour la gouvernance tout au long de l'année.

Dans l'éventualité d'une situation d'urgence et d'une importance cruciale, susceptible de compromettre les intérêts matériels de l'État en cas de retard, le gouvernement nouvellement constitué est habilité à prendre des mesures temporaires, dans la mesure où elles sont nécessaires, avant de soumettre ses politiques à l'Assemblée nationale, comme stipulé par le alinéa 1 ».

Article 178 de la Constitution de 2007 : « Les ministres s'engagent dans l'administration des affaires de l'État en accord strict avec les préceptes énoncés dans la Constitution, les lois en vigueur, et les directives énoncées à l'article 176. Ils sont individuellement tenus de rendre compte de leurs actes devant la Chambre des représentants, tandis qu'ils assument une responsabilité collective envers l'Assemblée nationale pour les orientations politiques générales décidées au sein du Conseil des ministres ».

Article 75 de la Constitution de 2007 : « Les dispositions de ce chapitre sont conçues dans le dessein de fournir des principes directeurs pour l'élaboration législative et la formulation des politiques administratives de l'État.

Lors de l'exposition de ses politiques à l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres chargé de l'administration des affaires de l'État est tenu d'explicitier de manière claire les activités prévues ainsi que leur échéancier de mise en œuvre, en conformité avec les principes directeurs des politiques fondamentales de l'État énoncés dans le présent chapitre. De surcroît, il incombe au Conseil de préparer et de présenter annuellement à l'Assemblée nationale un rapport exhaustif sur les résultats de la mise en œuvre, en incluant une analyse des difficultés et des obstacles rencontrés ».

Article 76 de la Constitution de 2007 : « Le Conseil des ministres élaborera un plan pour la gestion des affaires étatiques, énonçant les mesures et leurs détails qui seront prises chaque année pour cette gestion. Ce plan devra être en harmonie avec les principes directeurs des politiques fondamentales de l'État.

Dans le cadre de la gouvernance de l'État, le Conseil des ministres projettera de promulguer les lois nécessaires à cette fin ».

A - L'examen et l'approbation des lois

Les politiques gouvernementales demeurent inefficaces sans leur mise en œuvre concrète. Cette mise en œuvre se manifeste à travers diverses actions entreprises par les organismes gouvernementaux. Dans un régime politique libre et démocratique, l'exécution des actions gouvernementales représente un exercice étendu du pouvoir. Le Cabinet a la capacité d'initier des politiques administratives nationales, de proposer des législations et de faire respecter la loi, visant ainsi à maximiser les bénéfices de l'administration gouvernementale. Cependant, même lorsque ces actions sont alignées avec les politiques destinées à la population, elles peuvent avoir des répercussions sur les droits et les libertés civiles. Pour garantir ces droits, la Constitution exige que toute action de l'exécutif susceptible d'impacter les droits du peuple obtienne d'abord le consentement du pouvoir législatif, en tant que représentant du peuple, à travers l'examen et l'approbation des lois⁸²⁸. Ainsi, le pouvoir législatif détient le pouvoir et la responsabilité de contrôler la politique gouvernementale en approuvant les différents projets de loi présentés par le Cabinet à la Chambre.

Dans le contexte des paiements publics, il est crucial de comprendre que l'argent public appartient à tous les citoyens en tant que copropriétaires et provient des impôts obligatoirement collectés auprès du peuple. Par conséquent, toute utilisation du pouvoir de collecter ces impôts et de gérer l'argent public, y compris la création de dettes publiques qui engageront l'État à payer des sommes à l'avenir, nécessite le consentement du Parlement en tant que représentant du peuple, conformément au principe du consentement.

Le principe du consentement revêt une importance particulière en Thaïlande, où la Constitution de 2017 intègre ce principe dans le contexte des dépenses publiques. En vertu de l'article 140, « Le versement des fonds publics ne peut être autorisé que par la loi de finances, la loi sur la procédure budgétaire, la loi de finances portant transfert budgétaire ou la loi sur le Trésor ou la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, ... ». Ce principe établit que les fonds publics doivent être alloués conformément aux 5 lois : à la loi de finances annuelle ;

⁸²⁸ Article 26 de la Constitution de 2017 : « La promulgation d'une loi entraînant une restriction des droits ou des libertés d'un individu doit s'inscrire dans le cadre des préceptes constitutionnels. En l'absence de directives explicites dans la Constitution, ladite loi ne saurait contrevenir à l'État de droit, ne doit pas imposer de charges ou de restrictions déraisonnables sur les droits ou les libertés individuelles, et ne doit en aucun cas porter atteinte à la dignité humaine. De plus, la justification et la nécessité de restreindre ces droits et libertés doivent être rigoureusement explicitées.

Il convient de souligner que cette loi, conforme aux principes énoncés précédemment, doit revêtir un caractère général et universel, sans visée discriminatoire à l'encontre d'un individu ou d'un cas particulier ».

la loi du Trésor de 1948 ; la loi de procédures budgétaires de 2018 ; la loi de transferts budgétaires ; et La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Les paiements publics effectués en vertu de ces 5 lois sont évidemment approuvés par le Parlement. Ainsi, le consentement du Parlement est essentiel pour toutes les transactions financières de l'État.

Parmi les dépenses publiques, le budget annuel est le plus important. La Constitution exige que le budget soit préparé sous la forme d'une loi, ce qui nécessite son approbation en priorité par le Parlement, en tant que représentant du peuple. Comme le montre l'article 141 de la Constitution de 2017, qui dispose que « Les prévisions des dépenses de l'État doivent être formulées sous la forme d'une loi ... »

En examinant les projets de loi au cours des trois sessions de la Chambre des représentants et en tenant compte de l'examen minutieux au sein du Sénat, ces deux chambres détiennent des pouvoirs d'examen étendus. Elles peuvent contrôler à la fois les aspects juridiques et la pertinence de la loi. En agissant ainsi, elles ont la capacité de surveiller la politique gouvernementale dans le cadre de la discipline budgétaire, tant du point de vue juridique que de l'économie politique, y compris le cadre de viabilité budgétaire. Le Parlement peut ainsi contrôler la politique gouvernementale en approuvant des projets de loi visant à prévenir la mise en œuvre d'une politique gouvernementale en violation de la discipline budgétaire.

Exactement. Le Parlement, en tant qu'organe démocratique, occupe une position centrale dans la surveillance et le contrôle des actions du gouvernement. L'approbation des divers projets de loi présentés par le Cabinet est une manifestation concrète de son pouvoir et de sa responsabilité. Ce rôle garantit la conformité aux principes constitutionnels et à la discipline budgétaire, contribuant ainsi au bien-être de la société.

B - Le contrôle de l'administration publique

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Parlement assume une mission fondamentale de surveillance de l'administration publique. Cette prérogative garantit que le pouvoir exécutif, malgré son élection légitime, demeure assujetti à la vigilance constante des représentants élus du peuple. L'autorisation démocratique acquise lors des élections n'accorde pas une latitude illimitée au gouvernement. Au contraire, la nécessité d'une reddition de

comptes régulière envers le Parlement est inhérente, soulignant l'importance d'une surveillance continue. Ce rappel essentiel met en évidence la prééminence de la confiance parlementaire, un élément déterminant de la légitimité et de la stabilité gouvernementales.

L'alliance entre le gouvernement et le Parlement, souvent forgée par la majorité parlementaire dont émane le gouvernement, est incontestable. Cette dynamique crée un espace essentiel pour les partis d'opposition, leur permettant de mener des contrôles politiques. L'importance de ce contrôle ne peut être sous-estimée, étant donné que la politique thaïlandaise démontre qu'un gouvernement doit jouir d'une légitimité constante pour perdurer. Les scrutins et les examens minutieux peuvent influencer le gouvernement à ajuster ses politiques, évitant ainsi de compromettre sa légitimité et son succès électoral. Cette réalité souligne l'impact significatif du travail de l'opposition, ancré dans le cadre constitutionnel qui lui confère un pouvoir légitime.

La Constitution thaïlandaise de 2017 a instauré un ensemble croissant de mécanismes de contrôle politique au sein du Parlement, renforçant ainsi la surveillance du pouvoir exécutif. Actuellement, le contrôle de l'administration publique par le Parlement se déploie à travers sept modalités distinctes. Ces mécanismes englobent : La déclaration de politique au Parlement (1)) ; La publication d'une question (2)) ; La discussion générale (3)) ; L'approbation des questions importantes (4)) ; La nomination du comité (5)) ; La gestion des effectifs dans diverses organisations (6)) ; Le contrôle de la gestion des finances publiques et rapport sur les finances publiques (7)) ; et Les autres pouvoirs spéciaux liés à la discipline budgétaire (8)). Ces dispositions permettent au Parlement de jouer un rôle crucial dans la surveillance des actions gouvernementales et dans le maintien de la discipline budgétaire.

1) La déclaration de politique au Parlement

La déclaration de la politique gouvernementale devant le Parlement joue un rôle crucial en informant les parlementaires sur les orientations du gouvernement en matière de gestion des affaires publiques, de politique budgétaire et de plans de décaissement. Ce processus offre aux parlementaires une compréhension approfondie des intentions du gouvernement, tout en fournissant au gouvernement l'occasion d'entendre et d'incorporer les opinions des parlementaires dans la mise en œuvre efficace de ses politiques.

Bien que la déclaration de politique ne soit pas soumise à un vote de confiance, elle permet au Parlement de connaître les méthodes et les lignes directrices du gouvernement en matière d'administration publique. Cette transparence contraignante oblige le gouvernement à aligner ses actions sur les déclarations faites au Parlement. De plus, elle autorise les parlementaires à poser des questions, à discuter des politiques du Cabinet et à inspecter rigoureusement l'administration publique. En cas de non-conformité du gouvernement avec les déclarations ou d'actions contraires à la politique exposée, les membres du Parlement ont la possibilité de soulever des questions, de demander des débats généraux, voire de proposer un vote de censure⁸²⁹.

Il est intéressant de noter que les déclarations de politique gouvernementale au Parlement peuvent être soumises à des examens approfondis, comme illustré dans le cas de M. Ruangkrai Leekitwattana (นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ). Dans cette affaire, le requérant a sollicité l'intervention de la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 213 de la Constitution⁸³⁰. Il a contesté une décision selon laquelle la déclaration de politique du Cabinet, présentée au Parlement, ne spécifiait pas la source de revenus prévue pour financer la mise en œuvre de la politique. Cela a été considéré comme une action contraire à l'article 162 de la Constitution⁸³¹, violant ainsi le droit du pétitionnaire à recevoir et accéder à des informations publiques, comme énoncé à l'article 41 (1) de la Constitution⁸³². La Cour constitutionnelle a statué que la déclaration de politique était inapplicable en vertu de l'article 5, alinéa 1^{er} de la Constitution⁸³³. Ce cas souligne l'importance du contrôle et de

⁸²⁹ BUREAU DU SECRÉTARIAT PARLEMENTAIRE, « À propos du Parlement Pouvoirs et devoirs du Parlement Controlling Public Administration », publié sur www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10833&filename=index, consulté le 24 juin 2017.

⁸³⁰ Article 213 de la Constitution de 2017 : « Toute personne dont les droits ou libertés, protégés par la Constitution, sont enfreints a le droit de soumettre la question à la Cour constitutionnelle afin qu'elle détermine si cet acte est en contradiction ou incompatible avec la Constitution, suivant les règles, procédures et conditions établies par la loi organique sur les procédures de la Cour constitutionnelle ».

⁸³¹ Article 162 de la Constitution de 2017 : « Le Conseil des ministres chargé de l'administration des affaires de l'État est tenu, dans les quinze jours suivant son entrée en fonction, de présenter au Parlement sa politique, en conformité avec les devoirs de l'État, les principes directeurs de la politique nationale et la stratégie nationale. Il doit déclarer les sources de revenus qui seront mobilisées pour mettre en œuvre ces politiques, sans être soumis à un vote de confiance.

Dans des circonstances d'urgence et d'importance vitale pour l'État, le Conseil des ministres en fonction peut, avant de présenter ses politiques au Parlement conformément à l'alinéa 1^{er}, prendre des mesures temporaires nécessaires, si le retard pourrait compromettre les intérêts essentiels de l'État ».

⁸³² Article 41 de la Constitution de 2017 : « Une personne et une communauté ont le droit de :

(1) être informées et d'avoir accès aux données ou informations publiques détenues par un organisme de l'État, conformément à la loi ; ... ».

⁸³³ Article 5 de la Constitution de 2017 : « La Constitution représente la loi suprême de l'État. Les dispositions de toute loi, règle, ou règlement, ainsi que tout acte, en contradiction ou incompatibles avec la Constitution, sont inapplicables.

l'examen minutieux des déclarations de politique gouvernementale pour garantir leur conformité aux principes constitutionnels.

La Cour constitutionnelle, dans l'affaire 43/2023, a examiné et statué que la déclaration de politique du Cabinet à l'Assemblée nationale constitue un exercice du pouvoir politique par le Cabinet en tant qu'entité administrative entretenant une relation particulière avec le Parlement, conformément à la loi gouvernementale. De plus, étant donné que le requérant n'était pas une personne dont les droits ou libertés ont été directement violés par les actions du défendeur, la Cour constitutionnelle a unanimement décidé de ne pas accepter la requête pour examen⁸³⁴.

La décision de la Cour constitutionnelle dans cette affaire est ainsi confirmée. La discipline budgétaire liée à la déclaration des sources de revenus ou d'autres politiques budgétaires au Parlement relève d'une question politique, représentant une relation entre le Parlement et un gouvernement qui est politiquement responsable envers lui-même et échappe à la compétence des tribunaux.

2) La publication d'une question

Selon l'article 150, la diffusion des questions offre aux parlementaires la possibilité de surveiller l'administration publique du gouvernement. Chaque membre de la Chambre des représentants et du Sénat possède le droit d'interroger le Premier ministre et les ministres sur leurs activités lors des séances de la Chambre des représentants⁸³⁵.

En l'absence de dispositions spécifiques dans la présente Constitution pour un cas donné, l'accomplissement d'un acte ou la prise d'une décision doit suivre les conventions constitutionnelles de la Thaïlande, conformément au régime démocratique de gouvernement avec le Roi en tant que chef de l'État ».

⁸³⁴ BUREAU DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE, Actualités du Bureau de la Cour constitutionnelle, 22 novembre 2023, p. 1.

⁸³⁵ Article 150 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants ou du Sénat ont le droit d'interroger un ministre verbalement ou par écrit sur des questions relevant de sa compétence. Le règlement intérieur de chaque Chambre doit stipuler les procédures, y compris la possibilité d'une interpellation verbale sans préavis.

Toutefois, le ministre a le droit de refuser de répondre à une interpellation si le Conseil des ministres estime que la divulgation de l'affaire compromettrait la sécurité ou l'intérêt vital de l'État ».

Les interrogations formulées par les législateurs peuvent être catégorisées en deux cas distincts : Les questions posées par les membres de la Chambre des représentants (a) ; et Les questions posées par les membres du Sénat (b)⁸³⁶.

a. Les questions posées par les membres de la Chambre des représentants

La formulation des questions par les membres de la Chambre des représentants se décline en deux cas distincts : (1) La formulation de questions en direct concerne des sujets liés à l'administration publique, représentant des problèmes cruciaux suscitant un vif intérêt populaire. Il s'agit de questions touchant aux intérêts nationaux ou relevant d'une urgence. Le membre de la Chambre des représentants qui souhaite poser la question doit soumettre une proposition avant le début de la séance ce jour-là ; et (2) La formulation de questions générales concerne des questions préalablement soumises par écrit, traitant de faits ou de politiques. Il est spécifié que le Cabinet ou le ministre y répondra lors d'une séance parlementaire, ou que la réponse sera publiée dans la Gazette royale.

Un exemple de question posée par un membre de la Chambre des représentants sur des questions liées à la discipline budgétaire est celle formulée par le major de police Chawalit Laoha Udomphan (พันตำรวจตรีชวลิต เลหาอุดมพันธ์), membre de la Chambre des représentants du Parti Move Forward (พรรคก้าวไกล), dans un formulaire de liste adressé au ministre des Finances (via le Président de la Chambre des représentants) portant sur la violation des droits des retraités à retenir le paiement leur pension vitale du Département du Contrôleur général le 18 février 2022⁸³⁷.

b. Les questions posées par les membres du Sénat

Les interrogations posées par les sénateurs se divisent en deux catégories distinctes : (1) les questions nécessitant une réponse dans la Gazette royale et (2) les questions nécessitant une

⁸³⁶ SARACHANTAPHONG N., « Contrôle de l'administration publique », base de données politique et de gouvernance Institut du roi Prajadhipok.

⁸³⁷ Journal officiel, volume 139, section spéciale 104, Journal officiel, 9 mai 2022, p. 31.

réponse lors d'une séance du Sénat, subdivisée en 2 cas : (2.1) questions générales et (2.2) questions urgentes.

Un exemple d'interrogation d'un sénateur portant sur la discipline budgétaire est celui de M. Amphon Jindawattana (นายอำพล จินดาวัฒนะ), sénateur, concernant la politique selon laquelle les assurés utilisent d'abord l'argent de la Caisse de vieillesse de la sécurité sociale et l'utilisent comme garantie pour les prêts, daté du 18 mars 2022⁸³⁸.

3) La discussion générale

La discussion générale, ou l'ouverture d'un débat général, se réfère à un membre de la Chambre des représentants ou du Sénat exprimant des opinions, examinant ou décidant de toute question liée à l'administration publique du pouvoir exécutif ou du Cabinet conformément à la Constitution. Le débat général est ouvert à la Chambre des représentants, au Sénat et lors des réunions conjointes du Parlement⁸³⁹. La discussion générale se divise en 3 cas : La discussion générale dans la Chambre des représentants (a) ; La discussion générale dans le Sénat (b) ; et La discussion générale dans le Parlement (c).

a. La discussion générale dans la Chambre des représentants

Les articles 151 à 153 de la Constitution de 2017 établissent deux catégories distinctes pour la discussion générale à la Chambre des représentants : La discussion générale sans vote (i) ; et La discussion générale en vue d'un vote de censure à l'encontre du Premier ministre ou de certains ministres (ii).

i. La discussion générale sans vote

L'article 152 précise que l'ouverture d'un débat général sans vote est une modalité de discussion générale au sein d'une session de la Chambre des représentants. Elle est utilisée

⁸³⁸ Journal officiel, Volume 139, Section Spéciale 143 D, 22 juin 2022, p. 27.

⁸³⁹ SIRIWAN N., « Demande de discussion générale », base de données politique et gouvernementale Institut du roi Prajadhipok.

lorsque le Cabinet estime nécessaire de recueillir les avis des parlementaires sur des questions cruciales liées à l'administration publique. Cependant, cette forme de débat ne comprend pas de scrutin pour prendre des décisions sur les sujets discutés⁸⁴⁰.

Un exemple de débat sans résolution lié à la discipline budgétaire est celui du 15 au 17 février 2023, mené par M. Chonlanan Srikaew (นายชลน่าน ศรีแก้ว), leader de l'opposition à la Chambre des représentants du parti Pheu Thai. Il a critiqué le gouvernement du général Prayut Chan-o-cha, l'accusant de gérer le pays sans considération pour les intérêts nationaux et le bien-être général. Malgré d'importantes dépenses budgétaires et l'accumulation de dette publique, l'administration n'a pas réussi à résoudre les problèmes économiques ni à soulager les souffrances de la population, aboutissant à un échec total de la gestion économique. De plus, il a suggéré que ces fonds étaient utilisés à des fins politiques, tant pour renforcer la popularité du gouvernement que pour assurer sa propre survie⁸⁴¹.

ii. La discussion générale en vue d'un vote de censure à l'encontre du Premier ministre ou de certains ministres

L'ouverture d'un débat général en vue d'un vote de censure à l'encontre du Premier ministre ou de certains ministres représente une procédure par laquelle les membres de la Chambre des représentants délibèrent sur leur insatisfaction à l'égard du travail d'un ministre ou d'un cabinet spécifique, conformément à l'article 151 de la Constitution⁸⁴². Dans ce contexte, les membres

⁸⁴⁰ Article 152 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants, représentant au moins un dixième du nombre total des membres actuels, ont le droit de soumettre une motion de débat général. Cette motion vise à enquêter sur des faits ou à recommander des questions sans qu'une résolution ne soit adoptée à la suite du débat ».

⁸⁴¹ BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, Rapport spécial de la réunion de la Chambre des Représentants, n° 25, année 4, n° 28 (Deuxième session ordinaire annuelle), du mercredi 15 au vendredi 17 février 2023 (Volume 1), p.10.

⁸⁴² Article 151 de la Constitution de 2017 : « Les membres de la Chambre des représentants, représentant au moins un cinquième du nombre total des membres actuels, ont le droit de soumettre une motion de débat général dans le but d'adopter un vote de censure contre un ministre individuel ou le Conseil des ministres dans son ensemble.

Lorsque cette motion est soumise, la dissolution de la Chambre des représentants n'est pas autorisée, sauf si la motion est retirée ou si la résolution est adoptée sans être soutenue par des votes, conformément à l'alinéa 4.

Si le débat général se termine par une résolution ne visant pas à exclure l'ordre du jour du débat général, la Chambre des représentants procède à un vote de confiance ou de censure. Dans ce cas, le vote n'aura pas lieu à la même date que la conclusion du débat.

Le vote de censure doit être adopté par plus de la moitié du nombre total des membres actuels de la Chambre des représentants.

Un ministre qui a quitté son poste précédent mais qui reste dans un autre poste après la date à laquelle les membres de la Chambre des représentants soumettent la motion en vertu de l'alinéa 1, ou qui a quitté son poste précédent pendant au plus quatre-vingt-dix jours avant la date de cette soumission de la motion, mais reste dans un autre poste, sera toujours soumis au débat aux fins de l'adoption d'un vote de censure ».

jouissent du droit de présenter une demande de débat de censure. Cette démarche se positionne comme l'un des mécanismes primordiaux de régulation du fonctionnement gouvernemental, produisant des résultats tangibles et exerçant une influence significative sur la stabilité gouvernementale. Il constitue également un moyen clair et efficace de modérer le pouvoir exécutif par le biais du pouvoir législatif.

Le débat de censure se fonde sur le principe fondamental selon lequel « le pouvoir exécutif ne perdure que par la confiance du pouvoir législatif ». Ainsi, le débat de censure s'initie uniquement lorsque le Parlement est d'avis que le ministre ou le cabinet en question a perdu la confiance nécessaire pour assumer ses fonctions. Cette perte de confiance peut découler de décisions défectueuses entraînant des risques graves ou des charges financières pour le pays, de l'abus de pouvoir et d'autorité de la part de l'exécutif, entre autres motifs.

Cet exemple de débat de censure, lié à la discipline budgétaire, concerne une séance de la Chambre des représentants visant à examiner une motion pour ouvrir un débat général et voter la défiance à l'égard de ministres spécifiques. En l'occurrence, le Premier ministre et ministre de la Défense, le général Prayut Chan-o-cha, était visé pour avoir utilisé le budget destiné à la prévention et au contrôle de la propagation du COVID-19 sans respecter les principes de discipline budgétaire⁸⁴³.

b. La discussion générale dans le Sénat

Selon l'article 153, la possibilité pour les membres du Sénat de soumettre leur nom pour demander un débat général est encadrée par la Constitution, avec un nombre spécifié de membres requis. Cette démarche vise à permettre au Cabinet de présenter des faits ou de clarifier des questions importantes liées à l'administration publique, sans qu'il y ait de vote à l'issue de cette discussion⁸⁴⁴. L'objectif est de mettre en lumière les lacunes, divers problèmes ou obstacles, tout en offrant des suggestions pour améliorer l'efficacité de l'administration

⁸⁴³ GOUVERNEMENT THAÏLANDAIS, « Le Premier ministre explique l'utilisation du budget central pour la prévention et le contrôle de la propagation de l'infection au COVID-19. Il n'y a aucune utilisation supplémentaire dans aucune autre section. Insistez pour prendre soin de tous les groupes et utiliser les meilleures méthodes de gestion budgétaire », Prime Minister News, publié sur <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/45368>, consulté le 14 mars 2023.

⁸⁴⁴ Article 153 de la Constitution de 2017 : « Les sénateurs représentant au moins un tiers du nombre total des membres actuels du Sénat ont le droit de soumettre une proposition de débat général au Sénat dans le but de demander au Conseil des ministres de faire des déclarations de fait ou d'expliquer des faits importants problèmes liés à l'administration des affaires de l'État sans qu'une solution soit adoptée ».

gouvernementale. Cette approche évite de surcharger le pouvoir exécutif avec de multiples explications au Sénat. Il est important de noter que la Constitution limite cette demande à une seule fois par session.

c. La discussion générale dans le Parlement

Selon l'article 155 de la Constitution de 2017, en substance, lorsque des problèmes importants concernant l'administration publique sont identifiés par le Cabinet comme nécessitant une discussion, les opinions des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs sont prises en considération. Le Premier ministre demandera ensuite au président du Parlement d'organiser un débat général lors d'une session conjointe du Parlement. Il est important de noter que dans de tels débats, le Parlement n'a pas le pouvoir de voter sur les questions en discussion, conformément aux dispositions constitutionnelles⁸⁴⁵.

4) L'approbation des questions importantes

Le Parlement, en tant qu'entité détenant un pouvoir directement issu du peuple, bénéficie d'une légitimité démocratique pour prendre des décisions sur des questions cruciales pour le pays. L'approbation parlementaire de contrats est un exemple concret de cette autorité. Cette approbation est essentielle, que les contrats aient des répercussions sur la stabilité économique, la société dans son ensemble, le commerce, ou les investissements. Il est impératif que le Cabinet fournisse des informations détaillées, organise des audiences publiques, et explique au Parlement les détails du contrat. De plus, le Cabinet doit soumettre au Parlement un cadre de négociation pour approbation avant de conclure un contrat, conformément à l'article 178 de la Constitution de 2017⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ Article 155 de la Constitution de 2017 : « En cas de question importante concernant la sécurité, la sûreté ou l'économie du pays, le chef de l'opposition à la Chambre des représentants peut demander un débat général lors d'une séance du Parlement, avec avis au président du Parlement. La séance doit avoir lieu dans les quinze jours suivant la réception de la convocation, mais aucune résolution ne peut être adoptée par le Parlement sur la question en débat.

Il est important de noter que cette séance se déroulera à huis clos, et la présence du Conseil des ministres est requise ».

⁸⁴⁶ Article 178 de la Constitution de 2017 : « La conclusion des traités, qu'il s'agisse de traités de paix, d'armistice ou d'autres accords avec des pays ou des organisations internationales, relève de la prérogative royale.

Toutefois, si un traité implique une modification des territoires thaïlandais ou des territoires extérieurs où la Thaïlande a des droits souverains ou une juridiction en vertu d'un traité ou du droit international, ou s'il nécessite une loi pour sa mise en œuvre, l'approbation du Parlement est requise. Cela s'applique également à d'autres traités

5) La nomination du comité

En effet, les organes législatifs, tels que la Chambre des représentants et le Sénat, démontrent la mise en place de comités destinés à examiner les lois ou à traiter des questions inhérentes à leurs compétences. Les membres desdits organes peuvent être élus pour constituer des commissions permanentes, tandis que des individus, qu'ils soient membres ou non-membres, peuvent être désignés pour former des comités spéciaux. Ces entités sont mandatées pour enquêter ou étudier des problématiques relevant de l'autorité du Conseil et soumettre leurs conclusions à celui-ci, comme stipulé dans l'article 129 de la Constitution de 2017⁸⁴⁷. Ainsi, les comités revêtent une importance cruciale dans l'analyse approfondie des questions législatives et autres relevant du pouvoir législatif.

Effectivement, les comités parlementaires disposent du pouvoir d'émettre des ordonnances pour solliciter des documents ou convoquer des individus afin d'obtenir des témoignages ou des opinions sur des affaires en cours d'examen, d'enquête ou d'étude. Ces comités jouent un rôle crucial dans le travail parlementaire en permettant l'exploration approfondie des détails et l'investigation des faits liés à des affaires spécifiques. Ce mécanisme renforce la capacité du Parlement à accéder à des informations fiables, contribuant ainsi à l'exercice du pouvoir législatif dans le contrôle et la régulation de l'administration publique, notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif ou du Cabinet.

susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la sécurité économique, sociale, commerciale ou des investissements du pays. Le Parlement doit achever son examen dans un délai de soixante jours à compter de la réception de la question. Si elle ne le fait pas, l'approbation est implicite ».

⁸⁴⁷ Article 129 de la Constitution de 2017 : « En vertu de l'article 137 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat ont le pouvoir de sélectionner et de nommer les membres de chaque Chambre pour constituer un comité permanent. De plus, elles ont le pouvoir de sélectionner et de nommer des personnes, membres ou non, pour constituer un comité ad hoc ou un comité mixte. Ces comités ont pour mission d'accomplir des actes, d'enquêter sur des faits, d'étudier des questions, et de faire rapport leurs conclusions à la Chambre dans le délai prescrit.

Les comités ont le devoir de ne pas répéter ou dupliquer les devoirs et pouvoirs spécifiés lors leur nomination. Si l'accomplissement d'actes, d'enquêtes ou d'études est lié, le Président de la Chambre peut demander à toutes les comités compétents d'accomplir ces tâches ensemble.

Les comités peuvent exiger des documents, convoquer des personnes pour des déclarations de faits ou d'opinions, à l'exception des juges exerçant des fonctions judiciaires ou des personnes travaillant dans des organes indépendants prévus par la Constitution ou les lois organiques.

Les procès-verbaux des séances, les rapports des comités, les conclusions ou les études sont divulgués au public, sauf résolution contraire adoptée par la Chambre.

Les privilèges prévus à l'article 124 de la Constitution s'appliquent également aux personnes se conformant à la convocation des comités.

En l'absence de règlement intérieur de la Chambre, le président de la Chambre détermine la proportion des membres des comités permanents parmi les membres de la Chambre des représentants, en fonction du nombre de membres de chaque parti politique ».

Ces comités, telles que le comité économique, monétaire et financier de l'Assemblée législative nationale, le comité des finances, des banques et des institutions financières, le comité spécial chargé d'examiner le projet de loi de finances pour l'exercice 2023, ainsi que le comité de politique et de suivi du budget annuel, illustrent clairement l'importance accordée à la discipline budgétaire. Ces instances parlementaires spécialisées jouent un rôle crucial dans l'examen, la surveillance et l'évaluation des aspects économiques, financiers et budgétaires, contribuant ainsi à garantir une gestion rigoureuse des ressources publiques. Elles constituent des outils essentiels pour assurer la transparence et la responsabilité dans le processus budgétaire⁸⁴⁸.

6) La gestion des effectifs dans diverses organisations

Le pouvoir attribué au Parlement pour la nomination, la révocation ou la destitution de fonctionnaires de haut niveau, notamment des personnalités politiques telles que le Premier ministre, des ministres, des membres de la Chambre des représentants et du Sénat, ainsi que des hauts responsables judiciaires, illustre son rôle prépondérant dans la surveillance et la reddition de comptes du gouvernement. Cette prérogative vise à garantir l'intégrité et le comportement éthique des individus occupant des postes de pouvoir, renforçant ainsi la confiance du public dans les institutions gouvernementales.

La destitution était une mesure importante en Thaïlande pour lutter contre la corruption et les abus de pouvoir. Le processus impliquait une enquête approfondie et des preuves de comportement répréhensible, suivies d'un vote au Sénat pour confirmer ou rejeter la destitution. Cependant, avec les changements constitutionnels de 2017, le pouvoir de destitution a été aboli, marquant un changement dans la manière dont de tels cas sont traités aujourd'hui⁸⁴⁹. Bien que la constitution de 2017 ait aboli le pouvoir de destitution, cette disposition mettait en évidence l'importance du Parlement dans la préservation de l'éthique et de la légitimité des responsables gouvernementaux.

L'exercice du pouvoir de retrait dans le cas de la mise en gage de riz, l'affaire « Rice Pledge », examinée par le Bureau de vérification des fonds publics, souligne l'importance du

⁸⁴⁸ LERTPAITON S., *Droit des finances publiques, op.cit.*, p. 320.

⁸⁴⁹ THIRAMETHAWONG S. et al., « Impeachment : destitution des fonctions dans les constitutions thaïlandaises modernes », *Niti Review Journal*, Faculté de droit. Université Chulalongkorn, (Année 2, Volume 2, 2022), p. 57.

contrôle politique dans la gestion des fonds publics. L'inspection a mis en lumière des failles et des risques à chaque étape du projet, mettant en évidence les conséquences néfastes sur le budget public, les agriculteurs et le système fiscal du pays. La décision de retirer le soutien à ce projet reflète la responsabilité du gouvernement de prendre des mesures correctives pour prévenir la corruption, protéger les intérêts financiers et assurer un développement durable. Cette action témoigne de l'engagement envers la transparence, la responsabilité et la préservation des ressources publiques⁸⁵⁰.

L'affaire a été examinée par la Commission nationale anti-corruption. La Commission a constaté que Mme Yingluck Shinawatra, ancienne Première ministre, l'accusée, avait l'autorité et la responsabilité d'établir la politique et de participer à la gestion du projet. Les problèmes liés à la mise en œuvre du projet ont été tirés des discussions à la Chambre des représentants, des rapports sur les résultats de la mise en œuvre de projets passés, et une lettre du Bureau du Vérificateur général informant des résultats de l'inspection du projet. Le vote majoritaire de 7 contre 0 indique que l'accusée avait intentionnellement utilisé son autorité en violation de la Constitution de 2007 et de la Loi sur l'administration publique de 1991, article 11. (1)⁸⁵¹. L'ancienne Première ministre a été jugée coupable de ne pas avoir empêché les dommages causés par la mise en œuvre du projet de promesse de vente de riz, entraînant des préjudices à la discipline budgétaire du pays. Cela a constitué un motif de destitution en vertu de l'article 270 de la Constitution de 2007 et de la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption de 1977, article 58⁸⁵².

Les membres de l'Assemblée législative nationale (en vertu du pouvoir du Sénat conformément à la loi de l'époque) ont examiné et accepté l'avis de la Commission anti-

⁸⁵⁰ Lettres du Bureau du vérificateur général En urgence, Tor Pho 0012/0280, objet : Inspection du projet gouvernemental d'engagement en faveur du riz paddy, en date du 30 janvier 2014.

⁸⁵¹ Article 178 de la Constitution de 2007 : « Les ministres s'engagent dans l'administration des affaires de l'État en accord strict avec les préceptes énoncés dans la Constitution, les lois en vigueur, et les directives énoncées à l'article 176. Ils sont individuellement tenus de rendre compte de leurs actes devant la Chambre des représentants, tandis qu'ils assument une responsabilité collective envers l'Assemblée nationale pour les orientations politiques générales décidées au sein du Conseil des ministres ».

Article 11 de la Loi sur l'administration publique de 1991 : « Le Premier ministre, en sa qualité de chef de l'exécutif, exerce des prérogatives et assume des responsabilités spécifiques :

(1) Supervision générale de l'administration publique : Dans ce cadre, il émet des décrets au niveau central ainsi qu'au niveau des gouvernements provinciaux et des organismes gouvernementaux chargés de superviser l'administration locale. Il fournit des explications et exprime des opinions sur les rapports concernant la fonction publique. En cas de nécessité, il est habilité à restreindre toute activité officielle en contradiction avec la politique ou les résolutions du Cabinet, et dispose du pouvoir d'ordonner des enquêtes sur les faits relatifs aux activités des services gouvernementaux centraux, provinciaux et locaux ... ».

⁸⁵² BUREAU DE LA COMMISSION NATIONALE ANTI-CORRUPTION, « NACC révèle des motifs pour proposer la mise en accusation de l'ancien premier ministre dans l'affaire de l'engagement du riz », communiqué de presse, 8 mai 2014.

corruption. Par conséquent, en vertu de l'article 270 de la Constitution de 2007⁸⁵³, ils ont adopté une résolution pour le destituer de son poste de Premier ministre, par 190 voix contre 18⁸⁵⁴.

En effet, la destitution de l'ancien Premier ministre Yingluck Shinawatra a soulevé des préoccupations quant à son contexte politique et à son impact sur les droits politiques. L'initiation de la procédure par la Commission anti-corruption dans le contexte du coup d'État de 2014 soulève des questions sur l'indépendance du processus et suggère un possible usage politique de la loi. La destitution visant à priver l'ancien Premier ministre de ses droits politiques pour l'avenir souligne les nuances du système juridique thaïlandais et les implications politiques entourant de telles procédures.

7) Le contrôle de la gestion des finances publiques et rapport sur les finances publiques

En plus de superviser les politiques du pouvoir exécutif, comme mentionné précédemment, le Parlement a également le pouvoir d'examiner les actions, les opérations et la gestion publique du pouvoir exécutif. Toutefois, si le Parlement devait examiner chaque action du pouvoir exécutif, il se transformerait en un organe de gestion lui-même. Outre le fait d'entraver la fonction première du Parlement, qui est l'adoption efficace de lois, un contrôle excessif rendrait également le pouvoir exécutif inefficace. Lorsque le Parlement n'exerce pas le contrôle direct sur le pouvoir exécutif, la gestion courante, telle que la réception de paiements divers ou les questions comptables, doit être gérée par le pouvoir exécutif, en particulier par le ministère des Finances.

⁸⁵³ Article 270 de la Constitution de 2007 : « Une personne occupant un poste de Premier ministre, de ministre, de membre de la Chambre des représentants, de sénateur, de président de la Cour suprême de justice, de président de la Cour constitutionnelle, de président de la Cour administrative suprême ou de procureur général, qui démontre une richesse inhabituelle, révélatrice d'actes de corruption, de malversations dans l'exercice de ses fonctions, de malversations dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou d'un exercice intentionnel du pouvoir contraire aux dispositions de la Constitution ou de la loi, ou qui viole gravement ou ne respecte pas les normes éthiques, peut être destituée de ses fonctions par le Sénat.

Ces dispositions s'appliquent également aux personnes occupant les postes suivants :

(1) Juge à la Cour constitutionnelle, commissaire aux élections, médiateur et membre de la Commission de vérification des fonds publics ;

(2) Juge, procureur ou haut fonctionnaire conformément à la loi organique relative à la lutte contre la corruption ».

⁸⁵⁴ BUREAU DU SECRÉTARIAT DU SÉNAT, Registre des votes des membres de l'Assemblée législative nationale Lors de la réunion n° 7/2015 de l'Assemblée législative nationale, le vendredi 23 janvier 2015 à l'édifice du Parlement, p. 2.

Cependant, dans des situations cruciales, des dispositions législatives spécifiques peuvent exiger du pouvoir exécutif, notamment du ministère des Finances, qu'il présente directement un compte rendu de ses opérations au Parlement. Ce mécanisme fournit au Parlement des informations essentielles sur la situation financière du pays, qui peuvent ensuite être utilisées pour des investigations approfondies dans divers domaines. Des illustrations de telles législations englobent : la préparation d'un rapport sur les recettes et les décaissements du budget annuel, la confection d'un rapport financier national pour l'exercice du ministère des Finances, conformément aux articles 74 et 75 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁸⁵⁵ ; ou la production d'un rapport synthétique des résultats opérationnels du capital renouvelable du Département du contrôleur général, conformément à l'article 33 de la Loi sur le capital renouvelable de 2015⁸⁵⁶ ; ou encore la préparation d'un rapport relatif aux prêts et garanties octroyés au cours de l'exercice financier, selon les dispositions de l'article 17 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005⁸⁵⁷.

⁸⁵⁵ Article 74 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances prépare un rapport sur les recettes et les dépenses des fonds budgétaires pour l'exercice financier clos, à soumettre au ministre dans les quarante-cinq jours à compter de la fin de cet exercice financier.

Dans les soixante jours à compter de la fin de l'exercice, le ministre soumet le rapport visé à l'alinéa 1 au Conseil des ministres pour soumission au Parlement dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice ».

Article 75 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances établit un rapport financier de l'État pour l'exercice financier, qui doit comprendre au moins un état indiquant la situation financière, un état indiquant les opérations fiscales, un état indiquant l'évolution de l'actif net, un état des flux de trésorerie et un rapport sur les recettes et les dépenses de l'argent au cours de l'exercice financier, et le fournir au Bureau de contrôle des fonds publics pour vérification dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice financier.

Le Bureau d'audit des fonds publics prépare et complète un rapport sur l'audit du rapport financier de l'État pour l'exercice financier conformément à la norme de rapport d'audit prescrite par la Commission de vérification des fonds publics dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la fin de l'exercice financier.

Le ministère des Finances soumettra le rapport financier de l'État pour l'exercice financier visé à l'alinéa 1 ainsi que le rapport d'audit du Bureau d'audit des fonds publics visé à l'alinéa 2 au Conseil des ministres pour soumission au Parlement dans un délai de deux cent dix jours à compter de la fin de l'exercice financier ».

⁸⁵⁶ Article 33 de la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 : « Le Département du Contrôleur général élaborera et présentera au Comité [le Comité de gestion du capital renouvelable] un rapport synthétisant les résultats opérationnels globaux de l'ensemble du fonds de roulement. Ce rapport sera ensuite soumis au Cabinet, à la Chambre des députés et au Sénat pour des informations complémentaires ».

⁸⁵⁷ Article 17 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 : « Dans les soixante jours suivant la clôture de l'exercice financier, le ministère des Finances soumet au Parlement, à titre informatif, un rapport détaillant les emprunts et garanties contractés au cours de l'année précédente. Ce rapport doit fournir des informations exhaustives sur les modalités d'obtention des prêts et des garanties, ainsi que sur les résultats actuels ou prévus. ».

Article 35 de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 : « Le Comité [le Comité de politique et de surveillance de la dette publique] est investie des pouvoirs et devoirs suivants : (1) présenter un rapport sur l'état de la dette publique au Conseil des ministres, à des fins d'information, dans les soixante jours suivant la date à laquelle le Conseil des ministres expose sa politique devant le Parlement après son entrée en fonction ; ... ».

8) Les autres pouvoirs spéciaux liés à la discipline budgétaire

La Constitution de 2017 attribue une importance capitale à la discipline budgétaire en vue d'empêcher et de réprimer la mise en œuvre de politiques ou de projets populistes par le gouvernement, susceptibles d'engendrer des risques sérieux ou de porter préjudice aux finances et à l'économie nationales. Par conséquent, la Constitution a instauré un mécanisme particulier pour superviser et contrôler l'administration gouvernementale, une initiative sans précédent. Elle énonce que la responsabilité de cette surveillance incombe à un organe constitutionnel indépendant, chargé de mener des enquêtes préliminaires et de présenter des rapports sur les opinions du public, du Cabinet et du Parlement, conformément à l'article 245 et à l'article 8 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁸⁵⁸.

⁸⁵⁸ Article 245 de la Constitution de 2017 : « Afin de remédier ou de prévenir les préjudices potentiels aux finances de l'État, le Vérificateur général soumettra à la Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur les finances et à la discipline budgétaire de l'État, susceptibles d'entraîner d'importants dommages financiers à l'État.

Si la Commission de vérification des fonds publics approuve les résultats de l'inspection, elle consulte la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas d'accord lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques ».

Article 8 de La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En vue de suspendre ou de supprimer d'éventuels préjudices en matière monétaire ou de finances publiques, le Vérificateur général est tenu de présenter un rapport concernant les violations de la loi sur les finances publiques susceptibles de causer un préjudice grave aux finances publiques de l'État à la Commission d'examen.

Si la Commission, conformément à l'alinéa 1, approuve ledit rapport, elle doit convoquer une réunion de consultation entre la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. Si les participants à la réunion acceptent les résultats du rapport à la majorité des deux tiers, le Président, le Président de la Commission électorale et le Président de la Commission nationale anti-corruption doivent signer et soumettre immédiatement leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil ministériel, tout en informant également le public.

§ 2. Le contrôle exercé par les Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

La question du statut juridique des organisations constitutionnellement indépendantes en Thaïlande est sujette à débat. Certains académiciens les décrivent comme un nouveau type d'entité publique utilisant les « 4^e pouvoirs », distincts du législatif, exécutif et judiciaire⁸⁵⁹. Cependant, en se référant aux principes du droit public qui définissent souvent le pouvoir exécutif de manière négative comme une entité sans pouvoir législatif ni judiciaire⁸⁶⁰, Il est possible de conclure que ces organisations, en principe, n'exercent pas de pouvoir de cette manière. Ainsi, elles peuvent être considérées comme des organisations administratives spéciales, jouant un rôle crucial dans le contrôle de l'exercice du pouvoir. L'indépendance de ces organisations est garantie par la Constitution, tant dans leurs origines, qui ne dépendent pas de la nomination du Cabinet, du Premier ministre ou des ministres, que dans leur administration, qui n'est pas soumise à l'autorité directe de ces entités gouvernementales⁸⁶¹.

En maintenant la discipline budgétaire, les organismes constitutionnellement indépendants sont habilités à exercer un contrôle tant dans le domaine politique que juridique, selon les circonstances. Cette capacité est mise en parallèle avec celle du Parlement, élu directement par le peuple. Les organismes constitutionnels indépendants, bien qu'ils ne bénéficient pas du même niveau de légitimité que le Parlement, sont en mesure d'effectuer des enquêtes préliminaires. La permissivité du système juridique à l'égard du contrôle politique par des entités indépendantes reflète la politique juridique de l'État, exigeant que les organismes de vérification restent impartiaux et libres de toute influence partisane. Toutefois, ces organes ne peuvent pas prendre de décisions politiques contraignantes de manière autonome, contrairement au Parlement. Un organe constitutionnel indépendant doit soumettre l'affaire à un organe de décision politique, que ce soit par le biais d'une enquête et d'une proposition de destitution par le Sénat, ou par l'intermédiaire d'une enquête publique, rendant compte de ses conclusions au Parlement et au public. En ce qui concerne la dimension

⁸⁵⁹ SIEPKAMPANG P., « Organisations indépendantes : l'équilibre des pouvoirs dans le système politique et administratif thaïlandais », *Journal de l'Institut du roi Prajadhipok*, Institut du roi Prajadhipok, (13^e année, volume 1, 2015), p. 157.

⁸⁶⁰ CHUATHAI S., *Basic Principles of Public Law*, *op.cit.*, p. 258.

⁸⁶¹ VARUNYOU V., *Independent State Organisation (INDEPENDENT ADMINISTRATIVE BODY)*, (rapport de recherche pour préparer des propositions de réforme de la politique thaïlandaise) Présenté au Comité de développement démocratique (DDC), 1995), pp. 13 et pp. 47., RATTHANAPAS J., « Pouvoirs des organisations indépendantes selon la Constitution de 2017 selon les principes de l'État de droit et l'État de droit », (Thèse pour le programme de maîtrise en sciences politiques (Politique et gouvernement) Université Thammasat, 2019), pp. 34 - 37.

juridique, les organismes constitutionnels indépendants n'ont le pouvoir de contrôle que dans les limites fixées par la loi, sans possibilité de mêler les dimensions politiques et économiques dans l'exercice leur autorité juridique.

Il existe actuellement cinq organisations constitutionnelles indépendantes en Thaïlande, dont seules trois sont impliquées dans le maintien de la discipline budgétaire. Cette section de l'étude sera donc subdivisée en trois parties, traitant de chaque organisme de manière distincte : La Commission de vérification des fonds publics (A) ; La Commission Nationale Anti-Corruption (B) ; et La Commission Électorale (C).

A - La Commission de vérification des fonds publics

Avant d'aborder le contenu principal, il est primordial de clarifier la signification du terme « Commission de vérification des fonds publics », car la Constitution de 2017 mentionne cette commission dans la section 5 du chapitre 7, dédiée aux « organisations indépendantes ». En analysant le contenu juridique de cette section, il devient évident que la Commission de vérification des fonds publics englobe non seulement l'entité principale responsable du maintien de la discipline budgétaire, mais aussi le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics.

D'un point de vue académique, le terme « Commission de vérification des fonds publics » peut revêtir deux significations. Tout d'abord, dans un sens large, il englobe toutes les organisations de la partie 5 chargées du maintien de la discipline budgétaire, à savoir la Commission de vérification des fonds publics, le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics. Deuxièmement, dans un sens restreint, il se réfère spécifiquement à la Commission de vérification des fonds publics, excluant le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics. Sur cette question, le professeur Orapin Phonsuwan-Sabyeroop (ศาสตราจารย์อรรพิน พลสุวรรณ สบายรูป), membre de la Commission de vérification des fonds publics, soutient que ces trois entités sont en réalité une seule organisation, mais avec des pouvoirs et des responsabilités distincts en interne⁸⁶², ce qui est conforme au premier point de vue.

⁸⁶² BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problèmes pratiques concernant l'audit d'État », *op. cit.*, p. 212.

La Constitution de 2017 accorde une importance cruciale à la vérification des fonds publics, garantissant ainsi que les agences publiques utilisent l'argent public de manière légale, efficiente et efficace. Cette utilisation des fonds publics doit être légitime et servir l'intérêt du public plutôt que celui d'individus. L'organisme public qui occupe un rôle central dans le contrôle des dépenses des fonds publics est la Commission de vérification des fonds publics, le Vérificateur général, et le Bureau de vérification des fonds publics, pouvant être désigné collectivement comme l'organisme de vérification des fonds publics. Ces organisations bénéficient d'un statut constitutionnel indépendant, assurant ainsi que les audits publics restent indépendants, impartiaux et exempts de toute ingérence extérieure. Cette indépendance est particulièrement cruciale étant donné les responsabilités des acteurs politiques au sein du Parlement, qui détiennent un pouvoir et une autorité sur les agences gouvernementales. En raison de la nature de ces agences, elles ne peuvent être véritablement contrôlées dans le cadre d'une organisation administrative normale, conformément à la loi sur les règlements de l'administration publique⁸⁶³.

Le principe d'indépendance des agences d'audit externe trouve son fondement dans les sections 3 et 5 de la Déclaration universelle sur le contrôle public. À l'échelle mondiale, les 194 pays répertoriés peuvent être catégorisés en quatre types distincts :

1) Le système de Westminster, originaire d'Angleterre et adopté par les nations du Commonwealth ;

2) Le système judiciaire napoléonien, d'origine française et prévalent dans divers pays européens ainsi que dans les nations africaines francophones ;

(3) Le système de conseil d'administration, fréquemment observé dans les pays asiatiques ;

(4) Le système hybride, généralement répandu en Europe et en Afrique.

En Thaïlande, le contexte historique du droit a été façonné par l'influence des systèmes de common law et de droit continental (droit civil). Par conséquent, l'organisme de vérification des fonds publics en Thaïlande adopte une forme hybride, combinant des éléments individuels et singuliers (le Vérificateur général), des institutions judiciaires (Cour administrative) et des commissions (La Commission de vérification des fonds publics, ainsi que le Comité de

⁸⁶³ SLADPHAE S., « Statut juridique des actes du comité d'audit public », thèse pour le programme de maîtrise en droit Université Thammasat, (Université Thammasat, 2008), pp. 45 - 46.

discipline budgétaire dans la période précédant la promulgation de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018)⁸⁶⁴.

La Constitution de 2017 et la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 ont établi la Commission de vérification des fonds publics, une entité indépendante en vertu de la constitution, dotée d'autorité et de responsabilités dans l'élaboration des politiques de vérification des fonds publics, l'établissement de critères normatifs en matière de vérification des fonds publics, et la prise en compte de la discipline budgétaire et financière. Cette commission est soutenue par le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics, et elle joue un rôle crucial dans le contrôle des dépenses des fonds publics conformément aux politiques, plans, règles, réglementations et autres normes établies par la Commission de vérification des fonds publics⁸⁶⁵.

Avant d'entamer la classification de la vérification des fonds publics, il est impératif de clarifier la notion de « vérification des fonds publics », également désignée sous l'appellation

⁸⁶⁴ BUNCHU P., « Réforme de l'organisation pour examiner et juger l'indiscipline budgétaire et financière en Thaïlande », Rapport continu de la 1^{ère} Conférence académique nationale Nitipat - Thammasat, (2016), p. 38.

⁸⁶⁵ Article 240 de Constitution de 2017 : « La Commission de vérification des fonds publics est investie des devoirs et des pouvoirs suivants :

- (1) Définir la politique d'audit de l'État.
- (2) Prescrire des règles types relatives au contrôle de l'État.
- (3) Surveiller la conformité de l'audit de l'État avec les points (1) et (2), ainsi qu'avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.
- (4) Fournir des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris émettre des suggestions aux organismes publics pour corriger les défauts dans la dépense des fonds publics.
- (5) Ordonner une sanction administrative en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État.

La procédure mentionnée à l'alinéa 1 doit être conforme à la loi organique sur la vérification des fonds publics. Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».

Article 27 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : La Commission a les devoirs et pouvoirs suivants :

- (1) Définir les politiques de vérification des fonds publics ;
- (2) Prescrire des règles standard relatives à la vérification des fonds publics ;
- (3) Superviser le respect par la vérification des fonds publics des points (1) et (2) ainsi que de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;
- (4) Donner des conseils, des suggestions ou des recommandations sur la dépense des fonds publics conformément à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, y compris des suggestions aux agences publiques pour corriger les erreurs dans la dépense des fonds publics ;
- (5) Ordonner des sanctions administratives en cas de violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;
- (6) Exercer d'autres devoirs et pouvoirs en vertu de la présente loi organique ou d'autres lois.

Dans le cas de la prescription de normes en vertu du paragraphe (2), la Commission prend également en considération l'opinion des services contrôlés et d'autres administrations ».

d'audit public. Cette notion, de par sa nature vaste et abstraite, peut prêter à confusion quant au rôle précis de l'Organisation thaïlandaise de vérification des fonds publics. Ainsi, il convient de distinguer deux acceptions de la vérification des fonds publics : une acception large et une acception stricte. Dans son acception large, la vérification des fonds publics englobe l'ensemble des attributions de l'Organisation thaïlandaise de vérification des fonds publics telles que définies par la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 ainsi que par d'autres textes législatifs pertinents. Cette acception comprend à la fois « l'audit public », qui examine la gestion publique des administrations, qu'il s'agisse des organismes publics ou des agents publics, à travers l'audit de conformité, l'audit de performance et l'audit financier, et la « discipline budgétaire et financière » (ou discipline monétaire et financière de l'État), qui vise à contrôler le comportement des agents publics conformément au chapitre 3 de la Loi sur la discipline budgétaire et financière de l'État de 2018. En revanche, dans son acception stricte, la vérification des fonds publics renvoie exclusivement à l'« audit public », souvent qualifié dans la littérature académique d'« audit public authentique ». Dans cette perspective, elle exclut la prise en compte et la sanction des violations de la discipline budgétaire et financière, laquelle vise spécifiquement à encadrer le comportement des agents publics.

Il est évident que l'autorité et les fonctions de l'organisme de vérification des fonds publics en Thaïlande sont remarquablement complexes. Pour faciliter leur compréhension, elles peuvent être catégorisées en trois types distincts : La vérification des fonds publics au sens strict (1)) ; Le Contrôle de la discipline budgétaire et financière (2)) ; et La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels (3)). Après avoir examiné ces trois types de contrôle, il est possible de dégager les liens avec la discipline budgétaire à travers une analyse plus approfondie, ce qui facilitera la compréhension globale du rôle de l'organisme de vérification des fonds publics dans la préservation de l'intégrité financière de l'État.

1) La vérification des fonds publics au sens strict

La vérification des fonds publics, dans son acception stricte, représente la mission primordiale des organismes de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire, conférant à ces instances une autorité traditionnelle avec une histoire séculaire. Ce type de contrôle, souvent qualifié dans les milieux universitaires de « l'audit public authentique », revêt

une importance cruciale dans le maintien de l'intégrité des processus d'audit et de gouvernance⁸⁶⁶.

En cas de manquements imputables au non-respect des lois, règles, règlements et résolutions du Cabinet, ou des plans de services gouvernementaux, par les agents publics des services contrôlés, le Vérificateur général adressera une notification des irrégularités accompagnée de recommandations à l'Audité, en vue de remédier à ces lacunes et de superviser leur correction, conformément à l'article 85, alinéa 1er de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁸⁶⁷.

Dans l'éventualité où ces défaillances engendrent des préjudices à l'État ou aux services contrôlés, indépendamment leur lien avec la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général incitera l'Auditée à prendre des mesures pour indemniser l'État ou les services contrôlés, ou à envisager des mesures disciplinaires, le cas échéant. Une fois que les mesures correctives ont été mises en œuvre par l'Auditée, les informations doivent être transmises au Vérificateur général, en conformité avec l'article 85, alinéa 2^e, de la même loi⁸⁶⁸.

⁸⁶⁶ VARUNYOU V., L'importance de la discipline budgétaire, *op.cit*, pp. 11-14.

⁸⁶⁷ Article 4 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans la présente loi organique : ...

« Vérificateur » désigne le Vérificateur général ;

« Bureau » désigne Le Bureau de vérification des fonds publics ;

« Services contrôlés » désigne :

(1) Ministère, agence d'État, département ou autres agences bureaucratiques ayant le même statut juridique que le ministère, l'agence d'État ou le département ;

(2) Bureaux bureaucratiques de la zone provinciale ;

(3) Bureaux bureaucratiques de zone locale ;

(4) les entreprises d'État conformément à la loi sur les dépenses publiques et à d'autres lois pertinentes ;

(5) Fonds renouvelables ;

(6) Autres bureaux de l'État ;

(7) Agences non établies par l'État mais recevant une contribution financière de l'État ou toute activité dont les activités reçoivent de l'argent ou des actifs de l'Auditée comme mentionné ci-dessus en (1) (2) (3) (4) ou (6), en particulier dans la portée de cette contribution financière ou desdites activités ;

(8) D'autres agences ou activités pour lesquelles la loi exige que le Bureau du Vérificateur général soit l'auditeur, ou la loi prévoit le droit de demander au Bureau du Vérificateur général d'être l'auditeur ;

« Audité » désigne le directeur général ou le chef des agences publics agissant au nom des services contrôlés ;

« Vérification des fonds publics » englobe l'inspection des fonds publics des services contrôlés, ainsi que d'autres types de vérifications imposés par la présente loi organique. Ces vérifications sont toutes liées au contrôle des revenus publics, des recettes publiques, des dépenses publiques, à l'utilisation, à la rétention et à la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages des services contrôlés, ou à tout autre contrôle ou gestion pertinent desdits services contrôlés. L'objectif principal est d'évaluer si les recettes et les dépenses, ainsi que la gestion financière de l'entité concernée, respectent les dispositions légales, réglementaires, les directives gouvernementales, et les bonnes pratiques de gouvernance d'État. De plus, il s'agit de vérifier si les dépenses et les utilisations des fonds sont conformes aux objectifs établis, économiquement efficaces, et efficaces. Ce processus d'examen englobe également l'analyse des rapports financiers des services contrôlés et la formulation d'avis sur les résultats de l'inspection, ainsi que d'autres vérifications spécifiées dans ladite loi organique. ; ... ».

⁸⁶⁸ Article 85 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable des services contrôlés en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le

Effectivement, l'audit public authentique revêt une importance capitale. Il constitue le pivot du contrôle et de la supervision des finances publiques nationales. L'efficacité du contrôle public influe directement sur la gestion des ressources publiques du pays. Dans cette optique, l'étude sera structurée en quatre parties distinctes : Les caractéristiques de la vérification des fonds publics (a) ; Les différentes modalités de vérification des fonds publics (b) ; Les normes et règlements servant de fondement à la vérification des fonds (c) ; et L'impact contraignant du rapport de vérification des fonds publics (d).

a. Les caractéristiques de la vérification des fonds publics

Il est indubitable que les résultats authentiques de la vérification des fonds publics ne peuvent être obtenus que si les actions des services contrôlés, la gestion publique et les comptes publics sont supervisés par un organisme de contrôle externe et indépendant. Ces principes sont énoncés dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques de 1977, qui constitue le principe fondateur de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International Organization of Supreme Audit Institutions : INTOSAI)⁸⁶⁹.

La vérification des fonds publics représente la mission primordiale des organismes d'audit public. C'est essentiellement l'autorité du Vérificateur général qui est habilitée à effectuer l'audit des finances publiques, avec le soutien du Bureau de vérification des fonds publics, conformément à la Politique de vérification des fonds publics et aux Règles standard en matière de vérification des fonds publics établies par la Commission de vérification des fonds publics, tel que stipulé par la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, articles 53 et 59⁸⁷⁰.

secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'Auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'Auditée, elle doit en informer le Vérificateur général.

En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard ».

⁸⁶⁹ BUNCHU P., *op.cit*, p. 43.

⁸⁷⁰ Article 53 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Vérificateur général est investi des attributions et pouvoirs suivants :

Par conséquent, le Vérificateur général et le Bureau de vérification des fonds publics sont chargés de surveiller la réception, la conservation et la dépense des fonds et autres actifs des services contrôlés, ainsi que des fonds sous la responsabilité de ces services. Ils doivent également exprimer des opinions sur la conformité de ces opérations aux lois, règles, règlements et résolutions du Cabinet. De plus, ils peuvent superviser les dépenses d'argent public pour d'autres actifs ou achats conformément aux plans de travail ou projets des services contrôlés, et émettre des opinions sur leur adéquation économique.

Cette pratique vise à assurer la transparence et l'intégrité dans la gestion des fonds publics. Elle inclut notamment l'examen des comptes chèques, des rapports sur les recettes et les paiements pour l'exercice et le budget, ainsi que la situation financière de l'exercice, y compris le compte de réserve annuel en devises. De plus, elle englobe la vérification de la perception des impôts, des honoraires et autres revenus des agences d'audit, avec l'expression d'opinions sur leur conformité aux lois, règles, règlements ou résolutions du Cabinet⁸⁷¹.

(1) Exécuter la vérification des fonds publics conformément aux politiques de vérification des fonds publics et aux règles standard établies par la Commission, ainsi qu'en accord avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;

(2) Évaluer l'efficacité et l'efficacité des dépenses des agences publiques ;

(3) Charger les fonctionnaires d'entreprendre les actions en vertu des points (1) et (2) ;

(4) Superviser et assumer la responsabilité de l'exercice des fonctions des fonctionnaires mentionnés au paragraphe (3). En plus de l'audit des services contrôlés, telles que définies à l'article 4 (7), l'audit doit être appliqué exclusivement aux subventions ou aux travaux financés par des fonds ou des biens investis par des services contrôlés conformément à la définition des « services contrôlés » énoncée à l'article 4 (1), (2), (3), (4) ou (6), dans le but de déterminer si les dépenses sont conformes à leur objectif ».

Article 59 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Bureau de vérification des fonds publics a les devoirs et pouvoirs suivants :

(1) Être responsable des travaux de secrétariat et faciliter la mise en œuvre par la Commission de ses missions en vertu de la Constitution, de la présente loi organique et d'autres lois ;

(2) Faciliter, aider, promouvoir et soutenir l'exercice des fonctions de la Commission, des commissaires et du vérificateur général ;

(3) Former les services contrôlés à remplir leurs obligations de conformité aux lois, réglementations, règles, résolutions du cabinet et bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public ;

(4) Fournir le programme de formation et développer les connaissances et la compréhension de ses propres fonctionnaires ou autres membres du personnel afin de soutenir et de promouvoir les procédures d'audit ;

(5) Coopérer avec des agences étrangères ou internationales liées à la vérification des fonds publics ;

(6) Fournir le rapport annuel et le rapport à mi-parcours sur les résultats des fonctions de performance à la Commission pour fournir un avis, une recommandation ou une objection et examiner pour approbation avant de présenter ledit rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet ;

(7) Suivre la mise en place des services contrôlés conformément à la recommandation du Bureau ;

(8) Recueillir les directives du vérificateur général et des fonctionnaires à l'égard des services contrôlés en termes de résultats d'audit, afin de proposer à la Commission l'établissement de règles standard pour l'exercice des fonctions par les fonctionnaires, y compris la publication de ces règles auprès des services contrôlés et des personnes concernées ;

(9) Publier les résultats de l'audit auprès du peuple conformément au règlement déterminé par la Commission ;

(10) Exercer toute autre fonction imposée par la loi ou assignée par la Commission ou le Vérificateur général ».

⁸⁷¹ Sabyeroob-Polsuwan O., *Droit des finances publiques*, op. cit., pp. 370 – 273.

Quant à savoir si cette démarche a produit les résultats escomptés et si elle en valait la peine, cela dépendrait de divers facteurs, notamment de l'efficacité des procédures de vérification mises en place, de la coopération des entités contrôlées, et de la capacité des organismes de contrôle à identifier et à remédier aux irrégularités détectées. En général, l'objectif est d'assurer une gestion saine et responsable des finances publiques, ce qui justifie pleinement les efforts déployés dans ce domaine.

b. Les différentes modalités de vérification des fonds publics

Effectivement, lorsqu'on examine l'image globale de l'organisation de l'audit en Thaïlande, ainsi que les principes de base du contrôle des fonds publics de l'Institut international des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI), la nature de l'audit public peut être classée en trois types principaux :

(1) L'audit de conformité : Cet audit vise à évaluer si les opérations financières et comptables sont effectuées conformément aux lois, règlements, règles et procédures établis. L'objectif est de vérifier si les entités contrôlées respectent les exigences légales et réglementaires en matière de gestion financière ;

(2) L'audit de performance : Ce type d'audit se concentre sur l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie des opérations des entités publiques. Il vise à déterminer si les ressources sont utilisées de manière optimale pour atteindre les objectifs fixés et si les programmes et activités sont menés de manière rentable ;

(3) L'audit financier : Il s'agit de l'examen des états financiers d'une entité publique afin d'évaluer leur exactitude, leur exhaustivité et leur conformité aux normes comptables applicables. L'objectif est de fournir une assurance sur la fiabilité des informations financières présentées et de détecter les éventuelles irrégularités ou fraudes.

Ces trois types d'audit sont complémentaires et contribuent à assurer la transparence, la responsabilité et la bonne gestion des ressources publiques. Chacun joue un rôle important dans le processus global de contrôle des fonds publics et permet d'identifier les forces et les faiblesses des entités gouvernementales dans la gestion leurs finances.

L'analyse du droit thaïlandais dans ce domaine peut être structurée en trois composantes distinctes⁸⁷² : L'audit de conformité (i) ; L'audit de performance (ii) ; et L'audit financier (iii).

i. L'audit de conformité

Dans la définition de l'expression « L'objectif principal est d'évaluer si les recettes et les dépenses, ainsi que la gestion financière des services contrôlés, respectent les dispositions légales, réglementaires, les directives gouvernementales, et les bonnes pratiques de gouvernance d'État » dans l'article 4 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, l'audit de conformité est clairement défini. Cet audit des services contrôlés peut être subdivisé en trois cas distincts⁸⁷³ :

(1) Le contrôle de légalité de la collecte des revenus, des recettes, des dépenses, des utilisations, de la rétention et de la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages *appartenant* aux services contrôlés ;

(2) Le contrôle de légalité de la collecte des revenus, des recettes, des dépenses, des utilisations, de la rétention et de la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages *en possession* des services contrôlés ;

(3) Le contrôle de légalité de la collecte des revenus, des recettes, des dépenses, des utilisations, de la rétention et de la gestion de l'argent, des actifs, des droits et des avantages *relevant du pouvoir de dépenser* des services contrôlés.

Il est évident que le contrôle des fonds publics dans ce contexte sert de garde-fou pour maintenir la discipline budgétaire en tant que cadre juridique. En cas de découverte d'une utilisation illégale des fonds publics lors d'une inspection, le Vérificateur général est chargé d'informer les services contrôlés afin qu'ils corrigent les lacunes selon les dispositions de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, précisément dans l'article 85, alinéa 1^{er}. À titre d'exemple, le Vérificateur général peut ordonner à l'entité audité de collecter

⁸⁷² ALBERT J., *op.cit.*, pp. 284 - 285., SAWANGSAK C., *op.cit.*, pp. 222 - 223., et KRABUANSRI A., « La vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », Bureau de la recherche et des affaires académiques, Bureau de la Cour administrative, (2023), pp. 1-2.

Ce principe est consacré par l'article 287-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui donne à la Cour des comptes européenne le pouvoir de : Vérifier la légalité Vérifier l'efficacité des dépenses et audit financier, Éric Oliva, *op.cit.*, , pp. 571 - 572.

⁸⁷³ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p. 195., KRABUANSRI A., *op. cit.*, pp. 17 - 18.

des recettes publiques supplémentaires conformément à ses droits ou lui demander de récupérer les sommes mal versées.

Conformément à l'Article 85, alinéa 1^{er}, dès lors que des infractions sont relevées chez le responsable des services contrôlés, et qu'elles sont imputables à un non-respect des lois, des règlements, des normes gouvernementales ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général est tenu d'adresser un courrier formel, détaillant les défauts constatés, accompagné de recommandations spécifiques à l'attention de l'Auditée. Ces recommandations visent à non seulement remédier aux manquements identifiés, mais également à instaurer des mécanismes de contrôle préventif afin d'éviter leur réapparition. Toutefois, dans un souci d'équité et de transparence, le Vérificateur général doit accorder une audience attentive aux explications, justifications ou motifs invoqués par les organismes faisant l'objet de la vérification. Une fois que l'Auditée a mis en œuvre une mesure corrective, elle est tenue d'en notifier le Vérificateur général, marquant ainsi la clôture de la procédure de suivi⁸⁷⁴.

En complément de l'article 85, alinéa 1^{er}, qui occupe une place centrale en tant que texte fondamental, il est essentiel de souligner l'importance des dispositions contenues dans l'article 86, alinéa 1^{er}, et l'article 87, alinéa 1^{er}. En effet, l'article 86, alinéa 1^{er}, se consacre spécifiquement à la question de la perception des recettes, tandis que l'article 87, alinéa 1^{er}, aborde de manière approfondie la gestion des biens publics.

En vertu des dispositions énoncées dans l'article 86, dès lors que le Vérificateur général constate, à l'issue d'un audit méticuleux, que les services contrôlés engendrent des revenus ou des bénéfices en violation manifeste des préceptes légaux ou des engagements contractuels, il

⁸⁷⁴ Article 85 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable des services contrôlés en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'Auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'Auditée, elle doit en informer le Vérificateur général.

En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard.

Dans le cas où les résultats de l'audit, ainsi que les explications fournies par les services contrôlés, démontrent que la loi, la réglementation, les règles, les résolutions du Cabinet ou les pratiques de bonne gouvernance dans le secteur public ne conviennent pas aux circonstances existantes, ou que leur conformité pourrait nuire à l'État ou au peuple, le Vérificateur général recommandera aux agences compétentes d'améliorer ladite loi, règlement, règle, résolution du Cabinet ou pratiques de bonne gouvernance dans le secteur public. Une fois cette amélioration réalisée, les infractions commises par les services contrôlés ne seront pas prises en compte, sauf en cas de corruption ».

revient à ce dernier d'informer formellement les entités concernées de cette infraction. Dans cette optique, il échoit au Vérificateur général d'émettre des recommandations impérieuses, exhortant les services audités à se soumettre scrupuleusement aux exigences établies par la loi ou les termes du contrat en vigueur.

Cependant, la démarche du Vérificateur général ne s'arrête pas là. En effet, il incombe également aux services contrôlés de fournir des explications détaillées, élucidant les circonstances entourant cette non-conformité constatée, ou encore de mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires, en accord avec les directives émanant du Vérificateur général. Ce processus de rétroaction et d'ajustement, dicté par les recommandations du Vérificateur général, s'inscrit dans un cadre temporel déterminé, défini par ce dernier, dans le but d'assurer une réaction prompte et adéquate aux constats relevés lors de l'audit⁸⁷⁵.

Selon les dispositions rigoureuses énoncées dans l'article 87 du règlement, lorsqu'un audit administratif révèle des lacunes ou des anomalies dans la conduite des services contrôlés, spécifiquement dans l'exercice leurs obligations et prérogatives relatives à la gestion, à la préservation et à la surveillance des biens nationaux, une procédure stricte s'ensuit. Le Vérificateur général, en tant que gardien de l'intégrité et de la légalité des opérations administratives, assume alors la responsabilité d'informer officiellement et par écrit ces services des constats détaillés établis lors de l'audit⁸⁷⁶.

⁸⁷⁵ Article 86 de La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Si les résultats de l'audit révèlent que les services contrôlés génèrent des revenus ou des bénéfices en violation de la loi ou du contrat, le Vérificateur général informera de la faute et recommandera à ces services contrôlés de se conformer à la loi ou au contrat. De plus, les services contrôlés doivent fournir des explications ou apporter des améliorations conformément à la recommandation dans un délai déterminé par le Vérificateur général.

Si le Vérificateur général n'est pas d'accord avec l'explication des services contrôlés ou estime que les améliorations apportées par les services contrôlés ne sont pas conformes à la recommandation, ou qu'il n'y a pas eu d'amélioration sans motif raisonnable, le Vérificateur général doit informer le Ministre chargé de superviser les services contrôlés ou le Ministre désigné par la loi pour superviser ou contrôler les fonctions de ces services contrôlés, ou le Ministre responsable, afin de prendre des mesures conformément à leurs devoirs et pouvoirs respectifs.

Dans le cas où il existe des preuves que les services contrôlés ont commis une erreur dans la collecte d'impôts, de taxes ou d'autres revenus, le Vérificateur général aura le pouvoir, sur la base de preuves appropriées, de demander aux services contrôlés de divulguer des informations globales sur les contribuables, les payeurs de frais ou d'autres informations sur les revenus provenant d'autres sources. À cet égard, la divulgation de telles informations par les services contrôlés au Contrôleur général sera considérée comme licite.

En plus du pouvoir du vérificateur général de demander la divulgation d'informations aux agences contrôlées en vertu à l'alinéa 3, s'il s'agit d'une cotisation fiscale, le vérificateur général peut charger le vérificateur général adjoint d'agir en son nom, mais il ne sera pas autorisé à désigner d'autres fonctionnaires.

Le contrôle de l'évaluation fiscale en vertu à l'alinéa 3 ne constitue pas un abus du pouvoir d'évaluation de la part des services contrôlés, ni une décision d'évaluation au nom de l'évaluateur ».

⁸⁷⁶ Article 87 de La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Lorsque les résultats de l'audit révèlent que les services contrôlés, ayant des devoirs et des pouvoirs pour exercer, gérer, entretenir et surveiller les biens nationaux, ont omis ou n'ont pas rempli leurs fonctions prévues par la loi, le Vérificateur général informera ces services contrôlés sous forme écrite. Il accompagnera ces informations de

Cette communication ne se limite pas à une simple notification, elle revêt également une dimension pédagogique et préventive, s'accompagnant de recommandations précises et exhaustives visant à corriger ces lacunes identifiées. Ces recommandations sont élaborées avec le souci constant de garantir la conformité aux normes légales et réglementaires en vigueur, ainsi que dans le respect des principes de bonne gouvernance et de gestion efficace des biens publics.

En outre, le Vérificateur général, soucieux d'assurer une gestion transparente et responsable des affaires publiques, peut spécifier un délai raisonnable au sein duquel les services contrôlés doivent présenter un rapport détaillé sur les mesures prises pour remédier aux déficiences relevées. Cette démarche vise à instaurer une culture d'amélioration continue au sein de l'administration publique, favorisant ainsi une meilleure efficacité opérationnelle et une gestion responsable des ressources nationales.

Les dispositions en question mettent en évidence le rôle prépondérant de l'organisme de vérification des fonds publics, notamment le Vérificateur général, en collaboration avec le Bureau de vérification des fonds publics. Contrairement à l'examen des infractions à la discipline budgétaire et financière, qui implique des procédures complexes pour garantir les droits de la défense, l'exercice de ce pouvoir par le Vérificateur général adopte une approche plus flexible.

En vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, les méthodes d'examen visent principalement à permettre aux services contrôlés de clarifier et de corriger eux-mêmes les lacunes identifiées. Les sanctions ne sont envisagées que dans les cas de violation de la loi causant un préjudice à l'État, aux agents publics ou au public. Toutefois, ces sanctions ne relèvent pas directement de la vérification des fonds publics, mais plutôt d'un examen du comportement des agents publics, relevant d'un autre niveau de contrôle.

Ce type de vérification, axé sur le conseil plutôt que sur la sanction, s'inscrit dans la dynamique de la réforme de l'organisation thaïlandaise de la vérification des fonds publics, en

recommandations afin de demander aux services contrôlés d'agir correctement et d'expliquer les mesures de mise en œuvre, ou de notifier les résultats des mesures de mise en œuvre dans un délai déterminé par le Vérificateur général.

Dans le cas où les services contrôlés négligent du faire sans aucune raison raisonnable, le Vérificateur général doit informer le ministre qui supervise les services contrôlés, ou le ministre chargé par la loi de superviser ou de contrôler les services contrôlés, ou le ministre responsable, afin qu'ils prennent des mesures conformément à leurs devoirs et pouvoirs respectifs. Dans le cas où la loi impose la mise en œuvre d'une mesure, le Vérificateur général prendra cette mesure en conséquence ».

conformité avec les dispositions de la Constitution de 2017. Cette réforme vise à métamorphoser le rôle de l'organisme de contrôle public en un rôle plus créatif, orienté vers la promotion et la recommandation, plutôt que de se limiter à son rôle traditionnel de « chien de garde »⁸⁷⁷. Cela s'adapte aux évolutions actuelles de l'organisation internationale de la vérification des fonds publics⁸⁷⁸, permettant ainsi aux services contrôlés de prendre des décisions relatives aux dépenses budgétaires plus aisément et favorisant une meilleure création de services publics⁸⁷⁹.

Toutefois, si les services contrôlés ne remédient pas aux défauts conformément aux recommandations du Vérificateur général, ce dernier se retrouve sans autorité pour contraindre ces services à se conformer leur propre initiative. Dans de telles situations, seuls les cas où l'inspection révèle que ces défauts sont imputables au « comportement » des agents publics des services contrôlés, violant ainsi le cadre de discipline budgétaire établi par la loi, peuvent être pris en considération. Par exemple, il s'agit des cas où des actions sont entreprises avec un intérêt direct dans l'allocation budgétaire ou de manière déloyale.

Dans de telles circonstances, il incombe au Vérificateur général de notifier la Commission nationale anti-corruption afin qu'elle exerce ses devoirs et pouvoirs. Cette démarche est conforme aux dispositions de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, notamment à l'article 88, ainsi qu'aux dispositions de la Constitution de 2017, spécifiquement à l'article 144⁸⁸⁰.

Par ailleurs, dans les cas où une infraction à la loi sur les agents publics est constatée en vertu de la loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ou lorsqu'une violation de la discipline des fonctionnaires est relevée conformément à la loi sur la fonction

⁸⁷⁷ RATHAMATIT N. et al., « Organisations indépendantes et création d'équilibre dans le système politique », King Prajadhipok's Institute Journal, King Prajadhipok's Institute Journal, (Année 17 Volume 2, 2019), pp. 29 - 33.

⁸⁷⁸ SUNTHARANURAK S., « Adaptation of Public Audit Organizations Around the World in the 21st Century », thaipublica, 10 septembre 2018, publié sur thaipublica.org/2018/09/sutti-07/, consulté le 14 octobre 2022.

⁸⁷⁹ KRABUANSRI A., « La vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », op.cit., p. 21.

⁸⁸⁰ Article 88 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent qu'il existe des preuves convaincantes laissant croire qu'une action, directe ou indirecte, implique une utilisation inappropriée des dépenses budgétaires de la Chambre des Représentants, du Sénat ou de la Commission, ou si l'audit met en évidence que le Cabinet est impliqué dans une telle action, qu'il en est l'auteur, l'a approuvée, ou qu'il avait connaissance du fait mais n'a pas pris de mesures pour l'empêcher, ou si les responsables des services contrôlés ont élaboré ou approuvé un arrangement budgétaire en ayant connaissance de cette action, le Vérificateur général informe la Commission nationale anti-corruption. Cette notification vise à prendre des mesures conformément aux devoirs et pouvoirs de la Commission nationale anti-corruption.

En outre, en exerçant ses fonctions en vertu de l'alinéa précédent, la Commission nationale anti-corruption considérera tout rapport, document et preuve soumis par le Vérificateur général comme faisant partie des rapports d'enquête de la Commission nationale anti-corruption ».

publique de 2008, le Vérificateur général notifiera à l'Auditée la nécessité de constituer un comité d'examen des faits. Une fois l'enquête menée et l'ordonnance rendue, l'audité rend compte des résultats de ses opérations au Vérificateur général, en conformité avec les dispositions de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, notamment à l'article 85, alinéa 2^{e881} de cette loi⁸⁸².

De plus, même si les constatations proviennent effectivement du Vérificateur général, dans le cas où des violations des principes de discipline budgétaire et financière seraient relevées, celui-ci soumettra une proposition à la Commission de vérification des fonds publics, laquelle examinera et décidera des sanctions administratives conformément aux dispositions de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, notamment à l'article 97. Ces mesures sont également encadrées par la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, plus spécifiquement dans le Chapitre 3 dédié à la discipline monétaire et financière, dont les détails seront exposés ultérieurement.

Une remarque d'importance s'impose toutefois. L'article 85, alinéa 2, établit un cadre précis, exigeant que le cas en question ne soit pas exclusivement affilié à la législation relative à la discipline budgétaire et financière. En effet, toute association à cette dernière catégorie

⁸⁸¹ Article 85, alinéa 2^e de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard ».

⁸⁸² Il est effectivement crucial de noter l'observation majeure énoncée dans l'article 85, alinéa 2 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, disposant que le cas doit être distinct de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. En effet, si l'affaire relève de cette loi, elle sera traitée différemment selon les dispositions des articles 95 et 97 de ladite loi organique.

L'intention sous-jacente de cette disposition législative est de délimiter clairement les frontières entre l'audit public authentique et la discipline budgétaire et financière, une approche salutaire. Cependant, le défi réside dans la formulation parfois ambiguë de la loi.

Elle mentionne simplement que le cas ne doit pas être lié à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. Or, en examinant cette loi, il apparaît qu'elle englobe un large éventail de sujets abstraits, incluant non seulement la discipline budgétaire et financière, mais également l'audit public authentique. Ainsi, il devient presque impossible de distinguer les cas visés par l'article 85, alinéa 2^e, des articles 95 à 97, si l'on interprète la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État dans un sens large.

Dans ce contexte, la solution la plus simple serait d'interpréter l'alinéa 2^e de l'article 85 comme se référant uniquement à la discipline budgétaire au sens strict, excluant ainsi la totalité des dispositions de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Cependant, même en adoptant cette interprétation, des défis subsistent, notamment en ce qui concerne la réduction du pouvoir accordé à la Commission de vérification des fonds publics dans le Chapitre 2, les sanctions de la discipline budgétaire dans le cadre juridique de la Constitution de 2017, et les implications de l'article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui mentionne explicitement qu'il ne doit pas s'agir de cas relevant de la responsabilité délictuelle ou de la discipline des fonctionnaires.

Le problème réside dans le fait que la nature même des violations de la discipline budgétaire et financière peut constituer à la fois des infractions disciplinaires des fonctionnaires et une responsabilité délictuelle des agents publics. Ainsi, il semble que la résolution de cette question complexe nécessite une analyse plus approfondie des interactions entre ces différentes dispositions législatives et réglementaires.

mènerait à une classification distincte sous l'article 95 ou l'article 97. L'intention sous-jacente à cette disposition légale est de délimiter clairement les territoires de l'audit public authentique et de la discipline budgétaire et financière. Cette visée est louable. Toutefois, la problématique réside dans la formulation nébuleuse de la loi. Cette dernière stipule simplement que le cas en question doit être déconnecté de la législation sur la discipline budgétaire et financière. Cependant, un examen approfondi de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 révèle un champ d'application considérablement plus étendu, englobant bien plus que la seule discipline budgétaire et financière. Par conséquent, une interprétation large de cette loi limite quasiment les cas susceptibles d'être soumis aux dispositions de l'article 85.

Dans l'éventualité où cette distinction est à envisager, ériger un mur conceptuel entre les instances abordées à l'article 85, alinéa 2, et celles répertoriées aux articles 95 à 97 s'avère quasiment irréalisable. Par conséquent, la démarche la plus pragmatique serait d'interpréter L'alinéa 2 de l'article 85 comme se limitant strictement aux cas de discipline budgétaire au sens restreint, c'est-à-dire exclusivement la discipline budgétaire et financière. Toutefois, cette interprétation demeure épineuse, car restreindre la discipline budgétaire et financière de l'article 97 à une simple réécriture implique qu'elle ne doit pas englober les affaires relevant de la responsabilité civile ou disciplinaire des fonctionnaires. De fait, une difficulté supplémentaire émerge de l'article 97 lui-même, étant donné que la nature de l'affaire suggère que la discipline budgétaire et financière constitue une infraction distincte simplement « ajoutée » à la liste, sans être destinée à remplacer aucune disposition préexistante de quelque manière que ce soit.

Dans ce numéro, le Vérificateur Général a procédé à l'analyse et à la publication d'une circulaire émanant du Bureau de vérification des fonds publics, portant sur les lignes directrices distinguant les cas relevant de l'article 85 de ceux relevant de l'article 95. En synthèse, il est notable que peu, voire aucun cas, ne relève des dispositions de l'article 85. En effet, la majorité des lois relevant de l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics sont des lois fiscales liées aux finances publiques, déjà englobées dans l'article 6 de la loi sur la discipline budgétaire de 2018. Dans les rares cas où les conditions de l'article 85 sont pertinentes, seulement deux exemples sont actuellement documentés⁸⁸³ :

(1) Dans le cas où les fonctionnaires des entités gouvernementales locales ne se conforment pas aux prescriptions énoncées par le Ministère de l'Intérieur relatives à

⁸⁸³ Lettre du Bureau de vérification des fonds publics n° 0002/10 du 12 février 2024, objet : Notification de répétition de l'accord relatif à l'examen des résultats et notification des résultats du contrôle en vertu des articles 85 et 95 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, p. 3-4.

l'élaboration des plans de développement desdites entités, conformément à l'article 21, alinéa 2, qui exige que les administrateurs locaux ayant donné leur aval au plan de développement local révisé soient tenus de rendre publique une annonce, informant ainsi le public pendant une période minimale de trente jours à compter de la date d'approbation par l'administrateur local, tout en notifiant également le conseil local, le district et la province ;

(2) Dans l'hypothèse où les fonctionnaires de l'unité d'inspection ne se conforment pas au Règlement du Cabinet du Premier Ministre sur le travail de secrétariat de 1983, notamment à l'article 57, lequel prescrit que la durée de conservation des documents doit en principe être d'au moins dix ans.

Il est manifeste que les résultats présentent des caractéristiques singulières et peu susceptibles de s'aligner avec les standards d'une rédaction législative adéquate. Les dispositions primordiales de l'article 85 devraient se focaliser sur les prérogatives et obligations générales du Vérificateur général, sauf dans les cas graves où le vérificateur général est tenu de mener une enquête rigoureuse et de recommander à la Commission nationale d'audit la personne habilitée à ordonner une sanction administrative. En raison de la nature de la problématique, il serait attendu que les cas relevant des éléments de l'article 85 soient plus prévalents que ceux de l'article 95, ce dernier constituant une disposition particulière additionnelle. Toutefois, à l'heure actuelle, il est rarissime de rencontrer des situations où les éléments de l'article 85 sont pris en considération, ce qui révèle clairement les insuffisances dans la rédaction des lois. Ce problème découle vraisemblablement de la tentative des législateurs de concilier les deux législations. De surcroît, la formulation de la loi sur la discipline budgétaire de 2018 semble souffrir d'une portée excessive, ce qui contribue à la problématique susmentionnée.

ii. L'audit de performance

Dans la définition de l'expression « De plus, il s'agit de vérifier si les dépenses et les utilisations des fonds sont conformes aux objectifs établis, économiquement efficaces, et efficaces. » dans l'article 4 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, l'audit de performance est clairement défini⁸⁸⁴. Ainsi, cette disposition légale insiste sur la nécessité d'examiner non seulement la conformité aux objectifs, mais

⁸⁸⁴ SAWANGSAK C., *op.cit.*, pp. 195 - 196.

également l'efficacité économique des dépenses et des utilisations des fonds publics lors de l'audit de performance des services contrôlés. L'inspection des performances émerge comme une forme d'inspection relativement récente, ayant pris forme après le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Contrairement aux méthodes d'inspection antérieures qui se concentraient principalement sur le contrôle des unités inspectées, cette approche nouvelle met l'accent sur des fonctions consultatives. Elle accorde une importance accrue aux résultats et aux produits (non - audit product), dépassant ainsi le simple cadre de l'audit traditionnel⁸⁸⁵.

Effectivement, la Commission de vérification des fonds publics a pour mission d'inspecter les opérations des services contrôlés et leur fournir des avis dans le but d'améliorer les résultats et l'efficacité des opérations de l'agence d'audit. Ce processus d'inspection et de conseils vise à garantir une utilisation optimale des fonds publics et à renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources gouvernementales. En fournissant des recommandations et des orientations aux services contrôlés, la Commission contribue à promouvoir une gestion plus efficiente et efficace des finances publiques⁸⁸⁶.

Il est évident que le suivi de l'efficacité représente un contrôle basé sur la discipline budgétaire, qui se situe dans le cadre de l'économie politique. Son objectif est d'évaluer si les dépenses des fonds publics des services contrôlés sont justifiées, appropriées et dans quelle mesure elles le sont. Ce contrôle ne concerne pas la vérification de la conformité des dépenses aux lois et réglementations, ce qui relève plutôt de la discipline budgétaire en tant que cadre juridique.

Par conséquent, les rapports d'audit de la Commission de vérification des fonds publics n'ont pas le statut de loi auquel le pouvoir exécutif est tenu de se conformer. De la même manière, les tribunaux ne peuvent pas utiliser ces rapports comme moyen de décider de la légalité des actions des agences publiques ou des agents publics. Il s'agit là d'une responsabilité politique inhérente au pouvoir exécutif.

Le contrôle de l'efficacité des dépenses des services contrôlés relève principalement du rôle du Vérificateur général, tel que stipulé à l'article 53 (1) et (2) de la Loi organique relative

⁸⁸⁵ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problem de la vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », op.cit., pp. 225 -226.

⁸⁸⁶ DEPARTEMENT DU COMPTROLEUR GENERAL, MINISTERE DES FINANCES, rapport d'audit du Bureau d'audit public Exercice 2019, p. 7.

à la vérification des fonds publics de 2018⁸⁸⁷. Ce processus présente les caractéristiques d'un contrôle effectué après la réception ou le paiement des fonds publics (post-audit), ce que l'on appelle un audit postérieur, conforme à l'article 89 de ladite loi. Une fois l'inspection d'efficacité terminée, le Vérificateur général est tenu de préparer un rapport sur les résultats de l'audit et d'exprimer une opinion sur la pertinence économique, l'efficacité et l'efficience des dépenses par rapport aux objectifs fixés par les services contrôlés. En outre, il doit formuler des recommandations visant à améliorer les résultats et l'efficacité des dépenses des services contrôlés, conformément à l'article 90 de la même loi.

Les dispositions essentielles relatives au contrôle efficace de la gestion publique comprennent les articles 77, 89 et 90 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Selon l'article 77, le Bureau de vérification des fonds publics se voit investi de la responsabilité de rédiger et de présenter, dans un délai de 210 jours suivant la clôture de l'exercice financier, son rapport annuel relatif à l'exercice de ses fonctions. Cette présentation s'effectue à l'endroit désigné par la Chambre des représentants, le Sénat et le Cabinet. Dans cette perspective, le président de la Commission, ou un commissaire désigné à cet effet, en collaboration avec le vérificateur général, est chargé d'assurer la présentation de ce rapport devant les instances compétentes. Par ailleurs, ce rapport annuel se doit de fournir une analyse approfondie des principaux accomplissements de l'Office, couvrant tous les aspects de son activité. Une attention particulière est accordée à l'évaluation des résultats obtenus et à l'efficacité des dépenses engagées par les services contrôlés. Toutefois, il convient de souligner que la Commission se réserve le droit de restreindre la divulgation de ce rapport, si cela est jugé nécessaire, ou si une disposition légale le prescrit⁸⁸⁸.

⁸⁸⁷ Article 53 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Vérificateur général est investi des attributions et pouvoirs suivants :

(1) Exécuter la vérification des fonds publics conformément aux politiques de vérification des fonds publics et aux règles standard établies par la Commission, ainsi qu'en accord avec la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État ;

(2) Évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses des agences publiques ; ... ».

⁸⁸⁸ Article 77 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Bureau de vérification des fonds publics préparera et soumettra le rapport annuel sur l'exercice de ses fonctions à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet dans les 210 jours suivant la fin de l'exercice financier. À cet égard, le président ou le commissaire désigné par la Commission et le vérificateur général présenteront ledit rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Cabinet.

Le rapport annuel visé à l'alinéa 1 doit démontrer l'accomplissement majeur des tâches de l'Office dans tous les aspects, en particulier le résultat et l'efficacité des dépenses des services contrôlés, à moins que la Commission estime qu'il est nécessaire de garder ce rapport secret ou qu'il est interdit de le divulguer par loi.

Dans le cas de la protection des avantages gouvernementaux, l'Office publie occasionnellement un rapport en dehors du rapport visé à l'alinéa 1 ».

Selon les dispositions de l'article 89, l'évaluation des résultats et de l'efficacité de l'audit intervient généralement à la dernière phase de celui-ci, à moins que le Vérificateur général ne constate une action susceptible de compromettre ces aspects. Dans une telle éventualité, le Vérificateur général est habilité à informer les services contrôlés préalablement ou en cours d'audit et à émettre des recommandations quant aux mesures correctives à entreprendre. Si les services contrôlés jugent ces recommandations inapplicables pour des raisons valables, une concertation impliquant le Vérificateur général, les services contrôlés et d'autres parties prenantes est initiée afin de trouver une solution prompte et prévenir tout préjudice. Une fois la problématique résolue, il incombe aux services contrôlés de mettre en œuvre les mesures convenues⁸⁸⁹.

Enfin, l'article 90 prévoit que le Vérificateur général est chargé de rédiger un rapport d'audit et de présenter ses conclusions sur la pertinence et l'efficacité des dépenses effectuées par les services contrôlés. Cette évaluation vise à déterminer si les dépenses ont été gérées de manière économique, efficiente et efficace, conformément aux objectifs établis par ces services. De plus, le Vérificateur général est autorisé à formuler des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses de ces services⁸⁹⁰.

Effectivement, le contrôle des deniers publics revêt une importance capitale pour garantir la discipline budgétaire, un concept davantage ancré dans le domaine de l'économie politique que dans celui du droit. Ce contrôle vise à évaluer la pertinence des dépenses publiques, une évaluation souvent teintée de subjectivité. Ainsi, l'opinion des organismes de contrôle des finances publiques concernant la valeur d'un projet gouvernemental n'est pas toujours exempte d'erreurs. En effet, le gouvernement peut adopter une vision différente de

⁸⁸⁹ Article 89 La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « L'évaluation des résultats et de l'efficacité doit être effectuée à la dernière étape de l'audit, à moins que le Vérificateur général estime qu'il existe une action clairement entravant les résultats et l'efficacité de l'audit. Dans ce cas, le Vérificateur général peut informer les services contrôlés avant ou pendant le processus d'audit. Lorsqu'il en est ainsi, le Vérificateur général recommandera les mesures correctives appropriées aux services contrôlés. Si les services contrôlés estiment qu'une telle recommandation ne peut pas ou ne doit pas être suivie pour des raisons valables, le Vérificateur général, les services contrôlés et d'autres agences concernées discuteront ensemble pour trouver une solution dans les plus brefs délais afin d'éviter tout préjudice. Une fois que le problème est résolu, les services contrôlés doivent prendre des mesures conformément à cette solution ».

⁸⁹⁰ Article 90 La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Afin d'évaluer les résultats et l'efficacité des dépenses des services contrôlés, le Vérificateur général doit fournir un rapport d'audit et exprimer ses opinions sur cette question pour déterminer si les dépenses des services contrôlés ont été exécutées de manière économique, efficiente et efficace, conformément aux objectifs établis ou non par les services contrôlés. Il fournira également des recommandations à ces services contrôlés pour améliorer l'efficacité et l'efficience leurs dépenses. L'audit mentionné à l'alinéa 1 doit prendre en compte la tradition, la culture, la société, la popularité locale et le meilleur intérêt des personnes sous différents aspects, y compris les raisons et la nécessité des services contrôlés pour de telles dépenses ».

celle de la Commission de vérification des fonds publics quant à la viabilité économique d'un projet donné. Par exemple, là où la Commission pourrait considérer certains projets comme déficitaires, entraînant ainsi des pertes financières importantes pour l'État, le gouvernement pourrait les percevoir comme favorables à la stimulation à long terme de l'économie ou générateurs d'avantages non financiers, tels que des impacts sociaux ou culturels bénéfiques.

Un exemple notable illustrant l'exercice du pouvoir de contrôle de l'efficacité par la Commission de vérification des fonds publics est l'inspection du programme d'engagement en faveur du riz sous le gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra. Dans cette enquête, la Commission a adressé quatre lettres au gouvernement pour exprimer son désaccord avec le projet, mettant en lumière son interférence avec le mécanisme du marché des prix du riz et les risques graves qu'il présentait pour les finances gouvernementales. Les quatre lettres sont les suivantes :

(1) Lettre urgente du Bureau de vérification des fonds publics, référence n° 0012/4216, datée du 24 août 2011, résumant les problèmes et risques majeurs identifiés lors de l'inspection du projet d'engagement dans la culture du riz paddy ;

(2) Lettre urgente du Bureau de vérification des fonds publics, référence n° 0012/0067, datée du 9 janvier 2012, soulignant les problèmes et risques significatifs susceptibles de compromettre la mise en œuvre du projet de vente de riz ;

(3) Lettre urgente du Bureau de vérification des fonds publics, référence n° 0012/5247, datée du 10 septembre 2012, mettant en évidence les problèmes et risques importants affectant la réalisation du projet d'engagement pour le riz paddy ;

(4) Lettre urgente du Bureau de vérification des fonds publics, référence n° 0012/0280, datée du 30 janvier 2014, portant sur l'inspection et l'analyse du projet gouvernemental d'engagement en matière de riz paddy, accompagnée du rapport complet d'inspection et d'analyse du projet.

Cependant, le gouvernement a fait fi des avertissements de la Commission de vérification des fonds publics et a persisté dans la mise en œuvre du projet, conformément aux politiques qu'il avait promues auprès de la population. Cette décision a été un facteur déterminant dans la justification du coup d'État ultérieur, qui a été utilisé comme prétexte pour prendre le pouvoir et, par la suite, pour engager des poursuites politiques et judiciaires à l'encontre de Mme Yingluck Shinawatra.

iii. L'audit financier

Dans la définition de l'expression « Ce processus d'examen englobe également l'analyse des rapports financiers des services contrôlés et la formulation d'avis sur les résultats de l'inspection » dans l'article 4 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, l'audit financier est clairement défini⁸⁹¹.

L'audit financier consiste en l'examen de la présentation des informations financières d'une entité afin de vérifier leur conformité à un référentiel comptable donné. Il peut également englober un audit de la conformité aux lois régissant la détermination des fonds et la divulgation des informations financières⁸⁹².

Ces aspects revêtent une importance capitale dans les rapports financiers. Les règles comptables gouvernementales constituent un cadre établi par la loi ainsi que par les réglementations émanant du Comité de la politique monétaire et financière de l'État et du ministère des Finances. Ainsi, l'audit financier se présente en réalité comme une forme d'audit de conformité, intégré dans le contrôle de la légalité⁸⁹³. En conséquence, il est soumis à un contrôle et à une inspection relevant du cadre juridique de la discipline budgétaire.

Les principes comptables sont stipulés dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, plus précisément dans son Chapitre 4 intitulé « Comptabilité, Reporting et Audit ». L'article 69 de ladite loi exige que les agences publiques se conforment aux critères et aux normes comptables établis par le ministère des Finances, tel que spécifié à l'article 68⁸⁹⁴. De plus, ces agences sont tenues de préparer des rapports financiers pour chaque exercice financier et de les soumettre au Bureau de vérification des fonds publics. Le Bureau de

⁸⁹¹ SAWANGSAK C., *op. cit.*, p.196.

⁸⁹² DEPARTEMENT DU CONTROL GENERAL, MINISTERE DES FINANCES, rapport d'audit du Bureau d'audit public Exercice 2019, p. 5.

⁸⁹³ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problem de la vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », pp. 225-226.

⁸⁹⁴ Article 68 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le ministère des Finances prescrira une norme comptable du secteur public et une politique comptable du secteur public.

Les administrations publiques qui ne sont ni une entreprise d'État ni une société à capital renouvelable doivent préparer un compte et un rapport financier conformément à la norme comptable du secteur public et à la politique comptable du secteur public visée à l'alinéa 1.

Dans le cas d'une administration publique qui est une entreprise d'État, elle prépare un compte et un rapport financier conformément à une norme comptable généralement reconnue.

Dans le cas d'une administration publique à capital renouvelable, elle devra établir un compte et un rapport fiscal tel que prescrit par la loi sur l'administration des capitaux renouvelables ».

Article 69 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques doivent fournir des comptes conformément aux règles et qualifications prescrites par le ministère des Finances, aux fins de l'établissement d'un compte et d'un rapport financier en vertu de la présente loi ».

vérification des fonds publics, en collaboration avec le ministère des Finances, réalise ensuite un audit conformément aux dispositions de l'article 70 de ladite loi. Cet audit doit être complété dans les 180 jours suivant la clôture de l'exercice financier, ou dans un délai convenu avec le ministère des Finances⁸⁹⁵. Par la suite, les résultats de l'audit doivent être communiqués aux services contrôlés conformément à l'article 71, en conformité avec la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 91⁸⁹⁶.

Le système d'audit financier tel que défini par la Constitution de 2017 a subi des changements significatifs. Il est clair, d'après les dispositions évoquées précédemment, que le Bureau de vérification des fonds publics de Thaïlande est désormais chargé de vérifier les comptes ou les rapports financiers de toutes les agences publiques, dans le but de promouvoir la transparence dans le secteur public. Contrairement aux pratiques antérieures où le Bureau de vérification des fonds publics se fondait uniquement sur des normes d'évaluation des risques pour sélectionner les organisations à auditer, il réalise désormais des inspections de manière plus généralisée. Toutefois, des audits complets demeurent obligatoires dans certaines situations spécifiques, telles que l'examen des budgets des entreprises publiques⁸⁹⁷.

À mesure que le mandat du Bureau de vérification des fonds publics de Thaïlande s'est élargi, il a été révisé pour accorder un rôle plus important aux "commissaires aux comptes agréés par le Bureau de vérification des fonds publics", des organismes externes chargés

⁸⁹⁵ Article 70 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Les administrations publiques préparent un rapport financier annuel pour l'exercice financier qui doit au moins être composé d'un état indiquant la situation fiscale et d'un état indiquant les opérations fiscales, couvrant l'argent budgétaire, l'argent non budgétaire, tout autre argent et la création de dettes, conformément aux règles et procédures prescrites par le ministère des Finances.

En cas de nécessité, une administration publique peut convenir avec le ministère des Finances de préparer un rapport financier annuel pour l'année qui n'est pas un exercice financier et le ministère des Finances peut également prescrire les conditions que doivent respecter ces administrations publiques.

Dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'exercice financier ou comme convenu avec le ministère des Finances en vertu de l'alinéa 2, les administrations publiques doivent fournir le rapport en vertu de l'alinéa 1 au Bureau d'audit des fonds publics pour examen ainsi qu'au ministère des Finances ».

⁸⁹⁶ Article 71 de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « Le Bureau de contrôle des fonds publics ou le commissaire aux comptes agréé par le Bureau de contrôle des fonds publics doit vérifier le rapport financier présenté par une administration publique en vertu de l'article 70 dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la fin de l'exercice financier ou comme convenu avec le ministère des Finances. À cet égard, l'audit sera effectué et ses résultats seront communiqués conformément à la politique, aux règles et aux normes prescrites par la Commission de vérification des fonds publics ».

Article 91 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Le Vérificateur général examine les rapports financiers soumis par les agences publiques en vertu de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice financier ou à compter de la date fixée avec le ministère des Finances. Il doit communiquer les résultats de l'audit aux services contrôlés conformément aux règles standard en matière de vérification des fonds publics, telles que déterminées par la Commission en vertu de l'article 27 (2) ».

⁸⁹⁷ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problem de la vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », pp. 226-227.

d'alléger la charge de travail du Bureau de vérification des fonds publics. Cette pratique, qui n'existait pas dans le passé, vise à renforcer l'efficacité et la fiabilité du processus d'audit financier dans le pays⁸⁹⁸.

Il est manifeste que la supervision des fonds publics revêt une importance capitale dans le maintien de la discipline budgétaire en tant que cadre normatif essentiel. En pratique, le Bureau du Vérificateur général de Thaïlande entreprend simultanément des audits de conformité et des audits financiers⁸⁹⁹. Ces derniers servent fréquemment de point de départ pour des audits plus approfondis portant sur la légalité, les performances, et, en fin de compte, la discipline budgétaire et financière. Néanmoins, il convient de relever que l'adoption d'un contrôle exhaustif à 100 %, plutôt que de recourir à des contrôles aléatoires comme cela était le cas par le passé, pourrait potentiellement compromettre l'efficacité des audits de conformité ainsi que des évaluations de performances⁹⁰⁰.

c. Les normes et règlements servant de fondement à la vérification des fonds publics

Il est observé que le cadre de référence pour évaluer la discipline budgétaire est notablement vaste, et les frontières entre le cadre juridique et le cadre politico-économique ne sont pas clairement définies, nécessitant ainsi une analyse au cas par cas. En ce qui concerne le cadre juridique utilisé comme fondement pour vérifier la légalité, il est important de souligner que la législation fiscale ne se limite pas à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ; en effet, il existe de nombreuses autres lois pertinentes. Par conséquent, les organes de contrôle des finances publiques doivent également se référer à ces diverses lois dans l'exercice leurs fonctions de contrôle.

Professeur Chanchai Sawangsak a identifié plusieurs textes juridiques d'importance, notamment : (1) La Loi sur les procédures budgétaires de 2018 ; (2) La Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics) ; (3) La Loi sur le Trésor de 1949 ; (4) La Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017 ; (5) La Loi sur la

⁸⁹⁸ *Ibid.*

⁸⁹⁹ *Ibid.*, pp. 215-216.

⁹⁰⁰ *Ibid.*, p. 227.

gestion de la dette publique de 2005 ; (6) La Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015 ; (7) La Loi sur la création des organisations administratives locales et la Loi sur les plans et procédures de décentralisation pour les organisations administratives locales de 1999⁹⁰¹.

En complément du cadre juridique établi par les dispositions légales, la vérification des fonds publics doit également se conformer à la politique de vérification des fonds publics et aux normes de vérification des fonds publics émises par la Commission de vérification des fonds publics⁹⁰². Ces exigences sont énoncées en vertu de l'article 240 (1) et (2) de la Constitution, ainsi que de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 27 (1) et (2) également⁹⁰³.

La politique de vérification des fonds publics actuelle, la cinquième de son genre pour la période 2023-2027, a été officiellement annoncée par la Commission de vérification des fonds publics le 30 septembre 2022⁹⁰⁴. Cette politique vise à renforcer l'efficacité de la vérification des fonds publics, en tenant compte notamment des défis émergents tels que la pandémie de COVID-19. Son objectif est de développer des produits de travail complémentaires à l'audit, tels que des rapports de recherche sur le contrôle public et des rapports sur la correction des irrégularités dans l'utilisation des fonds publics. Cette démarche a pour but d'assurer la stabilité et la viabilité budgétaire des dépenses publiques, tout en étant alignée sur le plan national de réforme de l'administration publique, notamment en ce qui concerne la suppression des obstacles aux marchés publics et l'accélération des décaissements financiers.

Les normes actuelles de l'audit public ont été énoncées dans l'annonce de la Commission de vérification des fonds publics sur les critères standard pour l'audit public, datée du 8 mars 2019, et sont organisées en quatre parties distinctes :

Partie 1 : Normes générales d'audit public

Partie 2 : Normes d'audit public pour les finances

⁹⁰¹ SAWANGSAK C., *op.cit.*, pp. 91 - 92.

⁹⁰² *Ibid.*, pp. 207 - 236.

⁹⁰³ En examinant et en statuant sur les affaires déposées pour révoquer les ordonnances de sanctions administratives de la Commission d'audit public pour violations de la discipline budgétaire de l'État, la Cour administrative suprême doit prendre en compte la politique d'audit public et les normes d'audit public de la Commission d'audit public. Constitution du Royaume de Thaïlande de 2017, article 240, alinéa 3, ainsi que la loi organique sur l'audit public de 2018, article 103.

⁹⁰⁴ Journal officiel, Volume 139, Section 74 A, 30 novembre 2022, p. 7.

Partie 3 : Normes d'audit public pour vérifier le respect des lois

Partie 4 : Normes d'audit public pour l'audit des résultats et de l'efficacité opérationnelle.

Un exemple significatif des normes d'audit public peut être trouvé dans la partie 3, qui porte sur l'audit du respect des lois. Dans la section 3.2, il est stipulé que les auditeurs doivent maintenir leur objectivité et leur neutralité lors de la définition des objectifs et des critères utilisés lors de l'audit. De plus, ils doivent exercer une grande prudence dans leur communication et éviter toute influence des parties prenantes pouvant compromettre l'objectivité et l'impartialité du rapport d'audit. Cela garantit que les constatations et les conclusions de l'audit sont impartiales et transparentes pour toutes les parties concernées.

d. L'impact contraignant du rapport de vérification des fonds publics

En ce qui concerne l'impact contraignant du rapport de vérification des fonds publics, lorsque le Vérificateur général mène une enquête et constate des dépenses illégales ou préjudiciables à l'État ou aux organismes publics, il convient de noter que l'organisme de vérification des fonds publics n'est généralement pas la partie lésée directe. En principe, cet organisme n'est pas habilité à engager seul des actions en justice pour réclamer des dommages. En ce qui concerne l'impact contraignant du rapport de vérification des fonds publics, lorsque le Vérificateur général mène une enquête et constate des dépenses illégales ou préjudiciables à l'État ou aux organismes publics, il est important de souligner que l'organisme de vérification des fonds publics n'est généralement pas la partie lésée directe. Par conséquent, le Vérificateur général n'est pas habilité à réclamer lui-même une indemnisation. De plus, dans les cas où des actes de responsabilité disciplinaire sont identifiés et impliquent des fonctionnaires du gouvernement, cet organisme n'a pas le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires en vertu de la loi. Son rôle se limite généralement à signaler l'affaire aux services contrôlés compétents pour des mesures juridiques ultérieures.

Toutefois, dans les situations où des violations de la discipline budgétaire et financière sont observées, le Vérificateur général peut soumettre l'affaire à la Commission de vérification des fonds publics pour examen et ordonner des sanctions administratives conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cependant, Il convient de préciser que cette sanction

administrative est à considérer comme une législation spécifique et distincte, se démarquant ainsi comme un autre mécanisme de contrôle. Elle se distingue de la situation où les services contrôlés eux-mêmes sont soumis à une inspection interne et à l'émission d'ordonnances directement sous leur autorité.

La question cruciale réside dans le moment où les services contrôlés reçoivent le rapport d'audit émanant du Bureau de vérification des fonds publics, ainsi que dans leur réaction à la constatation de la Commission de vérification des fonds publics selon laquelle un agent public des services contrôlés aurait enfreint la loi. Cette situation requiert des services contrôlés de prendre des mesures, soit en ordonnant une réparation ou une sanction disciplinaire à l'égard leur agent. Quelles sont donc les responsabilités des services contrôlés vis-à-vis de cet agent public ? Doivent-ils nécessairement se conformer aux conclusions de l'organisme de vérification des fonds publics ? Cette analyse sera divisée en trois parties distinctes : Le statut et les conditions obligatoires du rapport de la Commission de vérification des fonds publics (i) ; L'utilisation le rapport de de la Commission de vérification des fonds publics pour utilisation au sein des services contrôlés (ii) ; et La cristallisation et les suggestions (iii).

i. Le statut et les conditions obligatoires du rapport de la Commission de vérification des fonds publics

Étant donné que la Commission de vérification des fonds publics ne possède pas de caractère judiciaire, elle ne dispose d'aucune compétence légale pour prononcer des jugements à l'égard des fonctionnaires ayant reçu ou versé des fonds publics en violation des lois et des règlements relatifs à la discipline budgétaire en vue leur restitution à l'entité publique, intérêts compris. En revanche, la Commission jouit d'un pouvoir exclusif consistant à évaluer la conformité des déboursements publics avec la législation en vigueur, et à transmettre, le cas échéant, les affaires aux organismes de contrôle compétents pour un examen approfondi et une éventuelle poursuite en justice. Par ailleurs, il convient de souligner que la Commission de vérification des fonds publics ne détient pas d'autorité sur les organes de contrôle, et par conséquent, elle n'est pas habilitée à émettre des ordres visant à contraindre les fonctionnaires à verser des compensations ou à infliger des sanctions disciplinaires, quelles qu'elles soient.

Lorsque la Commission de vérification des fonds publics émet un rapport à l'intention des services contrôlés, celui-ci revêt un statut juridique particulier. En effet, ce

rapport constitue un document officiel qui informe les services contrôlés des constatations et des recommandations de la Commission concernant la conformité des décaissements publics aux lois et aux réglementations en vigueur. Bien que ce rapport n'ait pas de force exécutoire en lui-même, il peut néanmoins servir de base à une action ultérieure de la part des autorités compétentes, notamment en ce qui concerne les enquêtes plus approfondies ou les poursuites judiciaires.

Si les services contrôlés ne se conforment pas aux avis ou aux recommandations émis par la Commission de vérification des fonds publics, cela peut avoir des conséquences juridiques. Ces conséquences peuvent varier en fonction de la nature des infractions constatées et de la législation en vigueur. En général, le non-respect des recommandations de la Commission peut entraîner des sanctions administratives, des amendes ou même des poursuites judiciaires contre les responsables concernés.

En ce qui concerne les actions en justice intentées par les agents publics visés par les rapports d'audit public de la Commission, ces actions relèvent de la compétence de la Cour Administrative. Si un agent estime avoir subi un préjudice du fait du rapport d'audit public, il peut demander à la Cour Administrative d'annuler ledit rapport. Les décisions de la Cour Administrative suprême dans ce domaine, telles que les ordonnances n° 111/2002 et n° 5/2018, fournissent un cadre juridique précis pour le traitement de ces demandes et établissent des précédents qui orientent les décisions ultérieures de la Cour.

Dans les deux affaires mentionnées, la Cour administrative suprême a conclu de manière similaire en refusant d'examiner les actions en justice intentées par les requérants. La raison principale de ce refus réside dans le fait que *le rapport de vérification des fonds publics n'a pas de caractère contraignant, ce qui signifie que les services contrôlés ne sont pas légalement tenus de suivre les recommandations ou les opinions émises dans le rapport d'audit public*. En conséquence, il incombe aux services contrôlés d'évaluer le contenu du rapport et de prendre des mesures appropriées concernant le comportement leurs agents publics subordonnés.

Ainsi, la simple existence d'un rapport d'audit public ne constitue pas en soi une atteinte aux droits des agents publics qui pourraient être concernés. Étant donné que ce rapport n'est pas contraignant, il ne peut être considéré comme ayant un impact juridique direct sur les droits des individus visés. Par conséquent, la Cour administrative suprême a jugé que les plaintes des requérants ne pouvaient être examinées dans ces deux cas précis et a émis des ordonnances en ce sens. En résumé, la Cour administrative suprême

a statué que le rapport d'audit public ne confère pas de droits légaux aux agents publics concernés, et par conséquent, les plaintes déposées sur cette base ne sont pas recevables devant la Cour administrative.

Effectivement, la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 introduit des obligations supplémentaires pour les services contrôlés lorsqu'ils reçoivent le rapport de vérification des fonds publics de la Commission. Selon l'article 96 de cette loi, l'Audité est tenu de suivre les procédures prévues par sa propre législation et de rendre compte des actions entreprises au Vérificateur général. En cas de violation ou de négligence de ces devoirs, la loi considère que l'Audité a contrevenu aux règles de discipline budgétaire et financière, et il est passible de sanctions administratives conformément à l'article 98⁹⁰⁵.

Ainsi, même si les services contrôlés ne sont pas contraints de suivre les avis de la Commission de vérification des fonds publics, ils ont désormais l'obligation légale de mener des enquêtes conformément à la loi et de rendre compte leurs actions au Vérificateur général. Cette disposition vise à renforcer la responsabilité des Audités dans la gestion des fonds publics et à garantir la transparence dans les processus d'inspection publique. En résumé, bien que le rapport de la Commission ne lie pas juridiquement les services contrôlés, la nouvelle législation impose

⁹⁰⁵ Article 85 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable des services contrôlés en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'Auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'Auditée, elle doit en informer le Vérificateur général.

En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard ».

Article 96 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où un audité ne respecte pas les dispositions énoncées à l'article 85, alinéa 2^e, dans le délai prescrit par le Vérificateur, ou celles de l'article 95, alinéa 4^e, sans motif valable, le Vérificateur est habilité, à sa discrétion, à soumettre le dossier à la Commission en vue de l'imposition de sanctions administratives à l'encontre de cet audité.

Les sanctions administratives prévues à l'alinéa 1 sont déterminées par le Vérificateur qui expose les faits et circonstances constitutifs du motif de sanction, tout en formulant des recommandations quant à la nature de la sanction à appliquer ».

Article 98 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Les sanctions administratives comprennent :

- (1) la mise à l'épreuve ;
- (2) la condamnation publique ;
- (3) l'amende administrative.

En ce qui concerne l'amende administrative, le montant de l'amende ne peut pas dépasser douze mois de salaire de la personne sanctionnée.

Pour déterminer les sanctions administratives en vertu de l'alinéa 1, la Commission prendra en considération les circonstances et la gravité des fautes et des dommages découlant de la conduite de la personne concernée ».

des obligations supplémentaires aux Audités en matière de suivi des recommandations et de responsabilité dans la gestion des fonds publics.

ii. L'utilisation le rapport de de la Commission de vérification des fonds publics pour utilisation au sein des services contrôlés

Lorsqu'un service contrôlé est informé du rapport de vérification des fonds publics, s'il détermine qu'il s'agit d'un contrôle de la légalité et que l'infraction constatée n'est pas d'une gravité particulière, ce service contrôlé peut rectifier le défaut afin d'assurer que la gestion des fonds publics soit conforme à la loi, conformément à l'article 85, alinéa 1^{er}. Toutefois, dans les cas où il apparaît que les irrégularités sont probablement le résultat du comportement des agents publics, la Commission de vérification des fonds publics fournira d'autres avis au service contrôlé, qui a le pouvoir de superviser le comportement de ses agents publics en vertu de sa hiérarchie ou de sa tutelle. Suite à cela, le service contrôlé doit agir selon ses compétences, c'est-à-dire mener des investigations sur les faits et émettre les ordres qu'il estime appropriés.

De plus, l'utilisation du rapport de la Commission de vérification des fonds publics pour contrôler et inspecter le comportement des agents publics au sein des services contrôlés peut être classée en 3 catégories : La responsabilité civile (ii.i) ; La responsabilité disciplinaire (ii.ii) ; et La responsabilité pénal (ii.iii)⁹⁰⁶.

⁹⁰⁶ Il est pertinent de souligner que le contrôle de la discipline budgétaire, en tant que cadre juridique, soulève diverses considérations relatives à la gouvernance fiscale et budgétaire, ainsi qu'à d'autres aspects tels que le contrôle des parties prenantes et des acteurs politiques dans l'examen des dépenses publiques. Néanmoins, ces aspects ne seront pas traités dans le présent exposé. La supervision de la discipline budgétaire et financière relève de la compétence de la Commission de vérification des fonds publics, tandis que le contrôle des intérêts particuliers dans l'examen du budget est assuré par la Commission nationale de lutte contre la corruption et la Cour constitutionnelle. Dans ces deux cas, l'utilisation du rapport de vérification des fonds publics du Bureau de vérification des fonds publics au sein des entités soumises à contrôle n'est pas considérée comme adéquate.

Outre le cadre juridique, ces rapports peuvent également revêtir une importance politique. L'audit public authentique est conduit de manière à évaluer la performance, ce qui peut être exploité à des fins politiques. De même, dans le cas des audits de conformité et financiers, ils peuvent également être utilisés à des fins de contrôle politique. Les organes de contrôle politique peuvent ainsi se servir de ces rapports pour exercer un contrôle politique accru. En particulier, le parlement a utilisé un tel rapport pour enquêter sur la gestion publique lors de l'affaire de la vente de riz sous le gouvernement Yingluck Shinawatra.

Toutefois, la complexité réside dans la nécessité de distinguer les dimensions économiques, politiques et juridiques du cadre de la discipline budgétaire. De plus, le caractère contraignant des actions des organes d'inspection pose des défis en matière d'application de la loi, notamment dans les affaires de finances publiques liées à la politique, comme illustré par l'affaire de la vente de riz, où le rapport a finalement été soumis à un contrôle judiciaire. En effet, le procureur général a intenté des poursuites contre l'ancien Premier ministre devant la chambre pénale de la Cour suprême, instance spécialement dédiée aux personnalités occupant des fonctions politiques, comme cela sera développé par la suite.

ii.i La responsabilité civile

Pour réparer les dommages subis, le système juridique thaïlandais recourt au concept de responsabilité délictuelle officielle pour demander des dommages-intérêts aux agents publics qui ne remplissent pas leurs fonctions conformément à la loi, lorsque de telles actions causent des préjudices aux agences publiques. En substance, il revient à l'agence publique lésée de collecter les faits, d'évaluer les dommages et de mener une enquête sur le comportement des agents publics, conformément à l'article 12 de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. Par la suite, l'agence en question émettra une ordonnance enjoignant à l'agent public responsable de verser une indemnisation. Ce processus vise à garantir la transparence des audits, particulièrement dans les cas d'importance, comme l'exige la loi.

Le ministère des Finances, en tant qu'entité externe, intervient pour réaliser un niveau supplémentaire d'inspection conformément aux critères, conditions et méthodes établis par la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ainsi qu'aux règlements du Bureau du Premier ministre sur les directives en matière de responsabilité délictuelle des agents publics de 1996.

L'ordonnance enjoignant aux agents publics de réparer les dommages a le statut d'un acte administratif. L'agence lésée peut émettre une ordonnance appelant l'agent public fautif à payer lui-même les dommages et intérêts sans avoir à engager une action en justice pour demander au tribunal de rendre un jugement ordonnant à cet agent public de payer des dommages de quelque manière que ce soit, conformément à l'article 12 de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996. Si l'agent public visé n'est pas satisfait de cette ordonnance, il a la possibilité d'intenter une action en justice devant la Cour administrative pour un recours pour excès de pouvoir.

Effectivement, la Commission de vérification des fonds publics, en tant qu'entité n'étant ni créancier ni victime, a pour mission principale d'enquêter et de signaler les actions illégales des agents publics ainsi que les dommages causés aux services contrôlés, qui sont les véritables créanciers ou victimes, conformément à la loi, selon l'article 85, alinéa 2^e de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Par conséquent, la Commission de vérification des fonds publics n'a pas le pouvoir d'obliger les services contrôlés à se conformer à ses avis d'audit.

Il incombe donc aux services contrôlés d'enquêter sur les faits et d'engager des procédures de responsabilité délictuelle afin de réclamer une indemnisation aux agents publics qui commettent des violations contre les agences publiques. Par conséquent, les services contrôlés ne sont pas tenus de rendre des ordonnances conformément aux avis de la Commission de vérification des fonds publics. Leur responsabilité principale réside dans l'exécution de diverses procédures conformément à la loi et dans la communication des résultats de l'examen au Vérificateur général pour de plus amples informations.

ii.ii La responsabilité disciplinaire

Dans l'éventualité où les résultats d'une inspection mettent en lumière l'existence d'actes considérés comme des infractions disciplinaires de la part d'un fonctionnaire, il incombera à la Commission de vérification des fonds publics d'informer le service contrôlé de se conformer aux dispositions de la loi sur la fonction publique de 2008, conjointement avec les règlements édictés par la Commission des fonctionnaires sur les mesures disciplinaires de 2013. Si, à la suite de son propre examen, le service contrôlé constate l'existence d'une responsabilité disciplinaire de la part d'un fonctionnaire, des mesures disciplinaires seront prises, sous la forme d'ordonnances de sanction, proportionnellement à la gravité des infractions constatées.

Dans le domaine de la responsabilité civile, tout comme dans celui de la responsabilité disciplinaire, la Commission de vérification des fonds publics, en sa qualité de superviseur des fonds publics, n'a pas pour mission de superviser directement les agents publics impliqués dans des violations disciplinaires. Son rôle se limite à enquêter et à signaler les actes illégaux des agents publics qui se produisent au sein de l'organisme de contrôle, conformément à la loi de 2018, article 85, alinéa 2°.

Par conséquent, la Commission de vérification des fonds publics n'a pas le pouvoir d'obliger le service contrôlé à se conformer à ses avis d'audit. Il revient plutôt au service contrôlé de mener ses propres enquêtes sur les faits et de prendre les mesures disciplinaires appropriées à l'égard des fonctionnaires qui enfreignent les règles disciplinaires. En conséquence, le service contrôlé n'est pas tenu de rendre des ordonnances conformément aux avis de la Commission de vérification des fonds publics. Sa responsabilité principale réside dans l'exécution de diverses procédures conformément à la loi et dans la communication des résultats de l'examen au Vérificateur général pour de plus amples informations.

ii.iii La responsabilité pénal

Dans cette affaire, où aucune enquête interne directe n'a été menée, la loi exige la participation des services contrôlés en tant que victime présumée. Si les résultats de l'inspection révèlent l'existence d'un acte considéré comme une infraction pénale, la Commission de vérification des fonds publics demandera alors à l'agence d'inspection de déposer une plainte auprès des autorités compétentes, telles qu'un officier enquêteur conformément au Code de procédure pénale, ou auprès du Bureau de la Commission nationale anti-corruption, en fonction du niveau hiérarchique du fonctionnaire impliqué, comme stipulé dans la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 2018.

Tout comme dans les cas des responsabilités civile et disciplinaire des fonctionnaires publics mentionnées précédemment, la Commission de vérification des fonds publics n'a pas le pouvoir d'obliger les enquêteurs ou la Commission nationale anti-corruption à se conformer à ses avis. De plus, la responsabilité pénale implique un système juridique imposant des sanctions sévères aux contrevenants. Par conséquent, le niveau de contrôle et de garantie des droits de l'accusé ou du défendeur est plus élevé que dans d'autres types de responsabilités, notamment lorsqu'une affaire est portée devant les tribunaux. En cas de doute quant à l'intention de l'accusé de commettre le crime, le tribunal accorde généralement le bénéfice du doute au défendeur, conformément au principe de présomption d'innocence⁹⁰⁷.

Ainsi, il est possible de conclure que le rapport de vérification des fonds publics n'a pas d'effet juridique en lui-même, puisqu'il ne peut être considéré comme causant un préjudice ou affectant de quelque manière que ce soit les droits des agents publics audités, en l'absence de force contraignante permettant aux services contrôlés d'émettre des ordonnances conformément aux avis de la Commission de vérification des fonds publics. Le résultat réel de l'audit public de la Commission de vérification des fonds publics n'est donc pas la formulation d'ordonnances

⁹⁰⁷ Article 59 de Code pénal : « Une personne est sujette à une responsabilité pénale seulement dans les cas où un acte est délibérément commis, à moins que la loi n'envisage spécifiquement la responsabilité pour des actes commis par négligence ou n'énonce expressément la responsabilité, même en cas d'actes involontaires. Commettre un acte intentionnellement implique une connaissance de l'acte et, simultanément, une volonté ou une prévision de ses conséquences par la personne agissant. Si l'auteur de l'acte ignore le fait constitutif d'une infraction, il ne peut être considéré comme ayant eu l'intention ou la capacité de prévoir les conséquences de cet acte. La négligence consiste à commettre involontairement une infraction, mais à le faire sans la prudence que toute personne raisonnable exercerait dans des circonstances similaires, et où la personne en question aurait pu exercer cette prudence mais ne l'a pas fait de manière adéquate. Un acte peut également inclure des conséquences résultant de l'omission d'accomplir une action requise pour éviter de telles conséquences ».

de sanctions administratives relevant directement du contrôle de la légalité de l'acte administratif par la Cour administrative. La jurisprudence de la Cour administrative suprême a établi que la vérification des fonds publics, qu'elle prenne la forme d'avis de la Commission de vérification des fonds publics, de rapports d'audit public de la Commission de vérification des fonds publics, de lettres du Bureau de vérification des fonds publics notifiant les avis de la Commission de vérification des fonds publics ou de tout autre document, ne constitue pas un acte administratif affectant les droits du requérant. Par conséquent, la Cour administrative n'a pas le pouvoir d'accepter une plainte pour examen sur cette base⁹⁰⁸. Cette jurisprudence est illustrée, par exemple, par l'ordonnance de la Cour administrative suprême n° 111/2002 et l'ordonnance n° 5/2018.

En conséquence, les agents publics mécontents du rapport d'enquête ne peuvent pas encore saisir la Cour administrative. Ils doivent attendre qu'une décision finale soit prise par les services contrôlés pour établir l'existence d'un préjudice. À ce stade, une ordonnance sera émise, appelant les agents publics à indemniser les dommages résultant des violations et à appliquer des sanctions disciplinaires. Ces deux types d'ordonnances ont le statut d'ordonnances administratives conformément à l'article 5 de la loi sur la procédure administrative de 1996⁹⁰⁹.

iii. La cristallisation et les suggestions

Actuellement, des appels sont lancés pour la réforme du droit des finances publiques en Thaïlande, visant à rehausser le statut de l'organisation de vérification des fonds publics actuelle, qui bénéficie actuellement d'un statut d'organisation indépendante en vertu de la constitution, au rang d'organisation judiciaire. Cela équivaldrait à l'établissement d'une Cour des Comptes, similaire à celles existantes en France et dans d'autres juridictions.

⁹⁰⁸ KRABUANSRI A., « Affaires administratives concernant la vérification des fonds publics de la Commission de vérification des fonds publics », *Journal académique de la Cour administrative*, année 23, numéro 2 (mai-août) 2023, pp. 191-192.

⁹⁰⁹ Article 5 de la Loi sur la procédure administrative de 1996 : « Dans cette loi, ... « Acte administratif » est défini comme suit :

(1) l'exercice du pouvoir en vertu de la loi par un fonctionnaire pour établir des relations juridiques entre des personnes (à savoir l'État, l'agence et l'individu). Cela comprend la création, la modification, le transfert, la préservation, l'extinction ou l'affectation du statut des droits ou des devoirs de l'individu, de manière permanente ou temporaire, telles que l'émission d'une ordonnance, d'une autorisation ou d'une approbation, la prise d'une décision sur un appel, la certification et l'enregistrement, mais exclut la délivrance d'un arrêté ;
(2) d'autres actes prescrits dans le règlement ministériel ».

Il est largement admis que le rôle actuel de la Commission de vérification des fonds publics dans le contrôle des finances publiques est encore considéré comme un « tigre de papier », dépourvu de l'autorité nécessaire pour imposer véritablement des réparations pour les préjudices subis. Le manque de force contraignante du dossier d'enquête et des avis émis par la Commission de vérification des fonds publics oblige les organismes de contrôle à se conformer à ces avis de manière volontaire. Il subsiste ainsi le risque que les organes de contrôle internes mènent des audits de manière inefficace, potentiellement pour protéger les agents publics au sein de ces organes et les exonérer de toute responsabilité, qu'il s'agisse d'infractions disciplinaires ou de responsabilité civile. Cette situation est particulièrement problématique dans les cas où des agents de haut niveau sont impliqués dans des manquements ou des infractions faisant l'objet d'une enquête, compromettant ainsi la capacité de l'État à réparer adéquatement les préjudices subis.

Pour remédier aux défis actuels concernant l'efficacité et l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics en Thaïlande, des ajustements législatifs sont impératifs. Ces modifications pourraient conférer à la Commission de vérification des fonds publics des attributions plus significatives, sans nécessiter immédiatement la mise en place d'une entité judiciaire distincte, telle qu'une Cour des Comptes. Voici deux propositions de révision législative :

(1) Attribution de pouvoirs de réparation des préjudices : Après une inspection révélant des actes illégaux ayant causé un préjudice à une agence publique, il est proposé d'autoriser la Commission de vérification des fonds publics à ordonner la restitution des dommages et intérêts par les responsables impliqués. Cette attribution, semblable à celle anciennement détenue par la Cour des Comptes française, garantirait une indemnisation financière adéquate pour les dommages causés par les fonctionnaires publics. Actuellement, le cadre juridique accorde à la Commission de vérification des fonds publics un rôle purement consultatif, ses conclusions n'étant pas contraignantes. Ainsi, les responsables au sein de l'agence sous enquête pourraient potentiellement compromettre l'intégrité des enquêtes internes, menaçant l'objectivité des résultats, surtout lorsqu'ils sont directement impliqués dans les accusations. De plus, la Commission de vérification des fonds publics ne peut garantir que les témoins interrogés lors de l'audit externe fourniront les mêmes informations lors des enquêtes internes, car ils demeurent sous l'autorité des agences contrôlées ;

(2) Autorisation de recommandations sur l'efficacité des dépenses : En cas d'inspection révélant des dépenses légales mais potentiellement inefficaces, il serait envisageable d'accorder à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir de formuler des recommandations. Le pouvoir d'audit de performance est déjà prévu par l'article 90 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, mais pourrait être étendu, notamment en exigeant que des audits soient menés avant que les fonds budgétaires ne soient dépensés. Bien que ces avis ne soient pas légalement contraignants, ils pourraient influencer les futures décisions budgétaires, limitant ainsi les gaspillages. Cette mesure diffère du contrôle de légalité, qui intervient après le décaissement du budget. Elle ne compromettrait pas le caractère de contrôle de la Commission de vérification des fonds publics, mais enrichirait son rôle consultatif dans le processus budgétaire, en amont (post-audit), plutôt qu'en aval (pré-audit).

Si la loi est amendée conformément à ces propositions, la Commission de vérification des fonds publics pourrait se voir attribuer le pouvoir légal d'émettre des ordonnances contraignantes à l'encontre des agents publics responsables, en cas de constat d'un acte illégal ayant causé un préjudice aux services contrôlés. Ces ordonnances auraient le statut d'actes administratifs et pourraient être contestées devant la Cour administrative par les agents publics insatisfaits ou en désaccord.

Bien que le résultat final de l'affaire demeure entre les mains de la Cour administrative, il est important de souligner que cette modification réduirait le processus d'enquête au sein du département administratif en confiant à une commission indépendante et impartiale la responsabilité de cette tâche légale. Cela permettrait donc de finaliser le dossier plus rapidement, ce qui serait bénéfique tant pour les parties concernées que pour le processus judiciaire dans son ensemble.

Il est donc logique que des efforts soient déployés pour encourager la Thaïlande à créer une Cour des comptes, chargée d'enquêter et de sanctionner les agents publics ne respectant pas la loi, tout en restituant les fonds à l'agence concernée de manière efficace. Ce système éviterait aux services contrôlés de mener une enquête supplémentaire et d'émettre une nouvelle ordonnance susceptible d'être contestée devant la Cour administrative, ce qui permettrait de gagner du temps et, éventuellement, de réduire les frais, tout en facilitant le recouvrement des fonds perdus.

2) Le Contrôle de la discipline budgétaire et financière⁹¹⁰

Effectivement, contrairement à la vérification des fonds publics au sens strict, également désignée sous l'appellation d'audit public authentique, qui se donne pour objectif de contrôler les « actions » des agences publiques ou des agents publics, la discipline budgétaire et financière se concentre exclusivement sur le « comportement » des agents publics. Cependant, il est important de noter que ce contrôle du « comportement », lorsqu'il viole ou ne respecte pas les lois en vigueur, peut découler de l'utilisation directe du pouvoir d'audit public authentique après que les fonds publics ont été inspectés. Ainsi, les deux aspects de l'exercice du pouvoir de contrôle de la Commission de vérification des fonds publics demeurent intrinsèquement liés l'un à l'autre.

La notion de discipline budgétaire et financière est actuellement inscrite dans la Constitution de 2017, à l'article 240, alinéa 1^{er} (5), qui établit les principes conférant à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'ordonner des sanctions administratives en cas de violations de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Ce concept a également été réaffirmé dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, à l'article 27, alinéa 1^{er} (5), ainsi que dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, à l'article 80, alinéa 2^e.

Cependant, il convient de souligner que cette mesure ne relève pas initialement de la responsabilité de l'Organisation thaïlandaise de vérification des fonds publics, comme c'est le cas pour l'audit public authentique. Il s'agit plutôt d'un nouveau concept en Thaïlande, influencé par le système de contrôle des finances publiques de la France, visant à combler les lacunes observées dans le passé en matière d'audit public thaïlandais.

À une époque où les économistes et les juristes thaïlandais accordent une confiance limitée au travail du gouvernement et des fonctionnaires ordinaires, mais témoignent d'une grande confiance envers les organisations constitutionnelles indépendantes, le système juridique relatif à la discipline budgétaire et financière revêt une importance primordiale. Ce système représente le pouvoir dont dispose la Commission de vérification des fonds publics pour faire respecter la loi et lui conférer un effet juridique autonome. Par conséquent, il diffère du pouvoir d'audit public authentique, étudié précédemment, qui représente en dernière instance

⁹¹⁰ Le terme « discipline budgétaire et financière » est un mot qui apparaît après le nom de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative, et qui a le contenu d'une affaire qui n'a aucun rapport avec la théorie de la « monnaie ».

le pouvoir ultime des services contrôlés pour examiner et émettre des ordonnances conformément aux lois applicables.

La considération et la sanction des infractions à la discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics revêtent une importance cruciale et sont particulièrement complexes. L'étude du contrôle de la discipline budgétaire et financière peut être subdivisée en quatre parties distinctes : Les actions qui violent la discipline budgétaire et financière selon la Constitution de 2017 (a) ; Les sanctions administratives pour violations de la discipline budgétaire et financière (b) ; Les procédures d'examen des cas de discipline budgétaire et financière (c) ; et Une comparaison des compétences de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière (d).

a. Les actions qui violent la discipline budgétaire et financière selon la Constitution de 2017

La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 est étroitement liée à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cependant, des incertitudes évidentes subsistent quant à l'interprétation des deux lois, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la discipline budgétaire et financière tel que stipulé dans l'article 97 de la loi organique. Cet article utilise les termes suivants : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État... », ce qui soulève la question de savoir si ladite loi a une portée globale incluant toutes les dispositions de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, ou si elle se limite uniquement au Chapitre 3, relatif à la discipline monétaire et financière, de cette loi. Cette ambiguïté dans la formulation de la loi nécessite une clarification juridique pour assurer une interprétation uniforme et cohérente, permettant ainsi une application efficace des dispositions légales concernant le contrôle de la discipline budgétaire et financière.

Une étude comparative du pouvoir d'audit public authentique met en évidence la nécessité d'une interprétation stricte et limitée de l'article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. En se fondant sur les principes du droit des finances publiques, il devient évident que la sanction des violations de la discipline budgétaire et financière représente un cadre juridique de discipline budgétaire qui confère à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir d'imposer des sanctions administratives aux agents

publics. Cet exercice de pouvoir administratif affecte les droits ou libertés des individus, ce qui souligne l'importance d'une clarté et d'une interprétation stricte de la loi, limitée aux pouvoirs accordés à l'organe de contrôle public.

Par conséquent, la loi servant de base pour punir les agents publics devrait se limiter aux dispositions du Chapitre 3, relatif à la discipline monétaire et financière, de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. La Commission de vérification des fonds publics ne devrait pas étendre son interprétation à d'autres dispositions de cette loi, notamment le chapitre 1 qui relève du cadre de l'économie politique, pour déterminer les sanctions légales.

Cette approche se différencie de l'audit public authentique, qui constitue à la fois un cadre politique et un cadre juridique. Lorsque le produit d'un tel contrôle est un rapport d'audit public non contraignant, qui ne contraint pas les services contrôlés à s'y conformer de quelque manière que ce soit, il ne représente qu'une opinion sur les audits publics, qu'ils soient de conformité, de performance ou financiers. N'ayant joué qu'un rôle consultatif, la Commission de vérification des fonds publics conserve le pouvoir d'appliquer et d'interpréter l'ensemble de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, sans risque de consommation excessive de pouvoir.

À la lumière de la comparaison précédente, la distinction entre la vérification des fonds publics au sens strict et la discipline budgétaire et financière apparaît beaucoup plus nette. La discipline budgétaire et financière sera donc examinée de manière approfondie. Les actions servant de base à la sanction de la discipline budgétaire et financière conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 peuvent être classées en deux types distincts : La prise en compte directe des fautes en matière de discipline budgétaire et financière (i) ; et La prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière (ii).

i. La prise en compte directe des fautes en matière de discipline budgétaire et financière

L'action directe sur la discipline budgétaire et financière se concrétise lorsque la Commission de vérification des fonds publics examine et sanctionne les agents publics qui ont enfreint ou omis de se conformer à la discipline budgétaire⁹¹¹, telle que disposée par l'article 80 de la Loi

⁹¹¹ VARUNYOU V., *op. cit.*, p. 13.

sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018⁹¹². Par exemple le cas de M. A., chargé de recevoir les paiements des honoraires. Selon la réglementation en vigueur, il est requis de délivrer un reçu pour tout paiement reçu. M. A. est conscient de ses responsabilités en vertu de cette réglementation. Cependant, il a accepté le paiement sans enregistrer la transaction, sans transférer les fonds au Trésor public ni les déposer dans une banque, et sans fournir de preuve de paiement. Cette action constitue une violation flagrante de la discipline budgétaire, telle que spécifiée par les règlements en vigueur. En conséquence, la Commission de vérification des fonds publics est habilitée à enquêter sur cet incident et, si les faits sont avérés, à imposer des sanctions administratives à M. A. conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁹¹³.

Initialement, les comportements considérés comme des transgressions de la discipline budgétaire et financière étaient précisés dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Cependant, dès lors que la discipline budgétaire et financière représente une règle assortie de conditions impactant les droits et devoirs du peuple, son exercice requiert impérativement le consentement de ce dernier par le biais d'une loi. Actuellement, ledit règlement a été abrogé au profit de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, spécifiquement son Chapitre 3, dédié à la discipline monétaire et financière, qui a été instaurée en remplacement et promulguée.

Cependant, le nouveau cadre juridique instauré après la promulgation de la Constitution de 2017 perçoit la discipline budgétaire et financière comme un système de contrôle assorti de sanctions potentiellement excessives et doublé d'une certaine redondance avec d'autres systèmes juridiques de régulation du comportement. Ainsi, dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, plus particulièrement au sein de son Chapitre 7 dédié à la discipline monétaire et financière, une approche supplémentaire de filtrage est mise en place avant d'appliquer ladite discipline.

Dans ce contexte, le chapitre 7 de cette loi revêt une importance particulière, notamment à travers les articles 95 et 97. Le système juridique est ainsi subdivisé en deux catégories de

⁹¹² Article 80 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : « La vérification des fonds publics est effectuée sur la base de l'intégrité, de la circonspection, de la transparence, de l'équité et du courage et sans parti pris, conforme aux principes de bonne gouvernance, selon les dispositions de la loi organique sur la vérification des fonds publics.

En cas de manquement aux disciplines monétaires et financières de l'État telles que prévues par la présente loi, l'application de sanctions administratives se fera conformément à la loi organique sur la vérification des fonds publics ».

⁹¹³ Comparaison avec la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 9/2004 par analogie.

cas, allant des infractions mineures aux infractions majeures : d'une part, les infractions mineures qui peuvent être rectifiées conformément à l'article 95, alinéa 1^{er} ; d'autre part, les infractions graves, qui sont ensuite classées en trois sous-catégories distinctes : les cas qualifiés de corruption selon l'article 95, alinéa 2^e ; ceux non qualifiés de corruption mais néanmoins graves, causant des préjudices, selon l'article 95, alinéa 3^e ; enfin, les cas graves pour lesquels aucune correction n'est envisageable conformément à l'article 95, alinéa 3^e. Ce n'est que dans ce dernier cas, où les infractions sont considérées comme graves et irréparables selon l'article 95, que la Commission de vérification des fonds publics est habilitée à sanctionner la discipline budgétaire et financière conformément à l'article 97.

L'article 95 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 établit les démarches à suivre en cas de détection d'erreurs durant la vérification des fonds publics, notamment en ce qui concerne le respect de la législation sur la discipline monétaire et financière de l'État. Si ces erreurs ne sont pas considérées comme des actes de malhonnêteté et ne causent aucun préjudice à l'État ou aux services contrôlés, le Vérificateur général doit alors notifier à l'entité contrôlée la nécessité de superviser ces erreurs et de mettre en place des mesures préventives pour éviter leur récurrence, à sa discrétion. Cependant, si ces erreurs sont évaluées comme étant le résultat d'actes répréhensibles, le Vérificateur général est dans l'obligation de porter le dossier à l'attention de la Commission nationale anti-corruption, conformément aux dispositions de l'article 88, alinéa 2^e, par analogie.

Dans le cas où ces erreurs entraînent un préjudice pour l'État ou les entités contrôlées, ou si elles sont intentionnellement commises en violation de la législation sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général doit alors notifier à l'entité vérifiée l'obligation de réparer ce préjudice ou de faire l'objet de sanctions disciplinaires, le cas échéant. Une fois les erreurs corrigées par l'entité contrôlée, celle-ci doit en informer le Vérificateur général. Si aucune mesure corrective n'est entreprise dans un délai raisonnable, le Vérificateur général est habilité à exiger la mise en œuvre de mesures correctives dans un délai déterminé⁹¹⁴.

⁹¹⁴ Article 95 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur général doit informer l'auditée de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur général soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics causent un préjudice à l'État ou aux services contrôlés ou ont été intentionnellement commises en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général doit informer l'Auditée d'indemniser l'État ou les services contrôlés ou

L'article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 énonce les dispositions à prendre en cas de transgression substantielle de la législation sur la discipline monétaire et financière de l'État par un agent public investi de son application. En l'absence de recours possibles selon les dispositions de l'article 95, alinéa 3^e, ou de l'article 96, le Vérificateur est ainsi habilité à porter la situation devant la Commission en vue de l'application d'une sanction administrative à l'encontre de l'agent concerné, en adaptant, le cas échéant, les dispositions de l'article 96, alinéa 2^e⁹¹⁵.

Le Chapitre 3, consacré à la Discipline monétaire et financière, partage une essence similaire avec le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Son objectif principal réside dans la clarification des infractions, classées selon diverses catégories, en fonction des instruments financiers mobilisés par les agents publics pour l'exécution de missions étatiques dans différents domaines. Le Chapitre 3, constitué de 37 dispositions couvrant les articles 31 à 67, se décline en six sections distinctes, à savoir : la Section 1, portant sur les Revenus (Articles 31 à 36) ; la Section 2, consacrée aux Dépenses (Articles 37 à 43) ; la Section 3, traitant de l'Acquisition de biens et de l'administration des biens de l'État (Articles 44 à 48) ; la Section 4, abordant la Création de dettes et la gestion de la dette publique (Articles 49 à 60) ; la Section 5, concernant les Fonds extrabudgétaires et les ressources renouvelables (Articles 61 à 63) ; enfin, la Section 6, relative aux Finances locales (Articles 64 à 67). Il convient de noter que ce chapitre intègre une diversité d'instruments financiers au sein d'un même cadre législatif et qu'il est, dans certains cas, sujet à des réglementations spécifiques. Ainsi, le Chapitre 3 se réfère largement à d'autres lois afin d'assurer une cohérence et une clarté juridique accrues dans le domaine financier. En vertu de cette loi, il semble que la Commission de vérification des fonds publics ne soit plus habilitée à établir des règles relatives à la discipline budgétaire et financière.

Cependant, la loi n'énonce pas explicitement les interdictions et réglementations relatives à l'utilisation de divers instruments financiers. Dans le Chapitre 3, il est simplement

de procéder à une sanction disciplinaire, le cas échéant. Lorsque l'audité a corrigé les fautes, il en informe le Vérificateur général.

Dans le cas où l'audité n'a pas pris de mesures en vertu de l'alinéa 3^e dans un délai raisonnable, le Vérificateur général l'informe de prendre des mesures dans le délai déterminé par le Vérificateur général ».

⁹¹⁵ Article 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En cas de violation substantielle de la loi relative à la discipline monétaire et financière de l'État par tout agent public investi de la responsabilité de son application, et lorsque les dispositions de l'article 95, alinéa 3^e, ou de l'article 96 ne peuvent être invoquées, le Vérificateur est habilité à soumettre la question à la Commission en vue de l'imposition d'une sanction administrative à l'encontre dudit agent public, en appliquant, *mutatis mutandis*, les dispositions de l'article 96, alinéa 2^e »

stipulé que toute violation des principes de la loi, qu'il s'agisse de l'acquisition de biens ou de la gestion des biens publics dans la Section 3, est considérée comme une transgression de la discipline budgétaire et financière. Toutefois, les détails précis concernant la gestion du domaine public ne sont pas explicités dans la loi. Par conséquent, pour évaluer si les agents publics ont agi conformément à la loi dans l'acquisition d'actifs, il est nécessaire de se référer à d'autres textes législatifs pertinents. À cet égard, des lois connexes, telles que la loi sur la gestion des marchés publics et des fournitures de 2018, doivent être prises en considération.

Ainsi, pour appréhender les transgressions en matière de discipline budgétaire et financière, il est impératif d'examiner non seulement la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, mais également d'autres lois. Parmi les législations importantes à considérer figurent la loi sur la procédure budgétaire de 2018, La Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics), la loi sur le Trésor de 1948, la loi sur la gestion de la dette publique de 2005, la loi sur la gestion des capitaux renouvelables de 2015, la Loi sur l'établissement des organisations administratives locales et la Loi sur les plans et procédures de décentralisation pour les organisations administratives locales de 1999⁹¹⁶. En outre, d'autres règlements, tels que la politique de vérification des fonds publics et les critères standard en matière de vérification des fonds publics conformément à l'article 240, alinéa 1er (1) et (2) de la Constitution de 2017, doivent également être examinés.

ii. La prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière

Les mesures relatives à la discipline budgétaire et financière liées à la vérification des fonds publics constituent des situations où la loi encadre la vérification des fonds publics sans être directement liée à la discipline budgétaire et financière, mais est néanmoins considérée comme applicable de manière indirecte⁹¹⁷. Ces cas se présentent dans deux contextes distincts :

(1) Dans le cas où le chef d'un service contrôlé, désigné l'Audité en vertu de cette loi, est chargé d'enquêter sur la responsabilité délictuelle ou disciplinaire d'un fonctionnaire dans des affaires *non liées à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État*, et qu'il est tenu de rendre compte des résultats de l'inspection au Vérificateur général, une autre situation peut

⁹¹⁶ SAWANGSAK C., *op. cit.*, pp. 91 - 92.

⁹¹⁷ VARUNYOU V., *op. cit.*, p. 14.

survenir. Si l'Audité enfreint ou omet de se conformer à ces obligations dans le délai spécifié par le Vérificateur général sans motif raisonnable, cela sera considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière en vertu de l'article 96, en relation avec l'article 85, alinéa 2^e, de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Bien que le rapport d'audit public authentique de la Commission de vérification des fonds publics ne comporte aucune exigence contraignante à respecter par le service contrôlé, ce dernier a le devoir d'utiliser les informations reçues pour mener une enquête visant à établir les faits et à émettre des ordonnances en conséquence. En cas de violations et de non-respect, ils seront tenus responsables de la discipline budgétaire et financière, et des sanctions pourront être appliquées à l'Auditée. Cette prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière se traduit donc par la mise en œuvre stricte de la discipline budgétaire et financière associée à la vérification des fonds publics au sens stricte ;

(2) Dans une situation similaire à celle précédemment décrite, mais *liée à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État*⁹¹⁸, si l'Audité a enfreint cette loi, cela sera considéré comme une violation de la discipline budgétaire et financière conformément à l'article 96, en liaison avec l'article 95, alinéa 4^e, de la même loi. Il est important de noter que dans ce scénario, l'Audité lui-même n'a pas directement transgressé la discipline budgétaire et financière, mais plutôt un de ses subordonnés. Néanmoins, en tant que personne chargée de l'inspection et tenue de respecter la loi, l'Audité est également tenu pour responsable de toute non-conformité aux exigences légales.

Dans ces deux cas, il est à noter que l'Audité, en tant que superviseur, n'a pas directement enfreint la discipline budgétaire. Toutefois, il est crucial de souligner qu'une infraction disciplinaire budgétaire et financière peut également être relevée pour avoir négligé de suivre les ordres du Vérificateur général sans motif raisonnable. Cette mesure vise à encourager l'Auditée, en tant que responsable, à exercer une supervision attentive sur ses subordonnés.

De plus, la Thaïlande a récemment adopté une nouvelle politique juridique qui met l'accent sur la responsabilité de l'Audité plutôt que de ses agents publics en matière de discipline budgétaire

⁹¹⁸ La distinction entre la violation de la loi sans enfreindre la discipline monétaire et financière de l'État, et la violation de cette discipline en vertu de l'article 85, alinéa 2e, et des articles 95 et 97 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, semble moins nette dans la pratique, car en réalité, il s'agit d'un audit de conformité dans les deux cas. Pour des informations plus détaillées

et financière. Cette approche est justifiée par le fait que ce sont les l'Audités qui détiennent le véritable pouvoir décisionnel en matière de finances publiques⁹¹⁹.

b. Les sanctions administratives pour violations de la discipline budgétaire et financière

Les sanctions pour les violations et les non-respects de la loi sur la discipline budgétaire et financière, qui étaient à l'origine définies dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, consistaient uniquement en des amendes administratives. Actuellement, ces sanctions sont établies dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, où elles sont divisées en trois catégories selon l'article 98, premier alinéa : (1) la probation ; (2) la réprimande publique ; et (3) l'amende administrative. La Commission de vérification des fonds publics doit prendre en considération la gravité de l'infraction ainsi que les dommages causés par celle-ci, conformément à l'article 98, alinéa 3^e⁹²⁰.

Il est important de noter que la loi n'explicite pas clairement quelles sanctions administratives seront appliquées aux actes considérés comme des violations de la discipline budgétaire et financière pour chacune des infractions mentionnées, conformément à l'article 98, premier alinéa.

De plus, si la Commission de vérification des fonds publics décide qu'il est approprié d'imposer une amende administrative en vertu de l'article 98, premier alinéa, (3), elle doit alors déterminer le montant de cette amende administrative. Par conséquent, à ce stade, cette question reste en suspens, conférant ainsi un pouvoir discrétionnaire considérable à la Commission de vérification des fonds publics. Cette approche diffère des sanctions administratives du système juridique précédent, où les sanctions administratives étaient clairement définies comme des

⁹¹⁹ BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, « Problem de la vérification des fonds publics en France et en Thaïlande », *op. cit.*, p. 218.

⁹²⁰ Article 98 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Les sanctions administratives comprennent :

- (1) la mise à l'épreuve ;
- (2) la condamnation publique ;
- (3) l'amende administrative.

En ce qui concerne l'amende administrative, le montant de l'amende ne peut pas dépasser douze mois de salaire de la personne sanctionnée.

Pour déterminer les sanctions administratives en vertu de l'alinéa 1, la Commission prendra en considération les circonstances et la gravité des fautes et des dommages découlant de la conduite de la personne concernée ».

mesures sévères pour chaque infraction à la discipline budgétaire et financière. Dans le passé, cela limitait les pouvoirs discrétionnaires de la Commission de vérification des fonds publics aux seuls plafonds initialement établis par la loi.

c. Les procédures d'examen des cas de discipline budgétaire et financière

Le contrôle de la discipline budgétaire et financière implique la surveillance des actions des agents publics. Par conséquent, dans la pratique, le Vérificateur général initie généralement un audit complet sur trois aspects : l'audit de conformité, l'audit de performance et l'audit financier, conformément au Chapitre 6 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. De plus, si le Vérificateur général constate une violation de la loi attribuable au comportement d'un agent public ne respectant pas la discipline budgétaire et financière exigée, il transmettra l'affaire à la Commission de vérification des fonds publics pour examen et ordonnera éventuellement une sanction administrative, conformément au Chapitre 7 de la même loi.

Lorsqu'une ordonnance sanctionnant une violation de la discipline budgétaire et financière implique une mesure susceptible d'affecter les droits ou les obligations d'une personne, la loi doit prévoir des procédures d'examen rigoureuses afin de garantir le droit des parties à être entendues et à présenter leur défense dans toute la mesure permise par la loi. En conséquence, la Commission de vérification des fonds publics doit se conformer aux critères, méthodes et procédures établis pour les considérations administratives générales, comme spécifié dans la loi sur la procédure administrative de 1996⁹²¹. En outre, outre les règles énoncées dans la loi de 1996, la Commission doit opérer en accord avec les règles, procédures et méthodes spécifiées dans des lois particulières, notamment la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, ainsi que le Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures de discipline budgétaire et financière de 2019.

La méthode actuelle d'examen des affaires liées à la discipline budgétaire et financière peut être divisée en huit étapes distinctes : La soumission des affaires à la Commission de vérification

⁹²¹ YUWANATEMEE K., « Note à la fin de l'avis de la commission des procédures administratives Affaire terminée n° 1323/2021 », Journal de droit administratif, Bureau du Conseil d'État, (Année 34 Volume 1, 2022), pp. 267 - 270.

des fonds publics (i) ; L'examen et la résolution concernant l'acceptation ou le rejet de l'affaire pour examen, ainsi que la nomination du membre du Comité chargé de l'affaire (ii) ; La notification des allégations et la clarification de ces dernières (iii) ; La collecte des faits et des preuves pertinents (vi) ; L'évaluation des éléments de preuve et la rédaction de rapports (v) ; L'examen et la détermination des sanctions administratives appropriées (vi) ; L'exécution des décisions prises (vii) ; et La possibilité de faire appel contre la décision rendue (viii).

i. La soumission des affaires à la Commission de vérification des fonds publics

La personne habilitée à soumettre des affaires à la Commission de vérification des fonds publics est le Vérificateur général. Il doit s'agir d'un cas où le Vérificateur général a examiné et constaté que l'Audité ou un agent public a directement enfreint la discipline budgétaire et financière, ou a agi indirectement en matière de discipline budgétaire et financière selon les articles 21 et 22 du Règlement 2019. Cependant, cela ne doit pas être une affaire déjà jugée sur cette question en se basant sur les mêmes faits que ceux énoncés dans l'article 23. Conformément à l'article 24, le Vérificateur général doit dresser par écrit au moins une liste ou inclure les documents suivants : (1) le nom, la fonction et l'affiliation de l'accusé au moment de l'infraction ; (2) les faits et circonstances justifiant une sanction administrative, ainsi que les lois et règlements pertinents ; (3) une liste des preuves ; (4) un rapport sur les résultats de l'inspection et les preuves connexes ; et (5) des recommandations concernant les sanctions administratives appropriées.

ii. L'examen et la résolution concernant l'acceptation ou le rejet de l'affaire pour examen, ainsi que la nomination du membre du Comité chargé de l'affaire

Conformément à l'article 25 du Règlement de 2019, lorsqu'une violation de la discipline budgétaire et financière est soumise à la Commission de vérification des fonds publics, le Bureau de vérification des fonds publics doit procéder à son inscription au registre et charger les fonctionnaires de réaliser un examen préliminaire pour déterminer si elle répond aux critères énoncés aux articles 21 à 23.

Ensuite, le Bureau rédigera un mémorandum examinant la question et soumettra ses avis au Président de la Commission de vérification des fonds publics. Une fois que le Président aura reçu le mémorandum d'inspection de l'affaire, une réunion de la Commission de vérification des fonds publics sera convoquée pour examiner et prendre une résolution quant à l'acceptation ou non de l'examen de l'affaire sans délai. Si la Commission estime que la question des violations de la discipline budgétaire et financière proposée est conforme à l'article 25, elle adoptera une résolution pour accepter la question pour examen et rapporter les accusations. La Commission désignera alors un membre comme un responsable de l'affaire et décidera de désigner au moins un fonctionnaire du Bureau en tant qu'assistant du responsable de l'affaire. De plus, le responsable de l'affaire notifiera la résolution de la commission et informera l'accusé de l'allégation ainsi que de son droit de s'y opposer, conformément à l'article 26 du Règlement de 2019.

Cependant, si la Commission estime que la question ne répond pas aux critères de l'article 25, elle adoptera une résolution pour ne pas accepter l'examen de l'affaire et retirera celle-ci du registre, conformément à l'article 27 du Règlement de 2019.

iii. La notification des allégations et la clarification de ces dernières

Lorsque la Commission décide de notifier l'allégation, le responsable du dossier doit informer l'accusé de cette allégation afin de lui permettre d'expliquer les faits et de présenter des preuves à l'appui de sa position, que ce soit pour confirmer, réfuter ou corriger l'allégation, que ce soit en fait ou en droit.

Cette allégation doit être formulée par écrit, précisant les faits et circonstances justifiant une sanction administrative, et accompagnée de copies des preuves pertinentes, dans la mesure où l'accusé peut comprendre l'allégation, conformément à l'article 28 du Règlement de 2019. Lorsque l'accusé a reçu la lettre l'informant de l'allégation, il doit fournir une explication écrite corrigeant cette allégation ainsi que des preuves (si disponibles), et la soumettre au responsable du dossier dans un délai de trente jours. Si nécessaire, l'accusé peut demander une prolongation de ce délai en présentant une demande au responsable de l'affaire, qui peut accorder une prolongation maximale de quinze jours pour répondre à l'allégation.

Si le délai pour soumettre une déclaration rectifiant l'allégation expire et que l'accusé ne fournit pas de déclaration, il sera considéré que l'accusé est au courant de l'allégation mais ne souhaite pas y répondre ni réfuter les accusations, conformément à l'article 29 du Règlement de 2019.

iv. La collecte des faits et des preuves pertinents

Après le processus de notification et de clarification des allégations, si des faits et des preuves supplémentaires sont nécessaires pour étayer l'affaire, le responsable du dossier dispose de l'autorité, conformément à l'article 30 du Règlement de 2019, pour :

(1) Demander au service contrôlé ou à la personne accusée de fournir une explication écrite, de soumettre des documents ou d'autres preuves pertinentes, ou de venir témoigner ;

(2) Demander au Vérificateur général ou à un fonctionnaire autorisé par le Vérificateur général de fournir une explication écrite, de soumettre des documents ou d'autres preuves pertinentes, ou de venir témoigner ;

(3) Demander à un témoin ou à un expert de fournir une déclaration écrite, de donner son opinion, ou de venir témoigner ; et

(4) Procéder à une inspection sur place.

Selon l'article 31, lors de la collecte de ces faits et preuves, si une déclaration est requise, elle doit être enregistrée par écrit et le procès-verbal de la déclaration doit être lu à l'accusé ou au témoin, et cette personne doit également être invitée à signer en guise de preuve.

Cependant, si le Vérificateur général ou l'accusé semble ne pas être au courant des faits ou des preuves présentés, le responsable de l'affaire doit résumer ces éléments et informer le Vérificateur général ou l'accusé, leur offrant ainsi l'opportunité de clarifier ou de présenter des preuves pour confirmer ou infirmer les éléments avancés, conformément à l'article 32.

v. L'évaluation des éléments de preuve et la rédaction de rapports

La Commission ou le responsable de l'affaire a le pouvoir discrétionnaire d'examiner les preuves, sans être limité à celles présentées par le Vérificateur général ou l'accusé, selon l'article

33 du Règlement de 2019. Une fois que le responsable de l'affaire a signalé l'allégation et a écouté les explications pour répondre à l'allégation, ainsi que terminé la collecte des faits et des preuves, il doit préparer un rapport résumant les faits. Ce rapport, accompagné des questions et des avis juridiques, doit être soumis à la Commission pour examen et prise de décision dans un délai de trente jours, conformément à l'article 36.

Dans la préparation du rapport, le responsable de l'affaire doit inclure les informations importantes telles que spécifiées dans l'article 37 du Règlement de 2019, à savoir :

- (1) La date, le mois et l'année où le rapport a été rédigé ;
- (2) Le nom, le poste et le mandat de l'accusé au moment où l'infraction a été commise et actuellement ;
- (3) L'allégation et les circonstances ayant conduit à l'infraction, l'explication de l'allégation, ainsi que les faits et circonstances justifiant celle-ci ;
- (4) Les avis et motifs ;
- (5) Les propositions de sanctions administratives et les conditions d'exécution de celles-ci, le cas échéant.

vi. L'examen et la détermination des sanctions administratives appropriées

Lorsque le Président de la Commission reçoit le rapport du responsable de l'affaire ainsi que les documents, il convoque une réunion de la Commission dans les quinze jours suivant la réception du rapport et des documents, conformément à l'article 38 du règlement de 2019. Cependant, les actions du responsable de l'affaire en question ne constituent qu'une collecte préliminaire de faits et l'expression d'opinions à la Commission. Ainsi, dans l'intérêt de la justice, la Commission peut rechercher des faits et des preuves supplémentaires ou ordonner au responsable de l'affaire du faire, comme le dispose l'article 38.

De plus, la Commission peut accorder à l'accusé la possibilité de faire des déclarations orales et de poser des questions supplémentaires, conformément à l'article 39. Lors de la réunion de la Commission, le responsable de l'affaire présente une déclaration résumant les faits, les questions d'allégations, les questions juridiques et ses opinions à la Commission, comme l'exige l'article 40.

La Commission utilise le rapport du Vérificateur général et examine les faits tirés du responsable de l'affaire concerné, ainsi que les questions juridiques connexes. Si la Commission estime qu'il n'y a pas suffisamment de preuves pour affirmer qu'une infraction a été commise comme allégué, elle décide alors de mettre fin à l'affaire. Cependant, si elle conclut qu'une infraction a été commise conformément aux allégations, elle décide d'ordonner une sanction administrative à l'encontre de l'accusé, comme le prévoit l'article 41.

La décision de la Commission doit être détaillée conformément à l'article 44. Elle doit inclure :

- (1) La date, le mois et l'année où la décision a été prise.
- (2) Le nom, la fonction et l'agence de l'accusé au moment de l'infraction et à l'heure actuelle.
- (3) Les accusations et les circonstances ayant conduit à la commission de l'infraction, y compris une explication de l'allégation et les faits et questions juridiques pertinents.
- (4) Les décisions concernant les infractions et les motifs justifiant ces décisions.
- (5) Les résolutions du comité prises suite à la décision.
- (6) La détermination des sanctions administratives, y compris les conditions et modalités d'imposition de la peine, ainsi que le délai d'expiration de la sanction administrative, en spécifiant l'agence ou l'agent public chargé de se conformer aux conditions d'imposition de la sanction, le cas échéant.

En outre, les informations sur le droit d'appel à la Cour administrative suprême, y compris le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance, tel que spécifié à l'article 45. Ces détails sont essentiels pour assurer la transparence et l'équité dans le processus décisionnel de la Commission.

vii. L'exécution des décisions prises

Lorsque la Commission émet une ordonnance de sanction, le Bureau est chargé de notifier la décision à l'accusé ainsi qu'aux agences concernées, notamment les services contrôlés, pour assurer le respect de la décision, le cas échéant. Cette décision entre en vigueur à la date où elle

est prise par la Commission. Cependant, cette décision peut être utilisée pour soutenir l'accusé une fois que cette personne en a été informée conformément à l'article 46 du règlement de 2019.

Dans le cas où la Commission rendrait une ordonnance de sanction administrative pour négligence ou violation des étapes ou méthodes prescrites par la loi, la Cour administrative peut, lors de son examen, annuler la décision de la Commission si elle estime qu'il s'agit d'une étape ou d'une méthode importante. Par exemple, si une ordonnance est basée sur une enquête menée uniquement par le Vérificateur général sans tenir compte des faits soulevés par le plaignant pour contester l'affaire conformément au système d'enquête, une telle ordonnance pourrait être considérée comme non légale⁹²².

viii. La possibilité de faire appel contre la décision rendue

Lorsqu'une décision est prise dans une affaire de discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics, cette décision est considérée comme un acte administratif selon la loi sur la procédure administrative de 1996, article 5. En conséquence, elle est sujette au contrôle de la Cour Administrative en vertu de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, article 9, alinéa 1^{er} (1).

Toutefois, en raison de la spécificité des cas de discipline budgétaire et financière, la Constitution de 2017, à l'article 240, alinéa 3^e, et la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, à l'article 103⁹²³, ont établi une exception. Selon cette exception, le recours doit être porté devant la Cour administrative suprême dans un délai de 90 jours à compter de la réception de la décision, sans nécessité de déposer préalablement une plainte

⁹²² Une analyse comparative pourrait être entreprise en référence à l'arrêt de la Cour administrative suprême n° A.N. (03.) 2/2020, établissant une analogie avec le cas présent. Dans cette décision, la Cour a examiné la validité d'une mesure prise sur la base des informations fournies par le Comité de discipline budgétaire et financière, une instance habilitée à procéder à des investigations et à formuler des recommandations préliminaires à la Commission de vérification des fonds publics, et ce, antérieurement à l'adoption de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

⁹²³ Article 240, alinéa 3^e, de Constitution de 2017 : « Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) »

Article 103 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Toute personne faisant l'objet d'une sanction administrative peut interjeter appel auprès de la Cour administrative suprême dans un délai de 90 jours à compter de la date d'obtention de l'ordonnance de sanction ».

devant la Cour administrative de première instance. Ainsi, c'est la Cour administrative suprême qui est compétente pour statuer sur cette affaire, conformément à la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, article 11 (3)⁹²⁴.

Lors du procès devant la Cour administrative suprême, la politique de vérification des fonds publics et les critères standard en matière de vérification des fonds publics doivent être pris en compte, en accord avec l'article 240, alinéa 3^e de la Constitution.

d. Une comparaison des compétences de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière

Afin d'approfondir la compréhension du rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans les questions de discipline budgétaire et financière, une analyse comparative s'avère pertinente. *En premier lieu*, une comparaison avec son rôle initial avant la Constitution de 2017 est susceptible d'apporter des éclaircissements précieux. Cette approche diachronique permettra de mettre en lumière les évolutions et les transformations intervenues au sein de la Commission, tant en termes de missions que de fonctionnement. *En second lieu*, une étude comparative avec le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière de France dans le passé s'annonce des plus fructueuses. En effet, cette Cour constitue un modèle dont s'est inspirée la Thaïlande lors de la création de sa propre Commission. En examinant les similitudes et les différences entre les deux institutions, il sera possible de mieux cerner les spécificités du système thaïlandais et d'en apprécier les forces et les faiblesses. En conclusion, une double approche comparative, diachronique et synchronique, offre une perspective prometteuse pour une compréhension approfondie du rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le contexte thaïlandais. Une représentation de l'étude comparative est présentée dans les tableaux ci-dessous.

⁹²⁴ Article 11 (3) de la Loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « La Cour Administrative Suprême est compétente pour connaître : ... (3) Des litiges qui lui sont attribués par la loi ».

Tableau 16⁹²⁵

Analyse comparative du mandat de la Commission de vérification des fonds publics de Thaïlande avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017		
	Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics avant l'adoption de la Constitution de 2017.	Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics suite à l'adoption de la Constitution de 2017
Réflexions relatives à l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - La Commission de vérification des fonds publics bénéficie du soutien du Comité de discipline budgétaire et financier en vue de mener des investigations et de formuler des avis juridiques préliminaires. - L'exercice des compétences de la Commission de vérification des fonds publics est placé sous la supervision de la Cour Administrative de Première Instance. 	<ul style="list-style-type: none"> - La suppression du rôle du Comité de discipline budgétaire et financier par la loi confère à la Commission de vérification des fonds publics la responsabilité primordiale de détecter les infractions à la discipline budgétaire et financière, faisant ainsi de celle-ci l'organe suprême dans ce domaine. - L'exercice des compétences de la Commission de vérification des fonds publics est placé sous la supervision de la Cour Administrative Suprême.
Réflexions sur le contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles utilisées comme fondement pour déterminer les violations de la discipline budgétaire et financière sont énoncées dans les lois ainsi que dans le règlement intérieur spécifique de la Commission de vérification des fonds publics, à savoir le Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles utilisées comme fondement pour déterminer les violations de la discipline budgétaire et financière sont établies au niveau législatif, notamment dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

⁹²⁵ Tableau 16 produit par KRABUANSRI A., 11 février 2023.

Analyse comparative du mandat de la Commission de vérification des fonds publics de Thaïlande avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2017

	Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics avant l'adoption de la Constitution de 2017.	Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics suite à l'adoption de la Constitution de 2017
	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles utilisées pour déterminer les infractions à la discipline budgétaire et financière sont caractérisées par leur clarté et leur portée limitée à des questions juridiques spécifiques. - L'exercice du pouvoir de sanctionner les violations de la discipline budgétaire et financière revêt un statut juridique en tant qu'acte administratif. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles utilisées pour déterminer les infractions à la discipline budgétaire et financière sont sujettes à une certaine opacité, ce qui suscite une analyse juridique visant à déterminer si elles englobent les aspects liés à la sphère politique. - L'exercice du pouvoir de sanctionner les violations de la discipline budgétaire et financière revêt un statut juridique en tant qu'acte administratif, mais il peut entraîner des sanctions renforcées, telles que la probation et la réprimande publique.

Tableau 17⁹²⁶

Analyse comparative entre la Commission de vérification des fonds publics en Thaïlande et la Cour disciplinaire budgétaire et financière en France		
Similitudes	La Commission de vérification des fonds publics	La Cour disciplinaire budgétaire et financière
Similitudes : Réflexions relatives à l'organisation	Les deux entités sont des organes de régulation administrative externes, jouissant d'une indépendance vis-à-vis des services contrôlés, en accord avec les principes d'indépendance édictés par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).	
Similitudes : Réflexions sur le contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit d'une institution chargée de surveiller le respect des règles des finances publiques par les agents publics, sanctionnant tout comportement non conforme à la loi. - Il s'agit d'un organe de contrôle intervenant postérieurement à la gestion des fonds publics. 	
Différences	La Commission de vérification des fonds publics	La Cour disciplinaire budgétaire et financière
Différences : Réflexions relatives à l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit d'une entité constitutionnellement indépendante, relevant de l'exécutif mais n'étant ni sous le commandement ni sous la supervision directe du gouvernement. Les décisions résultant de l'exercice de son pouvoir ont le statut d'« acte administratif ». - Les agents publics sanctionnés et mécontents des décisions de la Commission peuvent faire appel devant la Cour administrative suprême (ou la Cour administrative de première instance avant l'adoption de la Constitution de 2017). 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit d'une institution judiciaire. Les décisions issues de l'exercice de ce pouvoir ont le statut de « jugement ». - Les agents publics sanctionnés et insatisfaits des décisions de la Cour peuvent déposer une « requête » auprès du Conseil d'État.

⁹²⁶ Tableau 17 produit par KRABUANSRI A., 11 février 2023.

Analyse comparative entre la Commission de vérification des fonds publics en Thaïlande et la Cour disciplinaire budgétaire et financière en France		
Différences : Réflexions sur le contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Elle est chargée de surveiller le comportement de tous les agents publics, qu'ils soient l'audité ou des agents publics relevant de l'agence, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables publics, en matière de droit des finances publiques. - Trois types de sanctions sont prévus : les amendes administratives, la mise en probation publique, et la réprimande (avant l'annonce de la Constitution de 2017, seule l'amende administrative était appliquée). 	<ul style="list-style-type: none"> - Son contrôle se limite au comportement de l'Ordonnateur, qui est principalement le chef d'un organisme gouvernemental. - Une seule sanction est prévue, à savoir une amende administrative.

3) La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels

Outre le pouvoir général de vérification des fonds publics et de contrôle de la discipline budgétaire et financière, la Constitution de 2017 prévoit actuellement que les organismes constitutionnels indépendants exercent un pouvoir conjoint en matière d'inspection des dépenses des fonds publics. Cela intervient notamment dans les cas où il ne relève pas des obligations du Vérificateur général d'examiner les finances publiques, mais où il existe des preuves raisonnables laissant penser que l'utilisation des fonds publics constitue une mauvaise pratique, qu'il y a eu délibérément violation des dispositions de la Constitution ou de la loi, ou que cela pourrait compromettre l'intégrité ou l'équité des élections. Le Vérificateur général informe la Commission Nationale Anti-Corruption à des fins d'information et pour lui permettre d'exercer ses fonctions et pouvoirs. Les documents et les preuves examinés ou préparés par le Vérificateur général des finances publiques sont considérés comme faisant partie du dossier d'enquête de la Commission nationale anti-corruption, conformément à l'article 244 de la

Constitution de 2014 et à l'article 7 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018⁹²⁷.

Dans ce contexte, il est clair que l'examen n'est pas directement lié à la discipline budgétaire, mais plutôt à une question relevant du contrôle exercé par le Vérificateur général sur cette discipline. Même si cette responsabilité ne relève pas de sa compétence directe, il est impératif que le Vérificateur général ne reste pas passif en présence de telles défaillances. En effet, il a le devoir de partager les résultats de ses inspections avec d'autres organismes en vue de poursuites judiciaires ultérieures.

En outre, la Constitution a introduit de nouveaux mécanismes pour prévenir les dommages causés par les politiques ou programmes populistes irresponsables du gouvernement. Cette idée était initialement présente dans le projet de constitution du Professeur Borwornsak Uwanoo (version soumise au Conseil national de la réforme pour approbation en 2015), qui prévoyait un partage du pouvoir entre la Commission de vérification des fonds

⁹²⁷ Article 244 de la Constitution de 2017 : « Dans les cas où il existe des éléments de preuve raisonnables laissant à penser que l'utilisation des fonds de l'État implique des circonstances de corruption, ou que l'exercice intentionnel de fonctions ou de pouvoirs est en violation de la Constitution ou des lois, ou peut compromettre l'intégrité et l'équité des élections, et lorsque le Vérificateur général n'a pas le pouvoir d'agir, celui-ci informe la Commission nationale anti-corruption, la Commission électorale ou d'autres organismes compétents, selon le cas, à des fins d'information et pour qu'ils agissent conformément à leurs responsabilités et pouvoirs respectifs.

Dans les procédures engagées par la Commission nationale anti-corruption, la Commission électorale ou d'autres organismes compétents informés selon les dispositions précédentes, les documents et preuves examinés ou produits par le Vérificateur général sont considérés comme faisant partie intégrante du dossier d'enquête de ces commissions ou organismes ».

Article 7 de La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Sous réserve du troisième alinéa, lorsque des éléments de preuve raisonnables laissent à penser que les dépenses publiques impliquent des circonstances de corruption, ou que l'exercice intentionnel de fonctions ou de pouvoirs est contraire à la Constitution ou aux lois, ou encore que cela peut entraver le déroulement juste et équitable des élections, et lorsque le Vérificateur général n'a pas le pouvoir d'agir, il doit en informer la Commission nationale anti-corruption, la Commission électorale ou d'autres agences compétentes, selon le cas, à des fins d'information et pour qu'ils poursuivent l'exercice leurs fonctions et pouvoirs.

Dans le cadre des procédures engagées par la Commission nationale anti-corruption, la Commission électorale ou d'autres agences compétentes informées conformément à l'alinéa 1, les documents et preuves examinés ou produits par le Vérificateur général sont considérés comme faisant partie intégrante du dossier d'enquête de ces commissions ou organismes, selon le cas.

Si le Vérificateur général estime qu'il existe des éléments de preuve raisonnables laissant à penser qu'un fonctionnaire de la Commission nationale anti-corruption a commis un acte pouvant être qualifié de corruption, d'exercice intentionnel de fonctions ou de pouvoirs contraires à la Constitution ou aux lois, il en informe la Commission nationale anti-corruption. En tant qu'officier enquêteur, le Vérificateur général a le pouvoir de mener une enquête préliminaire conformément aux règles et procédures établies par la Commission nationale anti-corruption, ou de vérifier les dossiers d'enquête de cet agent. Cette enquête préliminaire ne doit en aucun cas perturber le travail de routine du responsable de la Commission nationale anti-corruption. Une fois les résultats de l'enquête préliminaire publiés, ils doivent être notifiés à la Commission nationale anti-corruption pour qu'elle prenne les mesures appropriées. Si la Commission anti-corruption estime que l'action entreprise par le Vérificateur général aura un impact négatif sur la fonction de son responsable, elle peut notifier sa décision d'empêchement au Vérificateur général et transmettre le rapport d'enquête préliminaire à la Commission nationale anti-corruption pour les suites nécessaires ».

publics, le Vérificateur général, la Commission nationale anti-corruption et la Cour administrative. Cependant, la constitution actuelle a modifié cette approche pour en faire une question de contrôle politique plutôt que judiciaire.

En vertu de la Constitution de 2017, article 245, ainsi que de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, article 8, le Vérificateur général est investi du pouvoir de contrôler les dépenses publiques ou toute autre action non conforme à la discipline budgétaire et susceptible de causer des dommages financiers graves. Lorsque cela relève de l'autorité du Vérificateur général, celui-ci procède à une inspection et présente les résultats de celle-ci à la Commission de vérification des fonds publics pour examen. Une fois que la Commission a examiné et accepté cette inspection, elle engage des discussions avec la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. Si la réunion conjointe approuve les résultats de l'inspection, une lettre est alors envoyée conjointement pour informer immédiatement la Chambre des représentants, le Sénat et le Cabinet, et pour divulguer les résultats de l'inspection au public à des fins d'information⁹²⁸.

Dans ce contexte, il est évident que ces dispositions constituent un cadre d'économie politique. En effet, l'organisation exerçant le pouvoir doit déterminer si certaines actions sont susceptibles de causer des dommages financiers graves, ce qui, par nature, relève plus de la

⁹²⁸ Article 245 de la Constitution de 2017 : « Afin de remédier ou de prévenir les préjudices potentiels aux finances de l'État, le Vérificateur général soumettra à la Commission de vérification des fonds publics les résultats du contrôle d'actes non conformes à la loi sur les finances et à la discipline budgétaire de l'État, susceptibles d'entraîner d'importants dommages financiers à l'État.

Si la Commission de vérification des fonds publics approuve les résultats de l'inspection, elle consulte la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. En cas d'accord lors de la réunion conjointe, un avis écrit conjoint est immédiatement transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil des ministres, et les conclusions de l'inspection sont rendues publiques ».

Article 8 de La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En vue de prévenir ou d'atténuer d'éventuels préjudices en matière monétaire ou de finances publiques, le Vérificateur général est tenu de présenter un rapport concernant les violations de la loi sur les finances publiques susceptibles de causer un préjudice grave aux finances publiques de l'État à la Commission d'examen.

Si la Commission, conformément à l'alinéa 1, approuve ledit rapport, elle doit convoquer une réunion de consultation entre la Commission électorale et la Commission nationale anti-corruption. Si les participants à la réunion acceptent les résultats du rapport à la majorité des deux tiers, le Président, le Président de la Commission électorale et le Président de la Commission nationale anti-corruption doivent signer et soumettre immédiatement leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Conseil ministériel, tout en informant également le public.

Tous les membres de la Commission de vérification des fonds publics, de la Commission électorale et de la Commission nationale anti-corruption doivent participer à ladite réunion en vertu de l'alinéa 2. Ceux qui ont manqué la réunion, ont voté contre ou se sont abstenus doivent être considérés comme ayant commis une infraction grave au Code de Déontologie, bien qu'ils aient la possibilité de démissionner avant la date de l'assemblée ou avant le vote, selon le cas.

Au cours de la réunion prévue à l'alinéa 1, le Vérificateur général a le droit de participer et d'exprimer son opinion, mais il ne dispose pas du droit de vote.

L'ordre du jour et les autres questions de procédure de la co-réunion seront organisés par décision des participants ».

politique que de la légalité. L'exercice du pouvoir par le Vérificateur général et la Commission de vérification des fonds publics se limite à mener des enquêtes et à communiquer les résultats de ces enquêtes aux organisations politiques et au public en vue d'un examen approfondi et d'une prise de décision politique concertée.

Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics clarifie les pouvoirs et les responsabilités de la Commission dans trois aspects principaux. En particulier, il permet de comparer l'exercice du pouvoir dans chaque aspect en introduisant une discipline politique de manière différente.

Il est évident que, en ce qui concerne le maintien de la discipline budgétaire, le rôle de la Commission de vérification des fonds publics est le plus complexe parmi tous les organismes constitutionnels indépendants, car cette entité répartit ses pouvoirs entre une forme de commission et celle d'un Vérificateur général.

Elle est également habilitée à émettre des ordonnances administratives pour sanctionner les agents publics, ce qui amène la Cour administrative à intervenir et à superviser l'exercice de ce pouvoir.

En termes de contenu, la Commission de vérification des fonds publics est en mesure d'inspecter à la fois la discipline budgétaire dans un cadre juridique et dans un cadre non juridique, c'est-à-dire encadrée dans une perspective d'économie politique ou de gestion de la performance publique.

Pour une vue d'ensemble systématique, le tableau ci-dessous expliquera clairement ces aspects.

Tableau 18⁹²⁹

Diverses modalités de pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire	Différentes modalités de discipline budgétaire mises en œuvre par la Commission de vérification des fonds publics en tant que mécanismes de surveillance
Vérification des fonds publics au sens strict	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique et discipline budgétaire dans le cadre juridique
Audit de conformité	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Audit de performance	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique

⁹²⁹ Tableau 18 produit par KRABUANSRI A., 14 Septembre 2023.

Audit financier	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Contrôle de la discipline budgétaire et financière	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique et discipline budgétaire dans le cadre juridique
Contrôle des actions en violation de la constitution ou des lois, ainsi que celui des activités susceptibles de compromettre l'intégrité des élections ou impliquant des actes de corruption	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Contrôle des actions susceptibles de causer des préjudices budgétaires à long terme	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique

B - La Commission Nationale Anti-Corruption

La Commission nationale anti-corruption (NACC) est une entité indépendante en vertu de la Constitution. Elle est investie de l'autorité et de la responsabilité de surveiller les actions des hauts fonctionnaires gouvernementaux, notamment le Premier ministre, les ministres, les secrétaires permanents, les directeurs généraux, etc. Une loi spécifique reconnaît que ces individus exercent une influence considérable, rendant difficile leur contrôle par des moyens conventionnels. Les processus de contrôle ordinaires sont souvent entravés par ces influences, compromettant ainsi l'efficacité de la supervision des activités exercées par ces individus au pouvoir. Pour remédier à cette situation, la Commission nationale anti-corruption, en tant qu'entité constitutionnellement indépendante, joue un rôle crucial dans la surveillance du comportement des hauts fonctionnaires gouvernementaux, visant à déterminer s'ils ont fait un usage inapproprié leur autorité ou s'ils ont agi de manière malhonnête⁹³⁰.

Cependant, la mission d'un organisme de contrôle est complexe et intrinsèquement liée à celle d'autres organes de supervision. La Commission joue également un rôle dans le maintien de la discipline budgétaire. L'utilisation des pouvoirs de la Commission Nationale Anti-Corruption

⁹³⁰ RATTANAWAN P., « Problèmes concernant la portée des affaires de corruption et le processus d'enquête de la Commission nationale anti-corruption », Thèse pour le programme de maîtrise en droit. Université Thammasat, (Université Thammasat, 2017), pp. 96 - 97.

liés au maintien de la discipline budgétaire peut être classée en deux types distincts : 1) La détection des actions frauduleuses ou malhonnêtes ; et 2) Le maintien de la discipline budgétaire conformément aux dispositions spécifiques de la Constitution.

1) La détection des actions frauduleuses ou malhonnêtes

Le contrôle de la corruption ou de la mauvaise conduite des fonctionnaires relève de l'autorité générale de la Commission nationale anti-corruption, bien qu'il ne soit pas directement lié au maintien de la discipline budgétaire. Cependant, des liens entre les deux aspects méritent d'être examinés. Cette section sera donc divisée en deux parties distinctes : Les principes généraux sur le contrôle de la corruption en Thaïlande (a) ; et Les types de contrôle (b).

a. Les principes généraux sur le contrôle de la corruption en Thaïlande

Essentiellement, le rôle de la Commission nationale anti-corruption consiste à exercer le pouvoir d'enquêter sur les violations du droit pénal, semblable aux enquêteurs conformément au droit de procédure pénale. La particularité réside dans le fait que les présumés responsables des délits détiennent souvent des postes politiques ou occupent des fonctions de haut niveau. Cette situation soulève des interrogations quant à la possibilité d'une enquête efficace, surtout lorsque le fonctionnaire accusé occupe des postes influents, comme celui de Premier ministre, qui détient un intérêt direct en tant que commandant de la police royale thaïlandaise. Ainsi, la Commission nationale anti-corruption, en tant qu'entité indépendante selon la constitution, prend en charge ces fonctions à la place de l'officier enquêteur. Elle examine ensuite l'affaire et parvient à une résolution pour déterminer la culpabilité, puis la présente au procureur en vue d'une enquête et d'une poursuite devant la Division pénale de la Cour suprême pour les individus occupant des postes politiques. Elle peut également soumettre l'affaire au Sénat pour un examen plus approfondi en vue d'une éventuelle révocation conformément à la loi.

Il est à noter que l'utilisation des pouvoirs de la Commission Nationale Anti-Corruption peut entraîner l'ouverture d'affaires pénales ou politiques, selon les circonstances. Ces affaires ne sont en aucun cas directement liées au maintien de la discipline budgétaire. Cependant, dans certains cas, les mesures fiscales et budgétaires peuvent être enfreintes, ce qui peut constituer

une violation passible de poursuites pénales relevant de la compétence de la Commission nationale anti-corruption. Dans de telles situations, la Commission joue un rôle crucial en acceptant ces affaires pour examen et enquête, et en émettant des ordonnances conformément à son autorité et à ses fonctions.

b. Les types de contrôle

Le contrôle et l'inspection des actes malhonnêtes ou des fautes peuvent être catégorisés en deux cas distincts : Le contrôle dans le cadre des affaires pénales, où les infractions sont examinées sous l'angle de la responsabilité pénale, impliquant souvent des procédures judiciaires et des sanctions légales ; Le contrôle dans le contexte des affaires politiques, qui concerne l'évaluation des actions des agents publics ou des entités gouvernementales en termes de conformité aux normes éthiques et aux obligations professionnelles, sans nécessairement entraîner des conséquences juridiques directes. Ainsi, cette analyse est structurée en deux volets distincts : Le contrôle dans le contexte des affaires pénales (i) ; et Le contrôle dans le cadre des affaires politiques (ii).

i. Le contrôle dans les affaires pénales

Le contrôle pénal exercé par la Commission nationale anti-corruption vise à vérifier si les fonctionnaires adoptent un comportement malhonnête dans l'exercice leurs fonctions, commettent des actes portant illégalement préjudice à autrui, ou abusent leur pouvoir de manière contraire aux dispositions constitutionnelles ou légales, ou en violation flagrante des normes éthiques. En vertu de la Constitution de 2017 et de la loi organique de prévention et de répression de la corruption de 2018, la Commission détient le pouvoir et l'obligation d'initier des enquêtes. Dans les cas où des bases solides sont établies, elle identifie la nature des infractions et soumet l'affaire au procureur général en vue de poursuites devant la Division pénale de la Cour suprême, notamment pour les individus détenant des droits politiques. Elle peut également enquêter et soumettre l'affaire à la Cour suprême, selon les circonstances spécifiques⁹³¹.

⁹³¹ Article 234 de la Constitution de 2017 : « La Commission Nationale Anti-Corruption se voit conférer les responsabilités et prérogatives suivantes :

En sus des dispositions constitutionnelles et de la loi organique relative à la prévention et à la répression de la corruption de 2018, la Commission nationale anti-corruption se voit également attribuer d'autres pouvoirs et responsabilités légaux, comme l'indique la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption. Cette réalité est soulignée par l'article 234, alinéa 1^{er} (4), de ladite loi, qui intègre, dans le contexte du maintien de la discipline budgétaire, des références à la loi organique sur l'audit.

Les pouvoirs et responsabilités de la Commission nationale anti-corruption sont évoqués dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Cela est explicité dans les dispositions de l'article 95, alinéa 2^e lequel dispose que si le Vérificateur général effectue une inspection de service contrôlé et découvre des actes malhonnêtes, il soumettra l'affaire à la Commission nationale anti-corruption pour enquête, conformément à son autorité légale. Les rapports, documents et preuves transmis par le Vérificateur général à la Commission nationale anti-corruption sont considérés comme faisant partie du dossier d'enquête de ladite commission⁹³².

(1) Entreprendre des enquêtes et élaborer des avis dans le cas d'allégations selon lesquelles une personne occupant une fonction politique, un juge de la Cour constitutionnelle, un membre d'un organe indépendant, ou le vérificateur général, serait impliquée dans des circonstances entourant une accumulation de richesses inhabituelle, aurait commis un acte de corruption, ou aurait intentionnellement exercé ses fonctions de manière contraire aux dispositions de la Constitution ou des lois, ou aurait enfreint gravement ou négligé de respecter les normes éthiques, en vue d'engager des procédures conformément à la Constitution ou à la loi organique anti-corruption ; ... ;

(4) S'acquitter des autres devoirs et exercer les pouvoirs stipulés par la Constitution ou les lois ».

Article 235 de la Constitution de 2017 : « En vertu de l'article 236, sous réserve de certaines conditions, si des motifs raisonnables de soupçon ou d'accusation pèsent sur une personne occupant des fonctions politiques définies par la loi organique anti-corruption, un juge de la Cour constitutionnelle, une personne occupant une fonction dans un organe indépendant, ou le Vérificateur général, dans le cadre des circonstances stipulées à l'article 234 (1), la Commission nationale anti-corruption procédera à une enquête. Si une résolution indiquant que la personne en question est impliquée dans les circonstances ou a commis l'infraction, telle que présentée par l'enquête, est adoptée par une majorité d'au moins la moitié du nombre total des commissaires, confirmant ainsi la validité de l'accusation, les procédures suivantes seront entreprises :

(1) En cas de violation grave ou de non-respect des normes éthiques, l'affaire sera soumise à la Cour suprême pour décision, et les dispositions de l'article 226, alinéa 7e, seront applicables mutatis mutandis au procès et au jugement de la Cour suprême.

(2) Dans les autres cas que le point (1), le dossier d'enquête sera transmis au Procureur général afin d'engager des poursuites devant la Chambre pénale des personnes occupant des fonctions politiques de la Cour suprême, ou pour entreprendre d'autres mesures conformément à la loi organique relative à la lutte contre la corruption ».

⁹³² Article 95 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur général doit informer l'Audit de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur général soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics causent un préjudice à l'État ou aux services contrôlés ou ont été intentionnellement commises en violation de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général doit informer l'Audit d'indemniser l'État ou les services contrôlés ou

ii. Le contrôle dans les affaires politiques

Le contrôle de la responsabilité politique exercé par la Commission nationale anti-corruption implique l'enquête sur les infractions et la soumission de questions aux organes politiques en vue d'un examen plus approfondi. Par exemple, cela peut consister à mettre en lumière des faits et à recommander au Sénat d'utiliser son pouvoir de révocation à l'encontre des fonctionnaires gouvernementaux. Actuellement, la Constitution de 2017 n'accorde pas au Parlement le pouvoir de révoquer les titulaires de fonctions politiques ou ceux occupant divers postes clés au sein de différentes organisations⁹³³.

Cependant, par le passé, la Commission nationale anti-corruption a enquêté sur des cas signalés par le rapport d'audit public de la Commission de vérification des fonds publics, ce qui a conduit à l'utilisation du pouvoir politique de mise en accusation. Un exemple notable est la destitution de l'ancienne Première ministre Mme. Yingluck Shinawatra concernant le programme gouvernemental d'engagement en matière de riz, l'affaire « Rice Pledge », qui a été examiné en termes de contrôle parlementaire.

2) Le maintien de la discipline budgétaire conformément aux dispositions spécifiques de la Constitution

Outre le pouvoir général de contrôler les actes malhonnêtes ou les fautes des fonctionnaires, la loi accorde également des pouvoirs spécifiques à la Commission nationale anti-corruption. Cette disposition revêt un caractère particulier dans le cadre de la politique juridique de l'État et peut être classée en trois catégories distinctes : La formulation de propositions de mesures, d'avis et de recommandations à l'attention du Cabinet, du Parlement, des tribunaux, des organismes indépendants ou des organes chargés de l'application des lois dans la gestion des affaires de l'État (a) ; Le contrôle de la participation des hommes politiques dans l'approbation du budget (b) ; et La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans

de procéder à une sanction disciplinaire, le cas échéant. Lorsque l'audité a corrigé les fautes, il en informe le Vérificateur général.

Dans le cas où l'audité n'a pas pris de mesures en vertu de l'alinéa 3 dans un délai raisonnable, le Vérificateur général l'informe de prendre des mesures dans le délai déterminé par le Vérificateur général ».

⁹³³ THIRAMETHAWONG S. et autres « Impeachment : destitution des fonctions dans les constitutions thaïlandaises modernes. » Niti Review Journal. Faculté de droit Université Chulalongkorn. Université Chulalongkorn. (Année 2, Volume 2, 2022) p. 57.

le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels (c).

a. La formulation de propositions de mesures, d'avis et de recommandations à l'attention du Cabinet, du Parlement, des tribunaux, des organismes indépendants ou des organes chargés de l'application des lois dans la gestion des affaires de l'État

La Commission nationale anti-corruption a pour mission de fournir des conseils sur l'administration nationale. Toutefois, il convient de noter que de tels conseils ne revêtent pas de caractère juridiquement contraignant et ne peuvent en aucun cas être imposés. Ce pouvoir est défini dans la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 2018, article 32, lequel dispose que la Commission a pour responsabilité et autorité de formuler des mesures, des avis et des recommandations à l'attention du Cabinet, du Parlement, des tribunaux, des organismes indépendants ou des organismes de poursuite afin d'améliorer les opérations gouvernementales ou la planification de projets au sein des agences gouvernementales, des entreprises publiques ou des organismes gouvernementaux, dans le but de prévenir et de réprimer la corruption, ainsi que les infractions commises dans l'exercice de fonctions officielles ou contre l'intégrité de la justice⁹³⁴.

La Commission a déjà eu recours à cette prérogative pour asseoir la discipline budgétaire, comme en témoigne l'exemple récent de l'institution par le comité d'un groupe d'experts mandaté pour enquêter et formuler des observations publiques sur le projet de

⁹³⁴ Article 32 de la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 2018 : « La Commission est investie du devoir et de l'autorité de proposer des mesures, des avis et des recommandations au Cabinet, au Parlement, aux tribunaux de justice, aux agences indépendantes ou au ministère public dans plusieurs domaines clés :

(1) Amélioration des performances du service gouvernemental, élaboration de plans d'action ou de projets pour les agences gouvernementales, les entreprises publiques ou d'autres entités étatiques dans le but de prévenir la corruption et les malversations dans l'exercice leurs fonctions ou dans les activités judiciaires ;

(2) Mise en place de mesures et de mécanismes efficaces pour prévenir et éradiquer rigoureusement la corruption et les manquements professionnels dans les secteurs public et privé ;

(3) Proposition de modifications des lois, des statuts, des règlements, des ordonnances ou de toute autre mesure susceptible de constituer un vecteur de corruption ou de mauvaise conduite, ou de rendre un fonctionnaire de l'État incapable de remplir ses fonctions dans l'intérêt de l'État.

Lors de l'élaboration de ces mesures, avis et recommandations, la Commission peut également organiser des consultations publiques sur des questions d'intérêt public, conformément aux critères et aux procédures prescrits par la Commission.

En cas d'impossibilité pour l'agence visée à l'alinéa 1 de mettre en œuvre les mesures proposées, ladite agence est tenue d'informer la Commission des problèmes et des obstacles dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours à compter de la réception de la notification émanant de la Commission ».

monnaie numérique du gouvernement de M. Srettha Thavisin. La Commission a constitué un comité chargé d'étudier et de recueillir des opinions sur la politique gouvernementale visant à octroyer 10 000 bahts via des portefeuilles numériques. Cette étude vise à analyser en détail les impacts potentiels ainsi que les dommages qui pourraient résulter de la mise en œuvre de ladite politique. Pour ce faire, des informations factuelles provenant de diverses sources ont été examinées, et des avis ont été sollicités auprès d'agences gouvernementales, d'entités concernées, d'universitaires et d'experts.

L'étude a identifié quatre questions principales à prendre en compte :

(1) Risque de corruption, notamment le risque de corruption politique et celui pour les bénéficiaires du projet ;

(2) Risques économiques, financiers et fiscaux futurs, en particulier dans le contexte de politiques visant à soutenir les personnes en difficulté économique ;

(3) Risques juridiques liés à la mise en œuvre de la politique, exigeant une stricte conformité aux lois et réglementations pertinentes, telles que la Constitution, la loi sur la discipline budgétaire, la loi sur la réserve du Trésor et autres ;

(4) Autres questions connexes, y compris l'utilisation de la technologie blockchain et les considérations liées à l'élaboration des politiques des partis politiques.

Lors de sa réunion du 5 février, la Commission a convenu de formuler huit suggestions à l'attention du Cabinet afin de prévenir la corruption ou toute atteinte aux intérêts de l'État ou du peuple :

(1) Analyser les résultats concrets pour garantir que les bénéficiaires ne soient pas détournés vers des entités politiques ou des individus influents, en particulier les grands entrepreneurs ;

(2) Enquêter sur les différences entre la campagne électorale du Parti Pheu Thai et la politique réelle mise en œuvre, pour assurer la conformité avec la Constitution et la loi organique sur les partis politiques ;

(3) Prendre en compte les implications économiques et financières à long terme de la politique, notamment en ce qui concerne le fardeau de la dette publique ;

(4) Examiner attentivement les risques juridiques et assurer une stricte conformité avec les lois et réglementations en vigueur ;

(5) Évaluer de manière exhaustive les risques et mettre en place des mesures de gestion adéquates pour prévenir la corruption ;

(6) Tester la technologie blockchain pour s'assurer de sa cohérence avec les objectifs du projet ;

(7) Basculer l'attention sur la stimulation économique durable en tenant compte des indicateurs économiques et des besoins réels de la population ;

(8) Diriger les ressources budgétaires vers les groupes les plus vulnérables, conformément à la Constitution et aux lois sur la discipline budgétaire.

En résumé, il est recommandé au gouvernement d'adopter une approche réfléchie et prudente dans la mise en œuvre de cette politique, en tenant compte des multiples considérations économiques, juridiques et sociales qui ont été identifiées⁹³⁵.

b. Le contrôle de la participation des hommes politiques dans l'approbation du budget

Le rôle de la Commission Nationale anti-Corruption est spécifié dans l'alinéa 4 de l'article 144 de la Constitution thaïlandaise de 2017. Cette disposition impose aux fonctionnaires de l'État l'obligation d'informer la Commission Nationale anti-Corruption lorsqu'ils supervisent un projet, autorisent ou attribuent un budget en sachant qu'une violation des dispositions des alinéas 1^{er} et 2^e de l'article 144 de la Constitution de Thaïlande de 2017 est survenue. S'ils enregistrent leur objection par écrit ou informent cette commission, ils seront exonérés de toute responsabilité.

À la lumière de cette directive, la Commission Nationale anti-Corruption est tenue d'ouvrir une enquête, et si elle juge que l'affaire est recevable, elle doit saisir la Cour constitutionnelle, en accord avec l'alinéa 6^e de cet article et l'article 88 alinéa 4^e de la Loi

⁹³⁵ BBCTHAI, Le NACC met l'accent sur la surveillance de la corruption dans la politique du portefeuille numérique Après avoir soumis 8 recommandations au gouvernement, le 7 février 2024, BBC Thai, <https://www.bbc.com/thai/articles/c03qe558411o>.

organique sur la lutte contre la corruption de 2018. De plus, si l'agent de l'État informant de l'affaire est la Commission de vérification des fonds publics, le rapport d'enquête de cette dernière est considéré comme intégré à celui de la Commission Nationale anti-Corruption, conformément à l'article 88 de la Loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018⁹³⁶.

La constitution actuelle interdit explicitement aux membres du parlement, qu'ils siègent à la Chambre des représentants ou au Sénat, ainsi qu'aux commissions parlementaires, de prendre des initiatives, de proposer des amendements ou d'entreprendre toute action les

⁹³⁶ Article 144 de la Constitution de 2017 : « Lors de l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances supplémentaires et d'un projet de loi de finances portant transfert de crédits, un membre de la Chambre des représentants se voit interdire la soumission d'une motion visant à modifier ou ajouter un élément ou un montant dans un élément du projet de loi. Toutefois, il est autorisé à présenter une motion visant à réduire ou abréger les dépenses qui ne relèvent pas des obligations suivantes :

- (1) l'argent destiné au paiement du principal d'un prêt ;
- (2) les intérêts d'un prêt ;
- (3) l'argent payable conformément à la loi.

Lors de l'examen par la Chambre des représentants, le Sénat ou un comité, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte entraînant une implication directe ou indirecte des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou des membres d'un comité dans l'utilisation des crédits est formellement interdite.

En cas d'avis émis par des membres de la Chambre des Représentants ou des Sénateurs représentant au moins un dixième du nombre total des membres existants de chaque Chambre, estimant qu'il y a eu violation des dispositions de l'alinéa 2°, cet avis est renvoyé à la Cour constitutionnelle pour décision. La Cour constitutionnelle rend sa décision dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cet avis. Si la Cour constitutionnelle constate une violation des dispositions de l'alinéa 2°, toute proposition, soumission d'une motion ou commission d'un acte ainsi enfreint sera sans effet. En cas de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur commettant une telle violation, sa qualité de membre prend fin à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit d'éligibilité de cette personne est également révoqué. Dans l'éventualité où le Conseil des ministres commet ou approuve la commission d'une telle action, ou est au courant de l'action mais ne parvient pas à ordonner sa cessation, le Conseil des ministres cesse ses fonctions en masse à compter de la date à laquelle la Cour constitutionnelle rend la décision. Le droit de se présenter à l'élection des ministres dont les fonctions sont vacantes sera également révoqué, à moins qu'il ne puisse prouver qu'il n'était pas présent à la réunion au moment de l'adoption de la résolution. La personne coupable de l'infraction sera tenue à la restitution avec intérêts.

Concernant tout agent de l'État qui exploite un projet, autorise ou alloue un budget en sachant qu'une violation des dispositions de l'alinéa 1^{er} ou de l'alinéa 2° sont commise, s'il consigne son objection par écrit ou informe l'État Commission anticorruption par écrit, il sera exonéré de toute responsabilité.

Une demande de restitution en vertu de l'alinéa 3° et 4° peut être présentée dans un délai de vingt ans à compter de la date d'attribution du budget.

Si la Commission nationale anti-corruption est informée conformément à l'alinéa 4°, elle mène immédiatement une enquête secrète. En cas de preuve *prima facie*, un avis est soumis à la Cour constitutionnelle pour une procédure ultérieure en vertu de l'alinéa 3°. En aucun cas, la Commission nationale anti-corruption, la Cour constitutionnelle ou toute autre personne ne divulguera d'informations sur l'informateur ».

Article 88 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent qu'il existe des preuves convaincantes laissant croire qu'une action, directe ou indirecte, implique une utilisation inappropriée des dépenses budgétaires de la Chambre des Représentants, du Sénat ou de la Commission, ou si l'audit met en évidence que le Cabinet est impliqué dans une telle action, qu'il en est l'auteur, l'a approuvée, ou qu'il avait connaissance du fait mais n'a pas pris de mesures pour l'empêcher, ou si les responsables des services contrôlés ont élaboré ou approuvé un arrangement budgétaire en ayant connaissance de cette action, le Vérificateur général informe la Commission nationale anti-corruption. Cette notification vise à prendre des mesures conformément aux devoirs et pouvoirs de la Commission nationale anti-corruption.

En outre, en exerçant ses fonctions en vertu de l'alinéa précédent, la Commission nationale anti-corruption considérera tout rapport, document et preuve soumis par le Vérificateur général comme faisant partie des rapports d'enquête de la Commission nationale anti-corruption ».

impliquant directement ou indirectement dans l'utilisation des fonds publics. Cette interdiction vise à mettre fin au système du « Budget du député » (๑๒ ๘. ๘.), formellement désigné comme les « dépenses budgétaires pour le développement provincial ». Ce système se caractérise par l'utilisation du pouvoir législatif pour orienter les budgets vers des intérêts personnels ou politiques. À titre d'exemple, chaque membre de la Chambre des représentants se voyait initialement allouer entre 5 et 10 millions de bahts dans ce cadre⁹³⁷.

Pour comprendre l'origine de cette problématique, il convient de rappeler qu'historiquement la Thaïlande a connu une forte centralisation du pouvoir politique et budgétaire. Cette organisation institutionnelle a conduit à un déséquilibre structurel dans l'allocation des ressources publiques, les provinces en dehors de Bangkok recevant une proportion relativement faible du budget de l'État central. Dans ce contexte, lors de l'élaboration annuelle de la loi de finances, une pratique coutumière s'est progressivement imposée : une fraction des crédits résiduels, après arbitrages, était attribuée discrétionnairement à chaque député pour être affectée à des projets locaux dans sa circonscription.

Ce mécanisme, désigné sous le terme de « Budget du député », s'est institutionnalisé en marge du cadre juridique et constitutionnel. Or, du point de vue de la discipline budgétaire, cette pratique apparaît problématique car elle fragilise les principes fondamentaux de transparence, de soutenabilité et de neutralité de la dépense publique. Alors que les standards internationaux, tels que ceux issus des critères de Maastricht ou des recommandations de l'OCDE en matière de gouvernance financière, insistent sur la nécessité d'une allocation budgétaire fondée sur l'équité territoriale et l'efficacité économique, le cas thaïlandais illustre une logique de distribution clientéliste échappant au contrôle strict des finances publiques.

En pratique, les fonds parlementaires servaient à financer des infrastructures locales telles que ponts, pavillons ou bâtiments publics, souvent accompagnés d'une inscription mentionnant le nom du député et le montant mobilisé. Ces projets renforçaient ponctuellement la satisfaction des électeurs mais contribuaient à une allocation inefficace et concentrée des ressources, principalement au profit des zones urbaines et de Bangkok. Sur le plan juridique et institutionnel, l'intervention directe du pouvoir législatif dans la répartition budgétaire apparaît

⁹³⁷ KAMLA B., « Vu le projet de loi de finances exercice fiscal avec participation, directe ou indirecte Indirectement en utilisant les dépenses budgétaires des membres de la Chambre des représentants sénateur ou commissaire », Chulniti, (7e année, numéro 5, 2010), Bureau du Secrétariat du Sénat, pp. 171-172.

contraire aux principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et aux exigences de discipline financière⁹³⁸.

Du point de vue politique, le « Budget du député » constituait un levier de distorsion de la concurrence électorale en permettant aux parlementaires d'utiliser les fonds publics comme instrument implicite de campagne. Une telle pratique s'écarte nettement des principes de neutralité budgétaire et de soutenabilité, qui exigent que les ressources publiques soient allouées selon des critères objectifs et indépendants des intérêts partisans. Les députés membres du parti au pouvoir, particulièrement lorsqu'ils contrôlaient des ministères stratégiques, bénéficiaient d'une capacité accrue à détourner des ressources additionnelles, renforçant ainsi leur position et accentuant les inégalités territoriales.

À long terme, cette dynamique a favorisé la concentration du pouvoir politique et budgétaire, entravant la compétitivité électorale et la circulation des élites. Elle a contribué à l'émergence du phénomène des « maisons politiques » ou *ban yai* (บ้านใหญ่), où l'influence d'un parlementaire et de son entourage se consolide sur la base d'un contrôle durable des ressources publiques, ce qui constitue un défi majeur pour l'instauration d'une discipline budgétaire conforme aux standards internationaux de bonne gouvernance financière⁹³⁹.

Cette pratique contrevient non seulement au principe fondamental de la séparation des pouvoirs budgétaires entre le législatif et l'exécutif, mais elle expose également le risque d'une utilisation politique du pouvoir pour gagner des faveurs électorales, plutôt que d'affecter les ressources budgétaires à des fins véritablement publiques.

L'interdiction de l'implication directe ou indirecte des membres du parlement dans l'utilisation des fonds publics remonte effectivement à la Constitution de 1997. La constitution actuelle a renforcé ce principe en instituant des mécanismes de contrôle impliquant les fonctionnaires responsables de la gestion des projets ou de l'allocation des fonds budgétaires, ainsi que le Comité de prévention et de répression de la criminalité. De plus, elle a conféré à la Cour constitutionnelle le pouvoir d'examiner et de juger les cas liés à ces questions⁹⁴⁰.

⁹³⁸ SAMUTWANICH K., *La personne marginalisée de l'autre côté : « guerre juridique » selon votre volonté...*, Matichon, 6 août 2025, Matichon, 6 août 2025, publié sur : https://www.matichon.co.th/columnists/news_5307316

⁹³⁹ *Ibid.*, ISSARA N., « La clôture après la fuite du bétail : leçons tirées du débat sur le budget », Matichon, 6 mars 1993 : 8.

⁹⁴⁰ KAEWLA-IAD S. et al., "Le déroulement de l'instance de la Cour constitutionnelle conformément à l'article 144 de la Constitution de Thaïlande de 2017, numéro 51, section 1 (2022)." *Revue de jurisprudence de l'Université de Thammasat*, 2022, volume 1, pp. 3 - 4.

En cas de violation du cadre de discipline budgétaire susmentionné, la Chambre des représentants, le Sénat ou une commission peuvent être habilités par la Cour constitutionnelle à mettre fin à une telle action, entraînant la révocation de la qualité de membre à compter de la décision de ladite Cour constitutionnelle, ainsi que la révocation du droit de cette personne de se présenter aux élections.

De plus, dans le cas où le Cabinet aurait commis ou approuvé un tel acte, ou aurait eu connaissance de sa commission sans prendre de mesures, l'ensemble du Cabinet sera destitué de ses fonctions à compter de la décision de la Cour constitutionnelle, entraînant également la révocation du droit de se présenter aux élections du ministre quittant ce poste, à moins qu'il ne puisse prouver son absence lors de la réunion au moment de l'adoption de la résolution. De surcroît, toute personne se livrant à de telles actions devra être tenue de rembourser les sommes en question avec intérêts, dans un délai de prescription de vingt ans à compter de la date d'attribution du budget.

L'organe doté des principaux pouvoirs d'enquête est la Commission nationale anti-corruption, qui, dès réception de la notification susmentionnée, est habilitée à mener immédiatement une enquête secrète. Si l'enquête démontre la véracité des allégations, la commission soumet son avis à la Cour constitutionnelle pour examen et décision.

Il est ainsi établi que la Commission nationale anti-corruption et la Cour constitutionnelle jouissent de pouvoirs conjoints pour surveiller le comportement des hommes politiques, des fonctionnaires ou des agents publics, conformément à la loi. En cas de comportement contraire aux intérêts véritables dans l'allocation budgétaire, ce qui est expressément interdit par la Constitution, la Cour constitutionnelle est habilitée à sanctionner les personnes concernées. Cette sévérité dans les sanctions découle du fait que la Constitution exige que l'examen de l'allocation budgétaire soit effectué dans l'intérêt véritable du public.

Effectivement, des questions se posent concernant la mise en œuvre de cette procédure, tant en raison d'incohérences dans le droit positif entraînant des défis pratiques, que sur le plan théorique quant au rôle de ladite commission dans le processus budgétaire.

Le problème de l'incohérence du droit positif se pose lorsque la Commission Nationale anti-Corruption reçoit un avis l'informant de certains actes, comme précisé à l'alinéa 4^e du même article. Il est important de noter que ces actes, comme spécifiés à l'alinéa 4^e, englobent à la fois ceux qui contreviennent au principe d'interdiction d'augmenter les charges publiques par une

initiative parlementaire, tel que précisé à l'alinéa 1, ainsi que ceux qui enfreignent le principe d'interdiction de participer à la dépense publique selon l'alinéa 2^e du même article.

Néanmoins, en plus de la Commission Nationale anti-Corruption, les députés et les sénateurs ont également le droit de déposer une requête devant la Cour constitutionnelle. Cependant, les actes pour lesquels ils peuvent déposer une requête se limitent à ceux qui vont à l'encontre du principe d'interdiction de participer à la dépense publique, selon l'alinéa 2^e, et ne comprennent pas ceux qui contreviennent au principe de l'interdiction d'augmenter les charges publiques par une initiative parlementaire, comme spécifié à l'alinéa 1^{er}. Cependant, la Commission Nationale anti-Corruption est habilitée à mener une enquête ou à déposer une requête concernant ces deux types d'actes, conformément à l'alinéa 6^e de l'article 144. Cependant, l'alinéa 3^e, qui régit la compétence de la Commission Nationale anti-Corruption par mutatis mutandis, se limite à un seul acte. Cette situation crée ainsi une ambiguïté quant au champ de compétence de la Commission Nationale anti-Corruption.

Certains universitaires en Thaïlande, comme la professeure associée Supreeya Kaewla-iad (รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด) et la professeure adjointe Natthika Sripongkul (ผู้ช่วยศาสตราจารย์นัทธิกา ศรีพงษ์กุล), soutiennent qu'il existe une incohérence dans les dispositions de l'article 144, alinéa 6^e, et alinéa 3^e, une analyse des dispositions de l'article 6, qui exige une action ultérieure conformément à l'article 144, alinéa 3^e, suggère que l'intention est de permettre à la Cour constitutionnelle de prendre des mesures à l'égard des membres du Parlement qui modifient délibérément, changent ou ajoutent des éléments ou des montants dans la liste des dépenses budgétaires, violant ainsi la disposition de l'article 144, alinéa 1^{er} ⁹⁴¹.

En plus du problème lié à l'incohérence du droit positif, la question théorique concernant la compétence de la Commission Nationale anti-Corruption au sein de la procédure budgétaire revêt une importance significative. Étant donné la nature juridique intrinsèque du processus budgétaire de l'État, considéré comme un acte au sein de l'opération parlementaire, se pose la question délicate de savoir si la Commission Nationale anti-Corruption, en tant qu'organisme indépendant et effectivement une autorité administrative indépendante, devrait être autorisée à enquêter sur les actes du parlement.

Pour répondre à cette question, nous pouvons diviser l'analyse en deux volets. Le premier concerne le principe d'interdiction d'augmenter les charges publiques par une initiative

⁹⁴¹ *Ibid*, p. 22.

parlementaire, tel qu'énoncé à l'article 144, alinéa 1^{er}. Le second volet porte sur le principe d'interdiction de participer à la dépense publique, tel que stipulé à l'article 144, alinéa 2^e.

Tout d'abord, il convient de noter que la proposition et l'amendement du projet de loi de finances annuel relèvent généralement des compétences du parlement et ne sont pas intrinsèquement liés à la corruption budgétaire. En effet, les étapes d'approbation budgétaire et de gestion budgétaire sont des processus distincts. La corruption budgétaire serait plutôt susceptible de se produire lors des phases de gestion budgétaire, relevant du rôle du gouvernement, plutôt que lors de l'approbation du budget. Il est important de souligner que la Commission anti-Corruption n'est pas une entité associée à ce processus. Par conséquent, cette commission ne devrait pas être investie du pouvoir nécessaire pour enquêter et déterminer le *prima facie* de telles questions.

Deuxièmement, en ce qui concerne le principe d'interdiction de participer à la dépense publique, tel que stipulé à l'article 144, alinéa 2^e, une ambiguïté notable émerge lors de l'examen du libellé, qui énonce que « Tout acte affectant les députés, les sénateurs ou les commissaires participe directement ou indirectement aux dépenses du budget de dépenses ». Cette formulation suscite des interrogations quant à sa clarté et à son interprétation. Il convient également de noter que le budget des députés a été aboli actuellement, rendant ainsi presque improbable la participation directe des parlementaires ou des commissions dans la gestion budgétaire, distincte leur rôle dans l'approbation budgétaire. Néanmoins, des préoccupations subsistent quant aux possibles implications indirectes. Par exemple, certains juristes, dont M. Meechai Ruechupan, soulèvent la question d'un potentiel conflit d'intérêts. Il avance l'idée que, dans le cas où l'acte serait motivé par l'intérêt général, aucune infraction ne serait commise⁹⁴².

Absolument, la délimitation entre les actions légitimes et celles relevant d'un potentiel conflit d'intérêts est un défi majeur. Il est essentiel d'établir des critères clairs et des mécanismes précis pour évaluer ces situations de manière objective. Cela garantirait à la Commission Nationale Anti-Corruption la capacité d'agir efficacement dans la lutte contre la corruption, tout en assurant la protection des droits et des intérêts des parties concernées. En définitive, la

⁹⁴² FACULTE DE DROIT, UNIVERSITE THAMMASAT, "Résumé des points clés de la conférence sur 'Article 144 de la Constitution thaïlandaise et les mesures de lutte contre la fraude : Problèmes et solutions'." Conférence académique portant sur "L'article 144 de la Constitution thaïlandaise et les mesures de lutte contre la fraude : Problèmes et solutions", 27 août 2021. Disponible sur <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-section-144-thailand-constitution/>. Consulté le 27 novembre 2023.

clarification de ces critères et la mise en place de mécanismes transparents renforceraient la légitimité et l'efficacité du processus de prévention et de sanction de la corruption.

En effet, la sévérité des sanctions potentielles découlant de cette procédure soulève des préoccupations quant à leur conformité avec le principe de proportionnalité. Dans ce contexte, le rôle de supervision de la Commission Nationale Anti-Corruption revêt une importance cruciale. Bien qu'elle ne soit pas habilitée à infliger des sanctions elle-même, son enquête et son rapport jouent un rôle crucial en fournissant des preuves substantielles dans le processus devant la Cour constitutionnelle. Cela souligne l'importance de veiller à ce que la procédure soit équitable et respectueuse des droits des parties concernées, même si elle n'est pas directement liée à la lutte contre la corruption dans ce contexte spécifique de vérification des fonds publics.

Bien que l'exercice du pouvoir par la Commission nationale anti-corruption se fasse souvent de manière conjointe avec d'autres organes, notamment par le transfert des dossiers d'enquête à la Cour constitutionnelle (ou à la Cour suprême selon le cas) pour décision finale en tant qu'organe judiciaire, le pouvoir de la Commission possède néanmoins une force intrinsèque considérable. Un exemple significatif est donné par le simple fait que, lors du vote du 9 juin 2025, il a été décidé de procéder à une enquête sur le cas où le gouvernement aurait élaboré le projet de loi sur le budget annuel 2025 en violation de l'article 144 de la Constitution. Cette enquête concernait notamment Mme Paetongtarn Shinawatra (นางสาวแพทองธาร ชินวัตร), Première ministre à l'époque, M. Srettha Thavisin (นายเศรษฐา ทวีสิน) lorsqu'il avait précédemment occupé la fonction de Premier ministre, le Cabinet, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi sur le budget annuel 2025, ainsi que les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ayant voté en faveur du projet de loi, et enfin les fonctionnaires impliqués dans l'élaboration de ce projet. Ces derniers étaient soupçonnés d'avoir enfreint les dispositions de l'article 144 de la Constitution en utilisant le budget pour stimuler l'économie par le biais du programme de crédit de 10 000 bahts ou la distribution d'argent via un portefeuille numérique⁹⁴³. Peu de temps après, le 13 juin 2025, le Cabinet a adressé une circulaire aux différents organes afin de rappeler et d'avertir que toutes les administrations et agences publiques devaient examiner l'élaboration du budget ainsi que les projets soumis pour allocation budgétaire avec soin, minutie, pertinence, efficacité et maximisation des bénéfices. Ces projets devaient être examinés et filtrés rigoureusement par le Bureau du budget ainsi que

⁹⁴³ ISRANEWS, « La NACC accepte d'enquêter sur le budget 2568 distribuant 10 000 bahts, violation de l'article 144 de la Constitution, accusations contre « Paethongthar – députés – sénateurs » en bloc », 9 juin 2025, publiée sur <https://www.isranews.org/article/isranews-news/138649-invesnews-89.html>.

par tous les organismes concernés afin de garantir leur conformité aux cadres et procédures légales applicables, en particulier à l'article 144 de la Constitution du Royaume de Thaïlande, qui stipule que lors de l'examen des projets de loi sur le budget annuel, des budgets supplémentaires ou des transferts budgétaires, les membres de la Chambre des représentants ne peuvent pas proposer d'amendements ou de modifications concernant les articles ou les montants inscrits. L'objectif était de s'assurer que les plans et projets soumis pour utilisation des crédits budgétaires, et approuvés par le Cabinet, soient élaborés avec rigueur, exactitude et conformité avec la loi, les règlements, les normes et les résolutions du Cabinet pertinentes⁹⁴⁴. On peut donc affirmer que l'exercice du pouvoir par la Commission nationale anti-corruption a eu un impact significatif sur les pratiques et les modalités d'exécution des fonctions administratives de l'exécutif.

À l'heure actuelle, une décision de la Cour constitutionnelle a appliqué les dispositions de l'article 144 pour statuer et sanctionner les membres de la Chambre des représentants impliqués dans la réaffectation du budget national vers leur propre circonscription. Il s'agit de la décision n° 15/2025, une affaire particulièrement significative qui illustre de manière éloquente le rôle de la discipline budgétaire dans le contrôle juridictionnel des finances publiques en Thaïlande. Cette décision sera examinée plus en détail ultérieurement dans la section § 3. Le contrôle exercé par les Tribunaux, B - Les contrôles effectués par d'autres Juridictions, 1) Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle, b. Le contrôle d'approbation du budget.

c. La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels

Le partage du pouvoir avec l'organisation constitutionnelle indépendante de la Commission nationale anti-corruption représente un cas où la loi accorde l'autorité à toutes les organisations constitutionnelles indépendantes impliquées dans le maintien de la discipline budgétaire. Cette disposition vise à garantir un contrôle efficace et unifié, en conformité avec les dispositions de la Constitution de 2017, notamment l'article 244 de la loi organique sur les finances publiques

⁹⁴⁴ BANGKOK BUSINESS, « Le Conseil des ministres inquiet de l'article 144 publie une lettre de mise en garde aux agences concernant le transfert de budget pour stimuler l'économie », 19 juin 2025, publié sur <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1185725>.

et l'article 7 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, ainsi que l'article 245 de la Constitution et, le cas échéant, l'article 8 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Ces dispositions légales ont pour objectif de coordonner les efforts des différentes organisations constitutionnelles indépendantes afin de renforcer la discipline budgétaire et d'assurer une supervision efficace des finances publiques. Cette collaboration entre les différentes entités garantit une approche cohérente et complète pour prévenir et sanctionner les infractions liées à la gestion des fonds publics, comme cela est déjà exposé dans l'étude du rôle de la Commission de vérification des fonds publics.

C – La Commission Électorale

Les élections représentent un pilier fondamental de toute démocratie, offrant aux citoyens un moyen crucial d'exprimer leurs besoins et leurs préférences. Pour que les élections soient véritablement légitimes, transparentes et équitables, il est impératif qu'il existe une organisation indépendante chargée de les gérer et de les superviser. Cette organisation doit jouir d'une totale indépendance et d'impartialité pour assurer l'intégrité du processus électoral.

La Constitution de 1997 a marqué une étape importante en établissant et en garantissant le statut juridique de la Commission électorale en tant qu'organisation indépendante en vertu de la loi fondamentale. Cette disposition constitutionnelle vise à préserver l'indépendance de l'organisation électorale, en la protégeant contre toute ingérence ou supervision d'une seule entité. Cette indépendance est cruciale pour maintenir la confiance du public dans le processus électoral et pour garantir que les élections se déroulent de manière juste, transparente et sans partialité⁹⁴⁵.

Actuellement, en sus des attributions relatives à l'organisation des élections, qui englobent les pouvoirs et obligations généraux de la Commission électorale, comme stipulé à l'article 224 de la Constitution de 2017 et à la loi organique sur la Commission électorale de 2018, article 22, il convient de souligner que la Constitution octroie également des compétences électorales conformément à d'autres dispositions légales, y compris l'article 224 (6). Ces

⁹⁴⁵ NITHIPANYA C., « Pouvoirs et devoirs de la commission électorale et principe de séparation des pouvoirs », *Journal of Law Faculté de droit Université Naresuan, Université Naresuan*, (Année 1, Volume 1, 2008), p. 120.

dispositions légales supplémentaires englobent notamment les lois relatives au maintien de la discipline budgétaire⁹⁴⁶.

Le rôle de la Commission électorale dans le maintien de la discipline budgétaire peut être catégorisé en deux types : Le contrôle l'affichage des postes financiers importants liés aux politiques des partis politiques (1)) ; et La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels (2)).

1) Le contrôle l'affichage des postes financiers importants liés aux politiques des partis politiques

Les politiques proposées par les partis politiques, le parlement ou le gouvernement et présentées au peuple constituent des questions politiques authentiques. Lorsqu'un parti politique accède au pouvoir en tant que gouvernement et met en œuvre les politiques qu'il a promues auprès du peuple, ces actions acquièrent le statut d'actes gouvernementaux qui ne sont pas soumis au contrôle du pouvoir judiciaire. Toutefois, il incombe aux responsables politiques d'assumer directement leurs responsabilités politiques envers le peuple, conformément aux principes démocratiques.

Cependant, afin d'assurer que les individus puissent prendre des décisions politiques éclairées, basées sur des informations complètes et pertinentes, la Loi organique sur les partis

⁹⁴⁶ Article 224 de la Constitution de 2017 : « La Commission électorale est investie des responsabilités et des prérogatives suivantes :

(1) Organiser ou veiller à l'organisation des élections pour les membres de la Chambre des représentants, la sélection des sénateurs, les élections pour les membres des assemblées locales et des administrateurs locaux, ainsi que les référendums ;

(2) Surveiller et superviser les processus électoraux et de sélection mentionnés au point (1) afin de garantir l'équité et l'intégrité, et superviser la tenue légale des référendums. À cette fin, elle dispose du pouvoir d'initier des enquêtes ou des investigations si nécessaire ou jugé approprié ; ...

(6) Exercer d'autres responsabilités et prérogatives découlant de la Constitution ou des lois en vigueur ».

Article 22 de la Loi constitutionnelle sur la Commission électorale de 2017 : « En sus des responsabilités et des pouvoirs énoncés dans la Constitution, la Commission se voit attribuer des devoirs et des pouvoirs supplémentaires, comme suit :

(1) Exercer les devoirs et les pouvoirs précisés dans la présente loi organique et dans d'autres législations en vigueur ;

(2) Émettre des règlements, des décrets ou des annonces conformément aux dispositions spécifiées dans la présente loi organique et dans d'autres lois applicables ;

(3) Trancher les problèmes ou les litiges relatifs aux exigences, aux réglementations ou aux annonces de la Commission électorale ... ».

politiques de 2018, article 57, dispose que les partis politiques sont tenus de divulguer des informations cruciales liées à leurs politiques, notamment :

(1) La limite de crédit requise et la source des fonds qui seront utilisés dans la mise en œuvre ;

(2) La valeur et les avantages de la mise en œuvre de la politique ;

(3) Les impacts et les risques potentiels liés à la mise en œuvre des politiques, conformément aux principes de transparence et de possibilité d'audit.

En cas de violation de ces dispositions par un parti politique, la Commission électorale est habilitée à ordonner que le processus soit mené à son terme de manière complète et correcte dans un délai déterminé. Si un parti politique persiste dans son non-respect de cette ordonnance, il peut être passible d'une amende pouvant atteindre 500 000 bahts, avec une amende supplémentaire de 10 000 bahts par jour pendant toute la période de non-conformité, conformément à l'article 121 de la même loi⁹⁴⁷.

Ce système vise clairement à maintenir la discipline budgétaire du pays même avant les élections. Cependant, en dernière analyse, le pouvoir ultime réside dans la volonté du peuple. Si les citoyens approuvent les politiques d'un parti politique, même si la Commission électorale les conteste en raison de préoccupations liées à la discipline budgétaire, la Commission n'a ni le pouvoir ni la légitimité d'intervenir dans les décisions politiques du peuple.

L'obligation imposée aux partis politiques d'expliquer le coût leurs politiques et l'origine leur budget à la Commission électorale rend difficile pour le public, les médias, les universitaires et diverses organisations, publiques ou privées, d'analyser ces données. Cependant, cela pourrait avoir des avantages académiques et politiques significatifs, comme le

⁹⁴⁷ Article 57 de la Loi organique sur les partis politiques de 2018 : « La détermination politique des partis politiques utilisée dans les annonces publicitaires doit prendre en considération les opinions des différentes sections des partis politiques et des représentants des partis politiques provinciaux. Pour toute politique nécessitant des dépenses publicitaires, les éléments suivants doivent être inclus au minimum :

(1) Le montant d'argent requis et la source des fonds qui seront utilisés dans l'opération.

(2) La valeur et les avantages de la mise en œuvre de la politique.

(3) Les impacts et les risques potentiels de la mise en œuvre des politiques.

En cas de non-respect par un parti politique de la préparation d'une liste conformément à ces dispositions, la Commission électorale est habilitée à ordonner qu'elle soit complétée intégralement et correctement dans le délai imparti ».

Article 121 de la Loi organique sur les partis politiques de 2018 : « Tout parti politique qui ne se conforme pas aux ordonnances de la Commission conformément à l'article 57, alinéa 2°, ou à l'article 77, alinéa 2°, peut être passible d'une amende ne dépassant pas cinq cent mille bahts, avec une amende supplémentaire de dix mille bahts par jour pendant toute la période pendant laquelle les mesures appropriées n'ont pas été prises ».

travail d'observation effectué par le Thailand Development Research Institute (TDRI) sur les coûts financiers des politiques et l'origine des fonds, basé sur l'analyse des documents soumis par les partis politiques. Proposer cette analyse à la Commission électorale et autres parties intéressées pourrait être une démarche constructive⁹⁴⁸.

Toutefois, la Commission électorale est d'avis que si un parti politique viole et ne respecte pas la loi organique sur les partis politiques de 2018, article 57, le comité exécutif du parti est chargé de contrôler et de superviser les membres afin qu'ils ne commettent pas d'actes violant la Constitution, les lois, les règlements, y compris les règles, les annonces et les ordres de la Commission électorale. Dans de tels cas, la Commission électorale peut ordonner la révocation du comité exécutif de ce parti politique qui ne remplit pas ses fonctions, conformément à l'article 22 de la même loi⁹⁴⁹.

En outre, le non-respect de la loi peut également être considéré comme une infraction en vertu de la loi organique sur les élections des membres de la Chambre des représentants de 2018, article 73 (5). Cet article interdit à toute personne de frauder, de forcer, d'intimider ou d'utiliser son influence pour intimider, de calomnier avec des mensonges ou d'induire une incompréhension sur la popularité des candidats ou des partis politiques. Une telle infraction est passible de lourdes peines⁹⁵⁰, allant d'un emprisonnement de 1 à 10 ans ou d'une amende de

⁹⁴⁸ INSTITUT THAILANDAIS DE RECHERCHE SUR LE DEVELOPEMENT, « Observations sur les coûts financiers des politiques et les sources de fonds : analyse des documents soumis par les partis politiques à la Commission électorale », Institut thaïlandais de recherche sur le développement, 30 avril 2023, <https://tdri.or.th/2023/04/commentaires-sur-les-coûts-politiques/>

⁹⁴⁹ Article 22 de la Loi organique sur les partis politiques de 2018 : « La commission exécutive et les membres d'un parti politique ont pour devoir de surveiller et de superviser les membres du parti afin qu'ils ne commettent pas d'actes violant la Constitution, les lois, les règlements, y compris les règles, les annonces et les ordres de la Commission électorale.

Lorsqu'un décret royal est émis pour l'élection des membres de la Chambre des représentants ou la sélection des sénateurs, la commission exécutive et le comité exécutif du parti politique ont pour devoir de veiller à ce que les membres ou les détenteurs de charges du parti politique n'agissent pas de manière à compromettre l'honnêteté ou l'équité de l'élection ou de la sélection. Ils doivent également s'assurer que ces actions ne portent pas préjudice à toute personne postulant pour être élue sénateur, que ce soit directement ou indirectement.

Si la commission exécutive d'un parti politique ou le comité exécutif d'un parti politique constate ou est informé par le registraire qu'un membre a commis un acte pouvant constituer une violation des dispositions mentionnées, ils doivent prendre des mesures immédiates pour y remédier et empêcher que de tels actes ne se reproduisent. Ils doivent ensuite informer le registraire dans les sept jours suivant la résolution.

En cas de constatation par le registraire que la commission exécutive d'un parti politique n'a pas respecté ces obligations, la question sera soumise à la Commission électorale pour examen. Si la Commission électorale confirme la violation, elle ordonnera la destitution de l'ensemble de la commission exécutive de ce parti politique. Ces décrets seront publiés dans le Journal officiel, et aucun membre du comité exécutif d'un parti politique démis de ses fonctions pour ces raisons ne pourra occuper un poste dans un parti politique avant vingt ans à compter de la date de sa destitution ».

⁹⁵⁰ Article 73 de Loi organique sur l'élection des membres de la Chambre des représentants 2018 : « Aucun candidat ni aucune personne ne doit entreprendre des actions visant à inciter les électeurs à voter pour eux-mêmes, pour d'autres candidats ou pour la liste de tout parti politique, à s'abstenir de voter pour un candidat ou une liste de

20 000 à 200 000 bahts, ou les deux. Le tribunal peut également décider de révoquer le droit de vote de la personne concernée pendant 20 ans⁹⁵¹.

L'interprétation de la loi par la Commission électorale lui confère effectivement une autorité juridique considérable, notamment en ce qui concerne l'application de la loi organique sur les élections des membres de la Chambre des représentants de 2018, article 73 (5), ainsi que le pouvoir de contrôler la présentation des postes fiscaux importants liés aux politiques des partis politiques.

Cependant, certains pourraient soutenir que cette interprétation est discutable. En effet, la loi exige simplement que les partis politiques divulguent le montant d'argent qu'ils prévoient de dépenser, ainsi que la source de ces fonds. De plus, ils doivent également préciser la valeur et les avantages attendus de la mise en œuvre leur politique, ainsi que les impacts et les risques associés. Il est à noter que même si le gouvernement n'est pas en mesure de réaliser ce qu'il avait promis pendant la campagne électorale, cela relève de la sphère politique et de la responsabilité politique, conformément aux principes démocratiques. Une telle situation ne peut être automatiquement considérée comme une fraude envers le public.

2) La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels

Le partage du pouvoir avec l'organisation constitutionnelle indépendante de la Commission électorale est un exemple où la loi confère une autorité à toutes les organisations

tout parti politique, ou à persuader de ne sélectionner personne comme membre de la Chambre des représentants, par les méthodes suivantes ...

(5) Tromper, contraindre, menacer, utiliser son influence pour menacer, diffamer avec des mensonges ou induire une incompréhension sur la popularité des candidats ou des partis politiques. ».

Article 159 de Loi organique sur l'élection des membres de la Chambre des représentants 2018 : « Toute personne enfreignant les dispositions de l'article 73 (3), (4) ou (5) sera passible d'une peine d'emprisonnement d'un an à dix ans, d'une amende de vingt mille bahts à deux cent mille bahts, ou des deux. Le tribunal peut également ordonner la révocation du droit de vote de cette personne pour une durée de vingt ans, conformément aux dispositions de l'article 158, alinéa 2 ».

⁹⁵¹ THURAKIT P., « La Commission électorale révèle 3 règles d'acier pour Pheu Thai afin de clarifier la source de la distribution d'argent numérique de 10 000 bahts », Daily News, Prachachat Thurakit Online, 10 avril 2022, <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-1258915>, et THURAKIT P., « La Commission électorale (électorale) renonce à la règle de fer du populisme, ouvrant des canaux permettant aux partis politiques de réduire, d'échanger, de donner et d'obtenir des cadeaux gratuits », Politique, Prachachat Thurakit en ligne, 6 Janvier 2023, <https://www.prachachat.net/politics/news-1163759>.

constitutionnelles indépendantes impliquées dans le maintien de la discipline budgétaire. Cela vise à garantir un contrôle efficace et unifié, conforme aux dispositions de l'article 244 de la Constitution de 2017 et de l'article 7 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, ainsi que de l'article 245 de la Constitution de 2017 et de l'article 8 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, selon le cas.

Ces dispositions accordent le pouvoir à toutes les organisations indépendantes de contribuer au maintien de la discipline budgétaire, comme décrit dans le rôle de la Commission de vérification des fonds publics.

§ 3. Le contrôle exercé par les Tribunaux

Le pouvoir judiciaire se distingue par son autorité légale au sein de l'État de droit, bénéficiant d'une indépendance et d'une impartialité garanties, et affranchi de toute influence politique. Les tribunaux sont investis du pouvoir d'arbitrer les litiges conformément à la loi et sont tenus d'appliquer rigoureusement les dispositions légales. Toutefois, leur action est généralement réactive, dépendant de la présentation de différends à leur examen, sans capacité d'initiative autonome.

Dans ce contexte, la discipline budgétaire, érigée en cadre juridique, revêt une importance cruciale en tant qu'outil régulateur que les tribunaux utilisent pour garantir la gestion financière responsable. Néanmoins, en raison leur caractère institutionnel impersonnel et leur absence de légitimité démocratique comparable à celle du parlement ou du gouvernement, les tribunaux se voient limités à vérifier la conformité des actions à la loi, sans pouvoir prendre en compte des considérations d'opportunité dans leurs décisions.

Ainsi, une discipline budgétaire non encadrée par la loi ne peut pas servir de fondement aux décisions judiciaires. Cette limitation contraste avec le pouvoir exécutif, qui dispose d'un contrôle interne permettant d'évaluer à la fois la légalité et l'opportunité des actions entreprises.

Le pouvoir judiciaire constitue l'un des trois piliers fondamentaux du pouvoir, conformément au principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Cette séparation vise à prévenir l'accaparement absolu du pouvoir par une seule entité et à instaurer des mécanismes de freinage et d'équilibre sur l'utilisation du pouvoir par les autres branches de l'État. Le contrôle judiciaire se distingue des autres formes de contrôle exercées par d'autres organes en ce qu'il est uniquement défini dans un cadre juridique.

La Cour, en tant qu'institution moins directement liée au peuple que le Parlement ou le gouvernement, n'est pas habilitée à utiliser des questions politiques comme objet d'enquête ou de contrôle. Cela est également vrai en matière fiscale. Ainsi, le cadre de discipline budgétaire appliqué par le tribunal doit être conforme au cadre juridique établi par chaque loi régissant l'affaire en question.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles le pouvoir judiciaire ne peut pas exercer de contrôle sur les actions politiques du pouvoir exécutif :

(1) Limites constitutionnelles : Dans de nombreux systèmes juridiques, la constitution limite le pouvoir judiciaire en matière d'intervention dans les affaires politiques afin de préserver la séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les branches de gouvernement ;

(2) Principe de séparation des pouvoirs : Le pouvoir judiciaire est distinct du pouvoir exécutif et législatif, et il est généralement limité à l'interprétation et à l'application de la loi. L'intervention dans les affaires politiques pourrait compromettre cette séparation des pouvoirs ;

(3) Légitimité démocratique : Les juges ne sont pas élus démocratiquement et ne sont pas responsables devant le peuple de la même manière que les représentants politiques. Par conséquent, les tribunaux peuvent être perçus comme n'ayant pas la légitimité nécessaire pour intervenir dans les décisions politiques prises par des organes élus ;

(4) Question de compétence : Les tribunaux sont généralement compétents pour trancher les litiges juridiques et non pour remettre en cause les décisions politiques prises par le pouvoir exécutif dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles.

En fin de compte, le pouvoir judiciaire doit respecter les limites constitutionnelles et les principes démocratiques tout en exerçant son autorité dans le cadre de l'État de droit⁹⁵². Lorsqu'une action gouvernementale relève de la sphère politique, le contrôle de ces actions doit être examiné de manière politique. Cela signifie que le gouvernement doit rendre des comptes au peuple et au parlement, qui est le représentant élu du peuple. Les mécanismes de contrôle politique comprennent la possibilité de poser des questions au gouvernement, de débattre de la motion de défiance, de révoquer les titulaires de fonctions politiques, ainsi que l'examen minutieux par les médias publics et la critique du public.

Il s'agit là d'une responsabilité fondamentale du système politique dans un pays libre et démocratique. Ces mécanismes assurent une surveillance efficace des actions gouvernementales, garantissant ainsi la responsabilité, la transparence et la légitimité démocratique du gouvernement⁹⁵³.

⁹⁵² UWANNO B., *Droit public, volume 3 : Origines et méthode juridique*, (Nititham, 1995), pp. 188 – 189.

⁹⁵³ PAKEERUT W., *Enseignements sur l'État et les principes du droit public*, (Arn, 3e éd., 2021), pp. 405 - 406., et veuillez consulter UWANNO B., « Analysis in Jurisprudence, suite. Ordonnance du tribunal administratif central précisant la protection méthodes de secours temporaire, etc. Dans le cas de la déclaration conjointe thaïlandaise-cambodgienne », dans WONGSAWATKUL E. (Editeur), *Actions gouvernementales ou actions gouvernementales : débats académiques dans le système juridique public thaïlandais*, Faculté de droit Université Thammasat, (Université Thammasat, 2008), p.179.

Effectivement, si le gouvernement met en œuvre des politiques erronées, cela peut entraîner des dommages financiers ou économiques pour le pays. Dans de telles circonstances, le Parlement peut perdre confiance dans le gouvernement et envisager des mesures telles que la motion de censure ou la dissolution du Parlement. Les citoyens peuvent également exprimer leur mécontentement lors des élections en ne soutenant plus le parti politique au pouvoir, ce qui pourrait conduire à la perte de ce parti politique lors des élections suivantes.

Il est important que les citoyens assument la responsabilité leurs décisions politiques en examinant attentivement les politiques proposées par les partis politiques et en tenant compte des conséquences à long terme de ces politiques. Choisir un parti politique uniquement sur la base de promesses immédiates sans considérer les implications à long terme peut avoir des répercussions néfastes sur l'économie, l'emploi et le niveau de vie des citoyens. Les électeurs doivent être conscients des conséquences potentielles leurs choix politiques et participer activement au processus démocratique pour promouvoir des politiques bénéfiques pour le pays dans son ensemble⁹⁵⁴.

Effectivement, si le pouvoir judiciaire acquérait un contrôle étendu, cela lui donnerait la possibilité de prendre des décisions administratives ou politiques, contournant ainsi toute responsabilité politique. Cela constituerait une violation du principe de séparation des pouvoirs, fondamental dans un État de droit tel qu'établi dans la Constitution. Une telle situation perturberait l'équilibre des pouvoirs entre les organes législatifs, exécutifs et judiciaires, ce qui pourrait conduire à une forme de gouvernement par le pouvoir judiciaire, connue sous le nom de « gouvernement des juges », ce qui est contraire aux principes de séparation des pouvoirs et aux principes démocratiques⁹⁵⁵.

Tout à fait, les actes administratifs, bien que soumis au contrôle de légalité par la Cour Administrative, ne sont pas examinés en termes d'opportunité ou de valeur par celle-ci. Ces questions relèvent du pouvoir exécutif ou du domaine politique, et le tribunal n'a pas la compétence pour évaluer si une décision administrative est appropriée ou non. Si la Cour

⁹⁵⁴ Max Gounel explique que l'État de droit en tant qu'objectif politique exige qu'il soit accompagné du principe de responsabilité, ce qui signifie que les agents publics sont généralement tenus responsables de leurs actes. Ce principe de responsabilité est lié à la conception libérale des institutions étatiques qui Chaque organisme public doit être tenu responsable de ses actes envers les citoyens ou les représentants. Ce principe de responsabilité peut être divisé en responsabilité politique, responsabilité administrative et responsabilité financière et fiscale, SAWANGSAK C., *Droit public : contexte, théorie et principes essentiels*, (Winyuchon, 2e édition, 2012), pp. 281-283.

⁹⁵⁵ LEGRAND A. et al., *Droit public : Droit constitutionnel et administratif, Finances publiques, Institutions européennes*, (Documentation française, 2017), p. 21.

Administrative intervenait dans ces questions, cela reviendrait à accorder un pouvoir discrétionnaire absolu au pouvoir administratif, ce qui équivaldrait à une intrusion du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire. En effet, cela conférerait à la Cour Administrative un statut similaire à celui d'un chef de l'Administration, ce qui serait contraire au principe fondamental de la séparation des pouvoirs⁹⁵⁶.

En Thaïlande, il y a eu une action en justice où le tribunal a été saisi pour révoquer des mesures gouvernementales considérées comme des politiques « populistes ». L'affaire a été portée devant la Cour constitutionnelle, comme en témoigne l'ordonnance n° 56/2012 émise par le Professeur agrégé Adis Isarangkun na Ayuthaya (รองศาสตราจารย์อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา), ainsi que par un groupe de 146 universitaires d'autres institutions. Ils ont intenté une action en justice contre le programme d'engagement en faveur du riz du gouvernement de Mme. Yingluck Shinawatra, l'affaire « Rice Pledge », alléguant qu'il violait plusieurs dispositions de la Constitution de 2007, notamment la section 5, les lignes directrices de base de la politique gouvernementale, et l'article 84 (1) et (5), en affirmant que le programme de subvention du riz pour les agriculteurs créait un monopole qui nuisait au système commercial du riz thaïlandais et affectait le mécanisme de commercialisation, sans apporter de bénéfices suffisants pour compenser les ressources publiques investies.

Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a décidé par un vote de 9 contre 0 qu'il n'était pas de sa compétence d'accepter la demande présentée par le requérant, car celui-ci n'était pas directement affecté par les mesures contestées. La Cour constitutionnelle a donc ordonné de ne pas accepter l'affaire pour examen. Cette décision illustre que la mise en œuvre des politiques gouvernementales relève de l'action politique, qui doit être contrôlée politiquement. Les lignes directrices fondamentales de la politique de l'État ne confèrent pas à la Cour constitutionnelle le pouvoir d'exercer un contrôle juridique sur les actions du gouvernement ; elles expriment simplement l'idéologie politique et économique de la Thaïlande, un principe fondamental garanti par la Constitution et utilisé pour orienter les politiques. Ainsi, cette question n'est pas du ressort du tribunal.

Cette affaire met en lumière le fait que toutes les questions ne sont pas explicitement définies dans le droit écrit. Elles peuvent relever du droit constitutionnel, des actes législatifs dérivés ou d'autres niveaux juridiques, et servir de cadre pour contrôler la constitutionnalité des

⁹⁵⁶ PHAKHARET, *op.cit.*, p.76.

lois ou la légalité des actes administratifs par la Cour constitutionnelle et la Cour administrative respectivement. Cependant, il est essentiel d'apprécier la nature de la matière en question, qu'il s'agisse d'un cadre politique ou juridique.

Particulièrement en matière de droit fiscal, qui est complexe et ne se limite pas à une dimension juridique, la discipline budgétaire, par exemple, établit un cadre de viabilité budgétaire fixant un plafond maximal entre la dette publique et le PIB. Même si cela peut être annoncé par le Comité national de politique monétaire et fiscale, il n'est pas nécessairement strictement appliqué par la loi. La gestion de la dette publique relève en effet du pouvoir exécutif, et la décision d'augmenter ou de réduire le plafond est un pouvoir administratif dans lequel le pouvoir judiciaire ne peut intervenir.

Après avoir dressé un aperçu général du rôle du pouvoir judiciaire dans le maintien de la discipline budgétaire, nous pouvons approfondir le rôle spécifique du pouvoir judiciaire dans des affaires particulières traitées par différents tribunaux. Nous mettrons l'accent plus particulièrement sur la Cour Administrative, étant donné son implication dans de nombreuses affaires en cours d'examen. Cette approche permettra d'avoir une compréhension plus claire et systématique de la discipline budgétaire en Thaïlande sur le plan académique.

L'étude du contrôle judiciaire peut être divisée en deux parties distinctes : Le contrôle exercé par la Cour Administrative (A) ; et Les contrôles effectués par d'autres Juridictions. Cette approche permettra d'analyser en profondeur la manière dont le pouvoir judiciaire intervient dans le maintien de la discipline budgétaire à différents niveaux et dans différentes sphères juridiques (B).

A - Le contrôle exercé par la Cour Administrative

La Cour administrative s'érige en une institution judiciaire d'importance capitale dans le dispositif de contrôle de la légalité des actes administratifs. Son existence s'inscrit en droite ligne avec les principes fondamentaux de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs, piliers consubstantiels à toute démocratie moderne. En effet, la Cour administrative se voit investie d'une mission essentielle : garantir le respect et l'application des lois, émanant du Parlement en tant que représentant du peuple, par l'ensemble des organes administratifs de l'État.

Les systèmes juridiques administratifs de tous les États libéraux et démocratiques reposent sur deux principes importants : le principe de la légalité de l'action administrative et le principe du contrôle judiciaire de la légalité de l'action administrative. Le principe de la légalité de l'action administrative dispose que toute organisation administrative de l'État ne peut entreprendre d'acte susceptible d'affecter les droits, la liberté ou les intérêts légitimes d'une personne ou d'un groupe privé que si une loi accorde ce pouvoir. De plus, elle doit agir conformément aux caractéristiques énoncées dans les limites spécifiées par la loi, sans contredire ni entrer en conflit avec celle-ci. En ce sens, la loi est à la fois la source et la limitation du pouvoir d'agir des diverses organisations administratives de l'État.

Le principe du contrôle judiciaire de la légalité de l'action administrative signifie que toute personne privée qui estime avoir subi un préjudice du fait d'un acte administratif qu'elle considère comme illégal a le droit de demander au tribunal de déclarer cet acte administratif illégal. Elle peut également demander au tribunal de révoquer cet acte administratif, de décider que l'acte administratif ne doit pas être utilisé pour régler son propre cas, de contraindre le gouvernement à lui verser une compensation ou de prendre d'autres mesures selon les droits du demandeur, selon le cas⁹⁵⁷.

Depuis la Constitution de 1997, la Thaïlande dispose de la Cour Administrative comme organe chargé de contrôler la légalité des actes administratifs. Actuellement, en vertu de l'article 197, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 2017, la Cour Administrative est investie du pouvoir d'examiner et de trancher les litiges découlant de deux principales situations⁹⁵⁸ :

(1) L'exercice du pouvoir administratif conforme à la loi ;

(2) Les opérations commerciales administratives menées par les agences publics qui sont jugées illégales.

Cela confère à la Cour Administrative une compétence étendue pour examiner les actions administratives et garantir leur conformité à la loi, tout en assurant la légalité des opérations commerciales entreprises par l'Administration. Par conséquent, le pouvoir de la Cour Administrative est de contrôler les actes administratifs qui ne contreviennent pas à la loi ou qui ne sont pas en conflit avec elle, conformément au cadre juridique établi. En principe, la Cour

⁹⁵⁷ WISARUTPIT W., *Pensées et principes fondamentaux du droit public*, (Nititham, 1997), pp. 55-57 et 76-77.

⁹⁵⁸ Article 197 de la Constitution de 2017 : « La Cour Administrative a le pouvoir de juger les affaires administratives découlant de l'exercice du pouvoir administratif prévu par la loi ou de l'exécution d'un acte administratif, conformément à ce que prévoit la loi ».

Administrative ne peut pas évaluer l'opportunité ou la pertinence des actes administratifs, car cela relève du pouvoir exécutif ou de la sphère politique. Ainsi, la Cour Administrative ne peut pas examiner si les choix opérés par l'administration sont appropriés ou non. Son rôle se limite à vérifier la légalité des actes administratifs conformément aux dispositions de la loi⁹⁵⁹.

Quant au maintien de la discipline budgétaire, c'est principalement le cas lorsque l'instrument financier litigieux a le statut d'acte administratif, qu'il s'agisse d'un acte administratif réglementaire, d'un acte administratif individuel ou d'une action conformément à l'article 9, alinéa 1^{er} (1) de la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et des procédures de la Cour Administrative de 1999⁹⁶⁰. Parmi les exemples d'instruments financiers ayant le statut d'actes administratifs figurent :

L'arrêté royal conformément au Code des revenus concernant la réduction des taux d'imposition et les exonérations (n° 530) de 2011 (acte administratif réglementaire dans le domaine des revenus publics) ;

L'émission de règlements par le ministère de l'Intérieur sur les critères de paiement des allocations de subsistance pour les personnes âgées des organismes administratifs locaux en 2023 (acte administratif réglementaire dans le domaine des dépenses publiques) ;

L'ordonnance aux personnes de payer des amendes en vertu de la loi sur le contrôle des bâtiments de 1979 (acte administratif individuel dans le domaine des recettes publiques).

En principe, ces différentes actions relèvent du contrôle de la Cour Administrative.

Un exemple de contrôle de la légalité d'un instrument financier ayant le statut juridique d'acte administratif est l'arrêt de la Cour Administrative Suprême dans l'affaire n° 12/2003 concernant le litige relatif à la légalité des règlements ministériels concernant les produits éligibles à une déduction fiscale. Dans cette affaire, la Cour administrative suprême a statué que la promulgation de règlements ministériels précisant quels types de produits sont éligibles à une déduction fiscale relève du pouvoir discrétionnaire du ministre des Finances,

⁹⁵⁹ PAKEERUT W., *Droit administratif général*, (Nitirat, 2011), p. 76.

⁹⁶⁰ Article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, du vice de procédure significatif exigée par la loi, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite ; ... ».

conformément à l'article 5 et à l'article 101, alinéa 1er, de la Loi sur la taxe d'accise de 2018. Par conséquent, le ministre des Finances a le pouvoir discrétionnaire de déterminer la date d'entrée en vigueur du règlement ministériel, s'il doit entrer en vigueur rétroactivement ou non, ou s'il doit entrer en vigueur à une date future. Cela est fait afin de respecter les principes et les objectifs de l'adoption des règlements ministériels, ainsi que pour garantir une application efficace et équitable de la loi. En conséquence, il n'y a pas de discrimination injuste. La Cour administrative suprême a donc décidé de classer l'affaire. Bien que la Cour Administrative n'ait pas exercé son pouvoir de révoquer les règlements ministériels litigieux, cela montre que la Cour Administrative est compétente pour ce type d'affaires en examinant la légalité des instruments financiers en l'espèce.

Pour répondre à la question sur le rôle de la Cour Administrative dans le maintien de la discipline budgétaire, une analyse peut être réalisée en examinant quels types de dossiers administratifs relèvent de la compétence de la Chambre disciplinaire budgétaire et financier de la Cour Administrative. Il convient d'abord de délimiter le champ d'application du maintien de la discipline budgétaire en tant que *cadre juridique*. Ensuite, il est nécessaire de s'assurer que l'objet du litige est un instrument financier ayant le statut d'*acte administratif*. Cela exclut les actions gouvernementales relevant du pouvoir exécutif, qui doivent être soumises au contrôle politique⁹⁶¹

En principe, la juridiction administrative a pour mission de contrôler la légalité des règlements ou des décisions administratives. Il s'agit d'un contrôle portant sur l'exercice du pouvoir au niveau administratif, et non d'un contentieux constitutionnel. Par conséquent, la discipline budgétaire définie par la Constitution de 2017 ainsi que par la Loi organique de 2018 relative à la discipline financière de l'État, en ce qu'elles concernent le processus budgétaire, n'entre pas dans le champ de compétence de la juridiction administrative.

Toutefois, cette question a suscité des débats politiques et juridiques. Le parti Move Forward, dans son rôle de parti d'opposition, s'opposait à la politique de distribution de portefeuilles numériques du gouvernement dirigé par le parti Pheu Thai, politique-phare de ce dernier lors de la campagne électorale. Sirikanya Tansakun (ศิริกัญญา ตันสกุล), députée élue sur la liste du parti Move Forward et figure de proue du parti en matière économique, avait

⁹⁶¹ KRABUANSRI A., « Maintien de la « discipline fiscale et budgétaire » par les organismes de contrôle externe : la Cour de discipline budgétaire et financière française et la Commission de vérification des fonds publics de Thaïlande », la revue Administrative Court Academics, Administrative Court Office, (Année 22 Volume 3, 2022), pp 3 – 12.

publiquement exprimé son désaccord avec le projet de loi de finances pour l'exercice 2025, estimant qu'il contrevenait à la discipline budgétaire. Mais, en tant que minorité parlementaire, le parti n'avait pas la capacité d'empêcher l'adoption du texte par la majorité et devait attendre son adoption avant d'envisager un recours devant la juridiction administrative⁹⁶². En outre, il convient de mentionner l'opinion exprimée par M. Chamnarn Chanruang (นายชำนาญ จันทร์เรือง), ancien député de liste du parti Future Forward (devenu par la suite Move Forward), qui s'est prononcé en faveur d'une action contentieuse devant la Cour administrative. Selon lui, une fois que la loi a été adoptée par le Parlement, la question relève de la compétence de la Cour administrative. Dans cette perspective, le rôle de la Cour administrative consisterait à contrôler la légalité des actes des agents chargés de l'exécution de la loi, en particulier du ministre des Finances en sa qualité d'administration, c'est-à-dire comme fonctionnaire exerçant des prérogatives de gestion et non un pouvoir politique⁹⁶³.

Cette position a fait l'objet de nombreuses critiques, car elle ouvrait la possibilité à l'autorité judiciaire d'intervenir dans la décision de savoir si la loi de finances nationale était conforme à la discipline budgétaire constitutionnelle, alors même que cette discipline relève davantage d'un cadre de l'économie politique que d'un cadre juridique strict. Et, dans l'hypothèse où il s'agirait véritablement d'une question juridique, il conviendrait plutôt qu'elle relève de la compétence de la Cour constitutionnelle⁹⁶⁴. Même lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir de dépenser selon la loi sur le budget annuel de l'exercice 2025, si le projet en question semble contraire à la discipline financière prévue par la Constitution, la dépense constitue néanmoins un acte fondé sur l'autorité légale approuvée par le Parlement. Dans ce cas, il ne peut être considéré comme un acte illégal donnant compétence à la Cour administrative pour l'annuler. En tout état de cause, le projet de loi de finances en question a été adopté par le Parlement et le budget correspondant a été exécuté, sans qu'aucun recours n'ait finalement été déposé devant la juridiction administrative, contrairement à ce qui avait été évoqué dans la presse au départ.

⁹⁶² DAILY NEWS ONLINE, « Sirikanya tweete qu'elle saisira la juridiction administrative et non la Cour constitutionnelle si le gouvernement poursuit le projet de portefeuille numérique de 10 000 bahts », Daily News Online, 21 juin 2024, publié sur <https://www.dailynews.co.th/news/3561202/>.

⁹⁶³ THANSETTAKIJ, « Chamnarn indique la voie d'une saisine de la juridiction administrative – Le portefeuille numérique risque d'être caduc », publié sur Thansettakij, 24 juin 2024, <https://www.thansettakij.com/business/economy/600031>.

⁹⁶⁴ THAIRATH, « Ignorant l'avertissement de « Sirikanya » de saisir la Cour administrative, le Premier ministre assure que le projet de portefeuille numérique est mené conformément à la loi », 23 juin 2024, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2795517>, et Bangkok business, « Le gouvernement critique le parti Move Forward : Sirikanya envisage de saisir la Cour administrative pour freiner le projet de portefeuille numérique », 26 juin 2024, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1133134>.

En ce qui concerne les actions administratives, en vertu de la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et des procédures de la Cour Administrative de 1999, ainsi que de l'annonce de la création de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative suprême et de la Cour Administrative de première instance, en date du 6 novembre 2015, et en accord avec les recommandations émises par le Président de la Cour Administrative suprême concernant la conduite des affaires administratives au sein de la section disciplinaire budgétaire et financière de la Cour Administrative, également datées du 6 novembre 2015, et en conformité avec les précédents jurisprudentiels de la Cour Administrative suprême, il a été établi que toutes les affaires administratives qui ne relèvent pas du « droit des finances publiques » ou de la « discipline budgétaire » seront désormais considérées comme des affaires contentieuses relevant de la compétence de la section disciplinaire budgétaire et financière de la Cour Administrative.

Par conséquent, dans une perspective générale, les affaires administratives relatives à la discipline budgétaire peuvent être catégorisées en deux types distincts : Les litiges relevant de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative (ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ) (1)) ; et Les cas qui ne relèvent pas de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative (2)).

1) Les litiges relevant de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative (ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ)

Actuellement, aucune définition précise des « affaires de discipline budgétaire et financière » soumises à la Cour administrative n'est clairement énoncée dans la loi. Seuls les conseils du Président de la Cour administrative suprême sont fournis pour guider la conduite des affaires administratives relevant de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative. Ces conseils sont émis en vertu de l'article 28, alinéa 1^{er} de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, ainsi que des dispositions de l'article 6 (5) et (6) du Règlement C.S.M.A. concernant les pouvoirs et les devoirs du président de la Cour administrative suprême et du président de la Cour Administrative de première instance, ainsi que sur l'administration des Cours

administratives de 2001⁹⁶⁵. Le Président de la Cour administrative suprême a émis son avis à ce sujet le 6 novembre 2015⁹⁶⁶.

À l'article 1 de cette recommandation, il est spécifié que les « affaires de discipline budgétaire et financière » renvoient aux litiges administratifs tels que définis à l'article 9, alinéa 1^{er}, et à l'article 11 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, en cas de non-respect des règles de gestion des finances publiques édictées conformément aux lois, règlements, et autres exigences relatives à la perception, au retrait, au décaissement, aux dépenses, à la gestion budgétaire, à la création de dettes, à la collecte de recettes, à l'utilisation, à la conservation des actifs, à la gestion des fonds et des biens, ainsi qu'à tout avantage des agences publiques acquis grâce aux fonds budgétaires ou extrabudgétaires, aux prêts, subventions, dons et aides nationaux ou étrangers, découlant de l'exercice des fonctions conformément à la loi ou aux objectifs des agences publiques. Cela englobe les sommes d'argent, les biens, les droits et les avantages que les agences publiques ont le pouvoir d'attribuer ou le droit de dépenser, ainsi que tout autre avantage. Le non-respect de la discipline budgétaire et financière est passible d'une amende administrative conformément à la loi ».

Il est à noter deux éléments importants concernant cette recommandation : (1) Cette recommandation, n'ayant que le statut d'avis, n'a aucune force obligatoire. Relevant de l'administration de la Cour Administrative, elle n'affecte en aucune manière les droits ou obligations des individus ; (2) Bien que les rédacteurs aient eu de bonnes intentions en établissant un champ de compétence exhaustif pour la Cour Administrative, il est vrai que cela

⁹⁶⁵ Article 3 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Dans la présente loi : ...

« C.S.M.A. » signifie le Conseil supérieur de la magistrature administrative. ... ».

Article 28 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Le Président de la Cour Administrative Suprême est responsable du bon fonctionnement de sa juridiction selon les dispositions fixées par le C.S.M.A avec approbation de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême. Il est assisté par ses vice-présidents

Les présidents de tribunaux administratifs de première instance sont responsables du bon fonctionnement leur juridiction selon les règlements pris par le C.S.M.A avec approbation de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême. Ils sont assistés par les vice - présidents ».

Article 6 du Règlement C.S.M.A. portant sur les pouvoirs et les devoirs dévolus au président de la Cour administrative suprême et au président de la Cour administrative de première instance, ainsi que sur l'administration des Cours administratives de 2001 : « Le président de la Cour administrative suprême est investi des pouvoirs suivants ...

(5) Il est habilité à élaborer des règlements judiciaires visant à assurer le bon déroulement des affaires du tribunal dans un cadre ordonné, tout en exigeant une surveillance et une conformité strictes. Il incombe au tribunal de respecter scrupuleusement les différentes règles et procédures établies par la loi ou autrement.

(6) Il est également chargé de prodiguer des conseils aux juges des tribunaux administratifs dans l'exercice leurs fonctions ».

⁹⁶⁶ Journal officiel, volume 132, section 105 A, Journal officiel, 6 novembre 2015, p. 21.

a abouti à un guide complexe et difficile à interpréter. Une formulation plus simple pourrait consister à définir les « affaires de discipline budgétaire et financière » comme étant des litiges concernant les sanctions administratives en cas de violations des règles établies par la loi en matière de discipline budgétaire et financière. Cette définition correspond à une interprétation étroite de la discipline budgétaire. Ensuite, si le Président souhaite élargir cette définition, il pourrait le faire dans un deuxième alinéa. Une telle formulation rendrait la compréhension beaucoup plus aisée.

En considérant ces aspects, il apparaît que bien que la Thaïlande dispose d'un vaste corpus de lois des finances publiques, qu'elles soient des lois primaires telles que la Loi sur les procédures budgétaires de 2018, La Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics), la Loi sur le Trésor de 1949, la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017, la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005, la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015, la Loi sur la création des organisations administratives locales et la Loi sur les plans et procédures de décentralisation pour les organisations administratives locales de 1999, ou qu'elles soient des règles régissant des domaines spécifiques, comme le Règlement du ministère de l'Intérieur sur les fournitures des organisations administratives locales de 1992, les Règlements de gestion budgétaire de 2019, ou le Règlement du ministère des Finances concernant le retrait d'argent du Trésor, la réception d'argent, le paiement d'argent, la conservation d'argent et l'envoi d'argent au Trésor de 2019.

Cependant, il convient de souligner que *toutes les actions violant les lois sur les finances publiques ne relèvent pas nécessairement de la compétence de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative*. En effet, pour qu'une affaire soit portée devant cette section, il doit s'agir d'une violation avérée de la législation sur les finances publiques et entraîner une sanction administrative. Dans cette optique, l'organe actuellement habilité à contrôler et sanctionner administrativement les cas de violations et de non-respect de la discipline budgétaire et financière en Thaïlande est la Commission de vérification des fonds publics.

Par conséquent, *les actes administratifs relevant des affaires de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative se limitent au recours contre les décisions de la Commission de vérification des fonds publics concernant les violations de la discipline budgétaire*, conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Le rôle de la Cour Administrative dans le contrôle de la légalité des décisions relatives aux violations de la discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics constitue une méthode *indirecte* de maintien de ladite discipline. En effet, la Commission de vérification des fonds publics est l'entité principale chargée de garantir la discipline budgétaire en exerçant *directement* son pouvoir de contrôle et de sanction à l'égard des agents publics qui enfreignent délibérément les dispositions légales relatives aux finances publiques. Ces violations sont définies comme des atteintes à la discipline budgétaire et financière. Cette démarche vise principalement à dissuader les comportements répréhensibles dans le but de contrôler les finances publiques, de prévenir la corruption et de limiter les préjudices infligés aux organismes publics, dans le dessein d'améliorer l'efficacité des opérations au sein du secteur gouvernemental⁹⁶⁷. Il s'agit là d'un mécanisme crucial pour maintenir la discipline budgétaire au sein du pays.

En résumé, la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative jouera un rôle crucial dans le contrôle de la légalité des décisions de la Commission de vérification des fonds publics. Lorsqu'une affaire est portée devant la Cour Administrative, celle-ci devra vérifier si l'ordonnance de sanction administrative émise par la Commission de vérification des fonds publics est conforme à la loi.

Dans ce cadre, la Cour Administrative devra enquêter pour déterminer si les agents publics ont enfreint les lois relatives à la discipline budgétaire et financière. Si la Cour Administrative conclut qu'il n'y a pas eu de violation de ces lois, alors l'ordonnance de sanction administrative de la Commission de vérification des fonds publics sera considérée comme illégale⁹⁶⁸.

De plus, lors de l'examen d'une telle affaire, la Cour Administrative devra tenir compte de la politique et des critères de vérification des fonds publics établis par la Commission de vérification des fonds publics, conformément à l'article 240, alinéa 3^e, de la Constitution de 2017⁹⁶⁹.

⁹⁶⁷ Arrêt de la Cour administrative suprême n° FN (14). 1/2020

⁹⁶⁸ KRABUANSRI A., « Le rôle de la Cour Administrative dans la Division de discipline budgétaire et financier dans le maintien de la discipline budgétaire », Journal académique de la Cour administrative, Bureau de la Cour administrative (année 22, volume 3, 2022), pp. 66 - 67.

⁹⁶⁹ Article 240, alinéa 3^e, de Constitution de 2017 : « Une personne sanctionnée par une ordonnance en vertu du point (5) peut interjeter appel devant la Cour Administrative suprême dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de l'ordonnance. La Cour Administrative suprême prend en considération, lors de son examen, la politique de contrôle de l'État et les règles types relatives à la vérification des fonds publics conformément aux points (1) et (2) ».

Si la Cour Administrative détermine que l'ordonnance de la Commission de vérification des fonds publics est illégale, elle dispose du pouvoir de révoquer de telles actions, comme cela a été précisé dans des jugements antérieurs de la Cour administrative suprême, notamment dans les affaires numéros 2/2020, 6/2021 et 7/2021. Cette compétence découle des dispositions de l'article 72, alinéa 1^{er} (1) de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999⁹⁷⁰.

Le contrôle exercé par la Cour Administrative revêt une importance capitale, et les arrêts rendus par cette institution ont indéniablement contribué de manière significative à l'évolution du droit thaïlandais en matière de discipline budgétaire. Avant d'aborder l'étude des décisions de la Cour Administrative relatives à la discipline budgétaire, il est impératif de se pencher préalablement sur les fondements généraux de la juridiction administrative en Thaïlande. Cette analyse sera structurée en deux volets : Le principe du contrôle de la légalité (a) ; et Le contrôle de la légalité des sanctions administratives émises par la commission de vérification des fonds publics (b).

a. Le principe du contrôle de la légalité

Le contrôle de légalité englobe non seulement l'examen effectué par le pouvoir judiciaire, mais également le contrôle interne exercé par le pouvoir administratif. De plus, les procédures de contrôle de légalité impliquent des subtilités internes complexes qui peuvent être catégorisées en fonction de divers motifs de légalité. Ainsi, les connaissances générales importantes relatives à la vérification de la légalité peuvent être divisées en deux parties : Les recours administratifs et contentieux (i) ; et Les critères de légalité des actes administratifs (ii).

i. Le recours administratif et le recours contentieux

La surveillance et la vérification de la légalité des actes juridiques administratifs ne se cantonnent pas exclusivement au domaine judiciaire, mais embrassent également une

⁹⁷⁰ Article 72, alinéa 1^{er} (1) de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Le magistrat administratif dispose par jugement ou ordonnance des pouvoirs suivants : (1) Annuler en totalité ou partiellement les règlements, les décisions ou prohiber les actions attaquées, en raison des illégalités prévues à l'article 9 alinéa un (1) commises par l'administration ou un agent de l'Etat ».

dimension administrative. Ainsi, la nature des mécanismes de contrôle de la légalité des actes administratifs peut être divisée en deux catégories⁹⁷¹ : Le contrôle internes au sein de l'administration (les recours administratifs) (i.i) ; et Le contrôle externes réalisés par le pouvoir judiciaire (les recours juridictionnels)⁹⁷² (i.ii).

i.i Le contrôle internes au sein de l'administration (les recours administratifs)

Le contrôle au sein de l'Administration peut être caractérisé par deux aspects significatifs : (1) le contrôle exercé par le service administratif qui émet les règles ou les arrêtés administratifs (le recours gracieux) et (2) le contrôle exercé par les supérieurs du service administratif qui émet les règles ou les arrêtés (le recours hiérarchique). Le principe fondamental du contrôle administratif interne réside dans la capacité du service administratif lui-même à mener des inspections approfondies conformément au principe du pouvoir hiérarchique. Ainsi, le contrôle administratif interne peut porter aussi bien sur des questions de *légalité* que sur des questions d'*opportunité*⁹⁷³.

Ce contrôle s'appuie sur le principe de légalité des actes administratifs au sein des services concernés, incarnés par l'Administration, lorsque les parties sollicitent un réexamen (par le biais du recours administratif). Ce réexamen peut être effectué soit par le fonctionnaire ayant émis l'acte (recours gracieux), soit soumis à l'examen d'un supérieur hiérarchique (recours hiérarchique)⁹⁷⁴, soit initié sans demande explicite d'une des parties (dans le cas du retrait) ou de l'annulation (abrogation)⁹⁷⁵ des actes administratifs⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ GONOD P., *op. cit.* p. 161., ROUSSET M., *Droit administratif, Tome I, L'action administrative*, (Paris : PUG, 2^e éd., 2004), p. 81., et DUPUIS G. et al., *Droit administratif*, (Paris : Sirey, 10^e éd., 2007), pp. 50 - 51.

⁹⁷² Le contrôle administratif externe dans un contexte plus large comprend une diversité d'organismes non judiciaires, notamment le Parlement ou des entités constitutionnelles ou statutaires indépendantes sur le plan législatif. Cependant, notre analyse se concentre exclusivement sur le contrôle externe administratif exercé par le pouvoir judiciaire.

⁹⁷³ Les principes en question sont clairement définis dans le cadre du système juridique thaïlandais, se manifestant notamment à travers la Loi sur la Procédure Administrative de 1996, article 46. Ce dernier constitue un élément fondamental établissant une distinction capitale entre la compétence des organes administratifs internes et celle des juridictions, ces dernières se limitant à un contrôle circonscrit aux paramètres définis par la loi, WANNAPHANIT B., intitulé "*Principes de droit relatifs aux procédures administratives*" (Bangkok : Bureau du Tribunal Administratif, 2002), pp. 37 - 38.

⁹⁷⁴ PEISER G., *Contentieux administratif*, (Dalloz, 16^e éd., 2014), pp. 164 - 166.

⁹⁷⁵ SEILLER B., *op.cit.*, pp. 184 - 194.

⁹⁷⁶ En Thaïlande, ces préceptes sont codifiés dans la loi sur la procédure administrative de 1996. Celle-ci distingue de manière claire et systématique l'évaluation réalisée par l'organe administratif lui-même, indépendamment de la sollicitation de la partie opposée, et l'examen initié à la demande de cette dernière. Les dispositions relatives à la révocation des ordonnances administratives (articles 49 à 53) ainsi que celles encadrant le réexamen à la requête

En principe, les contrôles administratifs internes ne sont pas considérés comme ayant une force juridique absolue. Le résultat du contrôle interne revêt le statut d'*acte administratif*. Les individus affectés par cet acte administratif et en désaccord avec celui-ci peuvent saisir la Cour administrative pour solliciter un contrôle de légalité à un niveau supplémentaire. De plus, dans le système juridique thaïlandais, le contrôle interne effectué par le département administratif est généralement considéré comme *une étape préalable importante avant de porter une affaire devant la Cour administrative*. Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, la Cour administrative n'acceptera pas l'affaire pour examen conformément à l'article 42, alinéa 2^e de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999⁹⁷⁷, conjointement avec l'article 44 de la Loi sur la procédure administrative de 1996⁹⁷⁸. À moins qu'une loi spéciale ne le dispose expressément, tel que dans le cas d'un litige concernant une décision de la Commission de vérification des fonds publics, la Constitution dispose clairement que l'affaire peut être portée devant la Cour administrative suprême sans qu'il soit nécessaire de contester préalablement la décision interne de ladite Commission avant de porter l'affaire devant la Cour administrative, conformément à l'article 240, alinéa 3^e de la Constitution de 2017.

de l'autre partie, incluant les voies de recours contre les décisions administratives (articles 44 à 48), témoignent de cette dualité procédurale.

⁹⁷⁷ Article 44 de la Loi sur la procédure administrative de 1996 : « Sous réserve de l'article 48, si un acte administratif n'est pas émis par un ministre et qu'aucune loi spécifique ne prévoit de procédure de recours administratif, le participant peut contester l'acte administratif en déposant un recours auprès du fonctionnaire émetteur dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle il en est informé.

Ce recours doit être formulé par écrit et doit préciser la cause du litige ainsi que les faits ou les fondements juridiques invoqués.

Il convient de noter que le dépôt du recours n'interrompt pas l'exécution de l'acte administratif, sauf si une ordonnance de suspension de l'exécution est émise conformément à l'article 56, alinéa 1^{er} ».

Article 48 de la Loi sur la procédure administrative de 1996 : « Le participant a le droit de faire appel de l'acte administratif émis par toute commission, qu'elle soit établie par la loi ou non, devant le Conseil des pétitions conformément à la loi sur le Conseil d'État, et ce, tant sur le plan factuel que juridique. Ce recours doit être déposé dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date à laquelle le participant est informé de cet acte. Si ladite commission est considérée comme une commission quasi judiciaire, le droit de recours et le délai de recours sont régis par les dispositions de la loi sur le Conseil d'État ».

⁹⁷⁸ Article 42 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Toute personne qui subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage causé par un acte ou une négligence d'une administration ou d'un agent de l'État, qui a un litige lié à un contrat administratif ou à toute autre instance relevant de la compétence de la juridiction administrative en application des dispositions de l'article 9, et la réparation ou le soulagement du préjudice ou du dommage requiert une ordonnance prévue par l'article 72 peut former un recours devant la juridiction administrative.

Dans le cas où un recours administratif préalable obligatoire est prévue par une loi, le recours contentieux n'est recevable que lorsque le requérant a déjà fait le recours administratif préalable conformément à la procédure requise par la loi et une décision sur son recours administratif est intervenue ou aucune décision sur son recours administratif n'est intervenue dans un délai raisonnable ou dans les délais prescrits par la loi ».

i.ii Le contrôle externes réalisés par le pouvoir judiciaire (les recours juridictionnels)

En vertu du principe de légalité, la Cour administrative joue un rôle crucial en contrôlant et examinant la légalité des actes administratifs. Ainsi, les actes juridiques administratifs qui ne respectent pas les principes susmentionnés peuvent être annulés par la Cour administrative. Toutefois, le contrôle administratif externe exercé par le pouvoir judiciaire diffère du contrôle administratif interne : *la Cour administrative a uniquement le pouvoir de contrôler les questions de légalité. Elle ne peut en aucun cas se prononcer sur la question de l'opportunité*⁹⁷⁹. Sinon, cela serait considéré comme une ingérence de la Cour administrative dans le rôle de l'administration elle-même, ce qui poserait des problèmes en termes de séparation des pouvoirs et de gouvernance judiciaire (gouvernement des juges), ce qui est contraire à l'État de droit⁹⁸⁰.

De plus, l'exercice du pouvoir par le pouvoir judiciaire est principalement limité à son rôle *passif*, c'est-à-dire qu'il intervient uniquement en l'absence de procédure ou si la procédure ne porte que sur une question spécifique. La Cour administrative ne peut en aucun cas se prononcer sur une question non soulevée dans le cadre de la procédure. Cela découle du principe selon lequel le juge n'a pas le pouvoir de statuer au-delà de la demande (principe de prohibition de l'*ultra petita*), sinon cela équivaudrait à ce que la Cour administrative agisse en tant qu'organe administratif elle-même, violant ainsi le principe de séparation des pouvoirs, à moins que cela ne concerne la paix et l'ordre public du pays (moyens d'ordre public). En outre, le pouvoir de contrôle de la Cour administrative s'exerce uniquement « après coup », c'est-à-dire après que l'action administrative a eu lieu (contrôle *a posteriori*). Sinon, cela reviendrait à exercer le pouvoir de manière proactive, comme s'il s'agissait de l'administration elle-même⁹⁸¹.

ii. Les critères de légalité des actes administratifs

Dans le contexte d'une action en révocation d'un acte administratif illégal, également connue sous le nom de recours pour excès de pouvoir, la question de la légalité, ou la cause juridique,

⁹⁷⁹ GUYOMAR M. et al., *op. cit.*, p. 126.

⁹⁸⁰ LEGRAND A., *Droit public : Droit constitutionnel et administratif, Finances publiques, Institutions européennes*, (Paris : Documentation française, 2017), p. 21., et DUPUIS G. et al., *op. cit.*, pp. 138 - 139.

⁹⁸¹ PAKEERUT W., *Droit administratif général*, (Bangkok : Nitirat, 2011), pp. 11-12, 74 et 85., ROUSSET M. et al., *Droit administratif, Tome II, Le contentieux administratif*, (Paris : PUG, 2^e éd., 2004), p.25., WALINE J., *Droit administratif*, (Paris : Dalloz, 26^e éd., 2016), p. 837., PERRIN A., *op. cit.*, p. 223., PEISER G., *op. cit.*, p. 160., et WEIL P. et al., *Droit administratif*, (Paris : PUF Humensis, 25^e éd., 2017), pp. 90 - 92.

peut être subdivisée en deux catégories distinctes : La légalité externe (ii.i) ; et La légalité interne (ii.ii). Si la Cour Administrative détermine que l'acte administratif contesté est entaché d'irrégularités, qu'elles relèvent de causes externes ou internes, il disposera de la compétence nécessaire pour rendre une décision et révoquer ledit acte juridique.

ii.i La légalité externe

Les motifs externes d'illégalité se rapportent aux éléments qui rendent une décision administrative illégale en raison de défauts dans la forme plutôt que dans le fond du dossier. Le demandeur peut donc invoquer une cause externe d'illégalité comme moyen de défense. Lors de son examen, la Cour Administrative doit déterminer si l'acte administratif litigieux est valide, c'est-à-dire s'il est conforme à la loi ou non. La légalité, provenant de facteurs externes, peut être divisée en deux catégories : La compétence (ii.i.i) ; et Les formes et formalités (ii.i.ii)⁹⁸².

ii.i.i La compétence

En examinant la légalité des actes administratifs, la question du pouvoir administratif revêt une importance cruciale. Elle constitue une préoccupation d'ordre public et de moralité que la Cour Administrative peut soulever d'office, sans qu'aucune demande des parties ne soit nécessaire. Ces éléments peuvent être classés en trois catégories distinctes comme suit : L'élément matériel (ii.i.i.i) ; L'élément territorial (ii.i.i.ii) ; et L'élément temporel (ii.i.i.iii)⁹⁸³.

ii.i.i.i L'élément matériel

Le contrôle et la vérification de l'autorité de l'administration en termes de contenu consistent à examiner si le service administratif a le pouvoir d'établir des règles ou des arrêtés administratifs conformément à la loi en la matière. En principe, la loi qui délègue le pouvoir administratif dans un domaine spécifique précise toujours à quel organisme ou fonctionnaire appartient

⁹⁸² SEILLER B., *Droit administratif : 2. L'action administrative*, (Champs université, 7^e éd., 2014), p. 254., LOMBARD M. et al., *Droit administratif*, (Dalloz, 14^e éd., 2021), pp. 522 - 524.

⁹⁸³ SEILLER B., *op.cit.*, pp. 254 - 257.

l'exercice de ce pouvoir⁹⁸⁴. Dans le cas où une agence émet un ordre ou une règle sans autorité sur le contenu, que ce soit parce que la personne qui accomplit l'acte juridique administratif n'est pas une autorité compétente, ou même s'il s'agit d'un fonctionnaire du gouvernement qui a l'autorité mais qui a exercé un pouvoir excessif, de telles actions ne sont pas légales. Il en est ainsi lorsqu'elles portent sur des questions relevant de la compétence d'autres agences⁹⁸⁵.

ii.i.i.ii L'élément territorial

Les organismes publics ou les agents publics investis du pouvoir de promulguer unilatéralement des actes juridiques peuvent posséder une autorité en substance, mais leur compétence est généralement circonscrite à des domaines spécifiques dont ils sont responsables. Lorsque cette autorité est exercée en dehors de ces domaines, ils dépassent leurs attributions légales. De telles actions ne sont pas légales, comme l'émission d'ordonnances administratives dans des domaines où ils ne disposent pas d'une autorité administrative légitime.

ii.i.i.iii L'élément temporel

Les organismes publics ou les agents publics qui émettent des règles ou des ordonnances administratives peuvent avoir l'autorité nécessaire pour accomplir de tels actes à un moment donné. Cependant, s'ils perdent ultérieurement cette autorité, tout acte administratif unilatéral émis après cette perte d'autorité est considéré comme illégal. Par exemple, la promulgation d'une nouvelle loi qui retire à un fonctionnaire l'autorité pour émettre un ordre administratif rendrait cet acte administratif ultérieur illégal.

⁹⁸⁴ WISAROOTPITCH W., *Réflexions et quelques principes de base du droit administratif*, (Winyuchon, 3e édition, 2019), p. 64.

⁹⁸⁵ PHONGSUWAN P., « Quelques principes juridiques importants dans le jugement des affaires visant à révoquer des actes administratifs », dans le livre 60 ans de détermination du peuple L'identité du professeur Worapoj Wisarootpitch (, (Faculté de droit Université Thammasat, 2014), p. 181.

ii.i.ii Les formes et formalités

Les éléments de légalité en termes de forme et de procédure lors de l'examen de l'émission de règles ou d'arrêtés administratifs présentent des caractéristiques différentes. La légalité en termes de forme concerne la manière dont sont présentés les actes administratifs, tandis que la légalité procédurale concerne le processus suivi lors de l'élaboration de ces règles ou ordonnances administratives⁹⁸⁶. Dans ce cadre, les défauts de forme ou de processus qui pourraient rendre l'acte juridique administratif illégal doivent être substantiels, c'est-à-dire significatifs⁹⁸⁷. L'étude de cette matière se divise donc en deux cas : Les formes (ii.i.ii.i) ; et Les formalités (ii.i.ii.ii).

ii.i.ii.i Les formes

La forme de l'acte juridique administratif se réfère aux caractéristiques ou aux modalités par lesquelles ces messages sont présentés aux parties concernées. En principe, les ordonnances administratives peuvent être émises par écrit, verbalement, ou par d'autres moyens de communication. Lorsqu'un acte juridique administratif est réalisé de manière incorrecte sur le plan formel, le vice de forme, il convient d'examiner au cas par cas si cet acte revêt une importance matérielle. Si ce défaut est considéré comme essentiel et qu'il a un impact sur les droits des individus concernés, le tribunal aura tendance à révoquer l'acte juridique en question. En revanche, s'il est jugé accessoire ou insignifiant, la Cour Administrative peut décider de révoquer l'acte de toute façon⁹⁸⁸.

ii.i.ii.ii Les formalités

Dans les cas où un acte juridique administratif est accompli selon une mauvaise procédure ou méthode, ce qu'on appelle le vice de procédure, il est crucial de donner de l'importance au processus administratif, aux règles et aux procédures administratives. En d'autres termes, les organismes publics ou les agents publics doivent respecter les réglementations gouvernementales, car celles-ci servent de garanties pour les droits des individus. Sinon, les

⁹⁸⁶ SEILLER B., *op. cit.*, p. 257.

⁹⁸⁷ *Ibid.*, p. 258.

⁹⁸⁸ PHONGSUWAN P., *op.cit.*, pp. 181-182.

organismes publics ou les agents publics pourraient agir de manière arbitraire, par exemple en émettant des ordonnances administratives sans accorder aux parties la possibilité de présenter et de contester adéquatement les preuves à leur défense.

ii.ii La légalité interne

Les motifs internes d'illégalité se réfèrent aux faits qui rendent un acte administratif illégal et qui constituent le « contenu » de l'affaire, c'est-à-dire l'illégalité inhérente au contenu de l'acte. Ce sont des faits ou des considérations que l'administration publique ou les agents publics utilisent pour décider des actes administratifs unilatéraux. Dans ce contexte, les moyens d'illégalité que le demandeur peut invoquer comme moyen de défense peuvent être classés en deux catégories distinctes⁹⁸⁹ : Les motivations qui ont conduit les organismes gouvernementaux ou les fonctionnaires à émettre des règlements ou des arrêtés administratifs ; et Les objectifs poursuivis par les organismes publics ou les agents publics lors de l'émission de règles ou d'ordonnances administratives. L'analyse de cette section est divisée en deux parties distinctes : Les motifs (ii.ii.i) ; et Le but (ii.ii.ii)⁹⁹⁰.

ii.ii.i Les motifs

Les défauts résultant de motivations des agences gouvernementales ou des fonctionnaires qui rendent illégales des actions administratives peuvent être classés en 3 catégories : Les défauts résultant de l'exactitude et de l'exhaustivité des faits ; Les défauts résultant de l'exactitude et de

⁹⁸⁹ Il est possible de remarquer qu'il est souvent fait usage dans certains manuels du terme « action en violation de la loi », qui revêt la caractéristique d'être une cause susceptible de renforcer d'autres actions illicites. Cette notion de violation de la loi est donc d'une portée considérable, englobant tout cas où il est difficile de déterminer si un acte administratif est illégal pour des raisons autres que celles explicitement interdites par la loi. Dans de tels cas, il convient d'examiner si l'acte administratif a été effectué en violation de la loi. En d'autres termes, il s'agit d'analyser la cause de l'illégalité d'un acte administratif lorsque celui-ci a été réalisé en violation de la loi. Cette approche vise à évaluer et à contrôler les infractions de toutes natures aux règles régissant l'émission des actes administratifs, à l'exception des règles portant sur l'autorité compétente, la forme, la procédure ou l'intention de la loi, *Ibid*, pp. 182 - 183.

De plus, dans certains écrits, les éléments de légalité, induits par des considérations internes, sont classiquement catégorisés en trois types distincts : (1) les actes qui transgressent ou dérogent à la loi et les mesures correctives afférentes (telles que les violations légales et les erreurs juridiques); (2) la validité des lois et l'exercice du pouvoir discrétionnaire (incluant les erreurs factuelles et les erreurs dans la qualification juridique des faits); et (3) les déviations dans l'exercice du pouvoir (comme le détournement de pouvoir), LOMBARD M. et al., *op.cit.*, pp. 524 – 527.

⁹⁹⁰ SEILLER B., *op.cit.*, pp. 258 - 259.

l'exhaustivité des questions juridiques ; Les défauts résultant de l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires par des agences gouvernementales ou des agents publics⁹⁹¹. Par conséquent, les éléments de légalité dans chaque aspect seront étudiés dans l'ordre suivant : Les faits (ii.ii.i.i) ; Les droits (ii.ii.i.ii) ; et L'appréciation juridique des faits (ii.ii.i.iii).

ii.ii.i.i Les faits

Le contrôle de l'erreur de fait découle du principe selon lequel les dispositions de la loi qui établissent l'autorité d'un organisme gouvernemental ou d'un fonctionnaire du gouvernement dans une matière particulière ne leur confèrent pas le pouvoir d'émettre la loi à leur propre discrétion. Il est toujours stipulé que ce pouvoir ne peut être exercé que lorsqu'il existe un ou plusieurs faits ou événements spécifiés par la loi. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner d'abord les faits pour déterminer s'ils correspondent aux dispositions de la loi qui confèrent l'autorité⁹⁹². Lorsqu'un procès est engagé pour révoquer un acte juridique administratif, la Cour Administrative a le devoir de contrôler et de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des faits sur lesquels les organismes publics ou les agents publics se fondent pour examiner l'émission de règles ou d'ordonnances administratives. Ceci est réalisé en collectant diverses preuves, comprenant des témoignages personnels, des documents, des éléments matériels ainsi que des avis d'experts⁹⁹³. Si le tribunal constate que les faits sur lesquels reposent les actes juridiques administratifs n'existent pas ou sont en contradiction avec la vérité, il n'est pas légal d'édicter de tels actes pour justifier l'exercice du pouvoir. Par exemple, il serait illégal d'ordonner des sanctions disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires pour des délits qui n'ont pas été commis⁹⁹⁴.

ii.ii.i.ii Les droits

Dans le contrôle de l'erreur de droit, des défauts dans les motifs juridiques peuvent résulter du fait que des agences gouvernementales ou des fonctionnaires du gouvernement émettent des

⁹⁹¹ *Ibid*, pp. 260 - 262.

⁹⁹² WISAROOTPITCH W., *Réflexions et quelques principes de base du droit administratif*, (Winyuchon, 3^e édition, 2019), pp. 60 - 61.

⁹⁹³ WISAROOTPITCH W., *Texte sur les idées et principes fondamentaux du droit public : comprenant quelques articles sur le droit administratif et le droit constitutionnel*, (Winyuchon, 1997), p. 109.

⁹⁹⁴ SEILLER B., *op.cit.*, p. 260.

règles administratives ou des ordonnances par erreur pour plusieurs raisons : (1) L'absence de loi en vigueur : Les règles administratives peuvent être émises par erreur lorsqu'il n'existe pas de loi applicable à la situation ; (2) L'expiration de la loi : Une règle administrative peut être émise en vertu d'une loi qui était en vigueur à un moment donné, mais qui n'est plus en vigueur au moment de l'émission de l'ordonnance⁹⁹⁵ ; (3) L'émission en vertu d'une règle illégale : L'ordonnance administrative peut être émise en vertu d'une règle qui est elle-même illégale ou invalide ; et (4) L'interprétation incorrecte de la loi : Une erreur peut survenir lors de l'interprétation de la loi qui confère le pouvoir d'émettre des ordonnances ou des règles administratives⁹⁹⁶.

ii.ii.i.iii L'appréciation juridique des faits

Dans le contrôle de l'appréciation juridique des faits, cela découle de la reconnaissance que l'exercice du pouvoir législatif par le Parlement présente des limites importantes. En effet, le Parlement ne peut pas légiférer pour couvrir complètement les détails de chaque cas spécifique et il ne peut pas anticiper tous les changements sociaux à venir. Lorsque la loi doit être modifiée pour s'adapter à de nouveaux faits ou à un contexte social en constante évolution, cela peut entraîner une instabilité de la situation juridique pour ceux qui s'attendent à une stabilité immuable du droit. Par conséquent, il est nécessaire que la loi ne soit pas rigide et puisse être appliquée de manière durable dans une certaine mesure aux membres de la société.

Pour ce faire, la loi doit être flexible, permettant aux agences gouvernementales ou aux agents publics de raisonner en utilisant et en interprétant la loi conformément aux faits de chaque cas. C'est ce qu'on appelle l'usage du pouvoir discrétionnaire. Toutefois, l'attribution d'une telle autorité aux agences gouvernementales ou aux agents publics doit être limitée au champ d'application de la loi qui accorde cette autorité, et il est impératif de garantir que ces organismes utilisent leur pouvoir discrétionnaire de manière adéquate.

Dans ce contexte, il est nécessaire de permettre à la Cour Administrative de contrôler et d'examiner les décisions des agences gouvernementales ou des agents publics afin de garantir que celles-ci agissent dans les limites de la loi et de manière équitable.

⁹⁹⁵ *Ibid*, p. 262.

⁹⁹⁶ SAENGKANOKKUL P., *Droit administratif des pays européens*, (Faculté de droit, Université Thammasat, 2013), p. 144.

Le principe du pouvoir discrétionnaire découle de la forme législative de la législation qui octroie des pouvoirs à l'administration. Ce pouvoir peut être distingué par deux caractéristiques principales : (1) Le pouvoir contraignant : Aussi connu sous le nom de compétence liée, il désigne le pouvoir conféré à une autorité administrative lorsque la loi prévoit explicitement les conditions dans lesquelles cette autorité doit agir. En d'autres termes, l'autorité est tenue d'agir selon les termes précis énoncés par la loi, sans aucune marge de manœuvre pour exercer son propre jugement ou sa discrétion⁹⁹⁷ ; (2) Le pouvoir discrétionnaire : Contrairement au pouvoir contraignant, le pouvoir discrétionnaire accorde à l'autorité administrative une certaine latitude ou marge de manœuvre pour prendre des décisions en fonction des circonstances particulières d'un cas donné. Cela permet à l'autorité de choisir parmi différentes options et d'exercer son jugement pour atteindre des objectifs légitimes dans le respect de la loi et des principes de justice.

Le pouvoir contraignant, également connu sous le nom de compétence liée, est le pouvoir conféré à un agence public ou à un agent public lorsque la loi prévoit explicitement les conditions dans lesquelles cette autorité doit agir. Dans ces circonstances, les organismes publics ou les agents publics ont un « devoir », c'est-à-dire une obligation légale, d'utiliser strictement leurs pouvoirs conformément aux prescriptions de la loi. Ils n'ont aucun « choix » dans la prise de décisions, car la loi détermine de manière précise et contraignante la manière dont ils doivent agir dans certaines situations⁹⁹⁸.

Bien que le principe de légalité des actes administratifs exige la clarté de la loi qui confère autorité aux agences gouvernementales ou aux fonctionnaires, cela ne signifie pas que ces entités ne peuvent pas exercer un certain pouvoir discrétionnaire dans le processus décisionnel. En effet, il est souvent reconnu que même si la discrétion peut parfois être utilisée de manière inappropriée, elle reste un mal nécessaire⁹⁹⁹. Cela est dû au fait que le pouvoir discrétionnaire permet aux agences gouvernementales ou aux agents publics de prendre des décisions qui répondent efficacement aux besoins collectifs de la population, en tenant compte des circonstances spécifiques de chaque cas. Ainsi, bien que la loi fournisse un cadre clair et précis pour l'action administrative, elle peut également accorder

⁹⁹⁷ DUPUIS G. et al., *op. cit.*, p. 638., GONOD P., *op. cit.*, pp. 127 - 128.

⁹⁹⁸ WALINE J., *op. cit.*, p. 516.

⁹⁹⁹ WISAROOTPITCH W., *Texte sur les idées et principes fondamentaux du droit public : comprenant quelques articles sur le droit administratif et le droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 119-120.

une certaine latitude aux autorités administratives pour prendre des décisions éclairées et adaptées au contexte¹⁰⁰⁰.

Avec l'évolution de la société, la rédaction des lois est devenue plus complexe. De nombreuses lois sont formulées en termes généraux et abstraits, ce qui les rend larges et abstraits. Il est généralement admis qu'il est impossible pour les législateurs d'anticiper et de résoudre tous les problèmes futurs en détaillant chaque aspect de chaque situation. Malgré quelques inconvénients, notamment la volonté historique des législateurs de limiter le pouvoir des agences gouvernementales ou des fonctionnaires, il est inévitable que ces entités disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire pour traiter les questions de droit¹⁰⁰¹.

L'utilisation du pouvoir discrétionnaire est donc un outil important pour les organismes publics ou les agents publics afin d'interpréter et d'appliquer la loi de manière efficace et équitable en fonction des circonstances particulières de chaque cas. Cela leur accorde une certaine « liberté » de prendre des décisions à l'intérieur du « cadre » établi par la loi¹⁰⁰², sans toutefois leur permettre d'exercer un pouvoir arbitraire. En effet, cette liberté est encadrée par des limites fixées par la loi et par la nécessité de garantir la justice et l'équité dans le processus décisionnel¹⁰⁰³.

Effectivement, il est observé que plus la législation du Parlement est détaillée et spécifique, moins les organismes publics ou les agents publics disposent de pouvoir discrétionnaire. En revanche, lorsque le Parlement adopte des lois larges ou abstraites, les organismes publics ou les agents publics ont plus de latitude pour exercer leur pouvoir discrétionnaire. Cela signifie que dans les cas où la loi est moins précise ou détaillée, les autorités administratives peuvent interpréter et appliquer la loi de manière plus flexible pour répondre aux besoins spécifiques des circonstances individuelles. Cependant, il est important de souligner que même dans ces cas, le pouvoir discrétionnaire reste soumis aux limites établies par la loi et aux principes de justice et d'équité¹⁰⁰⁴.

Effectivement, l'usage du pouvoir discrétionnaire par les organismes publics ou les agents publics gouvernementaux peut être catégorisé en deux types¹⁰⁰⁵ : La qualification

¹⁰⁰⁰ DELVOLVE P., *op.cit.*, p. 64.

¹⁰⁰¹ FRIER P. et al., *op. cit.*, p. 429.

¹⁰⁰² *Ibid*, p. 433.

¹⁰⁰³ WALINE J., *op.cit.*, p. 516.

¹⁰⁰⁴ SEILLER B., *op.cit.*, p. 265.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, pp. 270 - 279., et DUPUIS G. et al., *op. cit.*, pp. 517 - 517., et LEBRETON G., *op. cit.*, p. 534.

juridique aux faits (ii.ii.i.iii.i) ; et L'adaptation de la mesure aux faits (ii.ii.i.iii.ii). La qualification juridique aux faits, également appelée la qualification juridique des faits, se réfère à la capacité des autorités administratives à interpréter et à appliquer la loi en fonction des circonstances spécifiques d'une affaire donnée. Cela implique de déterminer comment les faits d'une affaire correspondent aux dispositions légales pertinentes et à leur interprétation. L'adaptation de la mesure aux faits, ou l'adéquation des moyens aux fins, concerne la capacité des autorités administratives à choisir les mesures les plus appropriées pour atteindre les objectifs fixés par la loi, en tenant compte des circonstances et des particularités de chaque cas. Cela implique de sélectionner les moyens les plus efficaces et proportionnés pour parvenir à une solution équitable dans une situation donnée.

ii.ii.i.iii.i La qualification juridique aux faits

La qualification juridique aux faits, également appelée qualification juridique des faits, fait référence au pouvoir discrétionnaire accordé aux agences gouvernementales ou aux agents publics pour interpréter et appliquer la loi aux circonstances factuelles spécifiques d'une affaire. Dans ce contexte, les « éléments causals » sont des éléments juridiques qui déterminent si les faits examinés correspondent au type de fait qui donne naissance au pouvoir d'agir conformément à la loi¹⁰⁰⁶. Cette étape est essentielle dans l'application de la loi, car elle implique de déterminer si les faits présentés s'alignent sur les critères établis par la loi pour exercer une action légale¹⁰⁰⁷.

ii.ii.i.iii.ii L'adaptation de la mesure aux faits

L'adaptation de la mesure aux faits, ou l'adéquation des moyens aux fins, correspond à l'exercice du jugement après que la nature juridique des faits, qui constituent les éléments causals, a été établie. Dans ce contexte, les « éléments efficaces » en droit désignent les étapes permettant de décider si une action doit être entreprise et de quelle manière, c'est-à-dire le pouvoir

¹⁰⁰⁶ WISAROOTPITCH W., Texte sur les idées et principes fondamentaux du droit public : comprenant quelques articles sur le droit administratif et le droit constitutionnel, (Winyuchon, 1997), p. 126 - 128.

¹⁰⁰⁷ SEILLER B., *op. cit.*, p. 260.

discrétionnaire de déterminer les résultats juridiques appropriés en fonction des circonstances particulières de l'affaire¹⁰⁰⁸.

Par exemple, dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, l'article 97 dispose que les organismes publics ou les agents publics qui enfreignent la discipline budgétaire seront passibles de sanctions administratives. D'autre part, l'article 98 énumère trois sanctions administratives possibles : (1) la mise à l'épreuve ; (2) la condamnation publique ; (3) l'amende administrative. Par conséquent, le pouvoir conféré par l'article 97 relève de la qualification juridique aux faits, car la Commission de vérification des fonds publics doit examiner si les actes des agents publics en question constituent ou non une violation de la discipline budgétaire. En revanche, le pouvoir conféré par l'article 98 correspond à l'adaptation de la mesure aux faits, car la Commission de vérification des fonds publics doit déterminer quelle sanction devrait être appliquée en cas de violation disciplinaire budgétaire commise par des agents publics.

ii.ii.ii Le but

L'usage du pouvoir par les organismes publics ou les agents publics doit être conforme à l'intention spécifiée par la loi et doit être dans l'intérêt du public, qu'il s'agisse de la gestion des services publics ou du maintien de l'ordre social. Par conséquent, tout usage du pouvoir par des agences gouvernementales ou des agents publics à des fins autres que celles spécifiées par la loi constitue un détournement de pouvoir¹⁰⁰⁹. La Cour Administrative doit rechercher l'intention des agences gouvernementales ou des agents publics lors de l'accomplissement d'actes juridiques administratifs et vérifier si cela est conforme à l'intention de la loi qui leur a donné autorité en la matière¹⁰¹⁰.

Si un organisme gouvernemental ou un agent public agit à des fins autres que celles spécifiées par la loi, que ce soit au bénéfice du fonctionnaire émettant l'ordre administratif ou au profit d'une autre personne, cela constitue un acte administratif illégal, même si cela est justifié comme étant dans l'intérêt public mais pas conforme à l'intention de la loi¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁸ WISAROOTPITCH W., *op.cit.*, pp. 128 - 132.

¹⁰⁰⁹ SEILLER B., *op.cit.*, p. 263.

¹⁰¹⁰ PHONGSUWAN P., *op. cit.*, pp. 183 - 184.

¹⁰¹¹ SAENGKANOKKUL P., *op. cit.*, pp. 146 - 147.

b. Le contrôle de la légalité des sanctions administratives émises par la commission de vérification des fonds publics

Il semble que depuis la promulgation de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la loi sur la discipline budgétaire de l'État de 2018, les pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics n'ont pas été exercés de manière significative. Il est donc essentiel d'examiner les décisions antérieures de la Cour Administrative concernant la révocation des ordonnances de la Commission de vérification des fonds publics dans le contexte du système juridique de discipline budgétaire et financière, qui partage une essence similaire avec les lois actuelles.

En étudiant ces précédents, la Cour Administrative peut mieux comprendre les principes et les normes appliqués dans des situations similaires. Cela permettrait une interprétation cohérente et éclairée de la loi en vigueur et des intentions législatives, aidant ainsi à garantir la légalité et la justice dans le processus de révocation des ordonnances de la Commission de vérification des fonds publics.

Le contrôle de la légalité des décisions de la Commission de vérification des fonds publics sur les violations de la discipline budgétaire et financière par la Cour administrative peut être divisé en deux types : Le contrôle de la légalité externe des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière (i) ; et Le contrôle de la légalité interne des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière (ii).

i. Le contrôle la légalité externe des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière

Pour comprendre le rôle de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative dans le contrôle de la discipline budgétaire à travers le contrôle des ordonnances de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière, il est nécessaire d'étudier à la fois les principales considérations de la Cour Administrative et des exemples de jugements importants. L'étude est donc divisée en deux parties : Les critères pris en compte par la Cour Administrative (i.i) ; et Les exemples de jugements de la Cour administrative (i.ii).

i.i Les critères pris en compte par la Cour Administrative

Contrôler la légalité externe de la décision de la Commission de vérification des fonds publics concernant les violations de la discipline budgétaire et financière implique d'examiner si ladite commission a respecté les procédures prévues par la loi et s'il existe des réglementations connexes. Dans le passé, ces procédures étaient définies dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 et dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Cependant, ces dispositions ont été abrogées par la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et par le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2019, qui sont les lois actuellement en vigueur.

Malgré ces changements, l'essence du droit procédural dans ce domaine reste largement inchangée. La principale modification concerne la suppression du rôle du Comité de la discipline budgétaire et financière, qui avait précédemment pour fonction de fournir des avis préliminaires pour examen par la Commission de vérification des fonds publics.

Si la Commission de vérification des fonds publics émet des sanctions administratives en violation des lois procédurales énoncées dans la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2019, ou des principes généraux de l'examen administratif conformément à la Loi sur la procédure administrative de 1996, par exemple, si le Vérificateur général et la Commission de vérification des fonds publics ont mené une enquête sans donner l'occasion de se défendre, la personne sanctionnée par la Commission de vérification des fonds publics aura la possibilité de contester pleinement l'affaire conformément à l'article 30 de la Loi sur la procédure administrative de 1996. La Cour Administrative aura le pouvoir de statuer sur l'affaire en partie, en vertu de l'article 9, alinéa 1^{er}, en liaison avec l'article 72, alinéa 1^{er}, de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, en raison de l'illégalité résultant de causes externes.

i.ii Les exemples de jugements de la Cour administrative

La Cour Administrative détient effectivement le pouvoir de contrôler la légalité des décisions accordant des violations de la discipline budgétaire et financière pour des raisons externes. Cela

est illustré par l'exemple du jugement de la Cour administrative suprême n° 2/2020, dans lequel le requérant a intenté une action en justice demandant à la Cour de révoquer la décision de la Commission de vérification des fonds publics n° 5/2016, en date du 19 mai 2016, concernant le contrôle des travaux et l'inspection des contrats d'amélioration des abords de l'école municipale, alléguant une violation des réglementations gouvernementales.

Dans ce cas, la Cour Administrative a le pouvoir d'examiner si la décision de la Commission de vérification des fonds publics était en conformité avec les réglementations gouvernementales. Si elle conclut à une violation de ces réglementations, elle peut révoquer la décision de la Commission, démontrant ainsi son autorité à contrôler la légalité des décisions administratives.

Selon les faits présentés, la municipalité de T. a accepté de confier à la société T. la construction et l'amélioration de la zone de l'école municipale de T. Ultérieurement, l'entrepreneur a livré les travaux de construction à la municipalité de T. le même jour. Monsieur S., le superviseur, a fait rapport à la commission d'inspection du travail, qui comprenait le demandeur, président du conseil d'administration, ainsi que Monsieur B. et Monsieur P., administrateurs. Ces membres ont inspecté la construction et ont constaté que l'entrepreneur avait achevé l'ensemble des travaux. La commission a conjointement examiné les travaux contractuels sans mesurer la taille de la surface de la route et du parking. Ils ont ensuite signé pour certifier que l'entrepreneur avait terminé les travaux de construction conformément au contrat, avant de verser les fonds à l'entrepreneur conformément aux termes du contrat.

Plus tard, les fonctionnaires du Bureau de vérification des fonds publics de la région 3, province de Nakhon Pathom (จังหวัดนครปฐม), ont inspecté le contrat et ont constaté que l'entrepreneur en charge de la construction de la route et du parking avait reçu moins d'espace que celui spécifié dans le contrat. De plus, dans la zone du site religieux, aucune statue de Bouddha ni statue du roi Rama VI n'étaient présentes, comme stipulé dans le contrat. De plus, le bâtiment en bois du corps de garde, situé au sommet, était absent. De plus, il a été constaté que le trottoir pouvait être déplacé et que la clôture de l'école n'avait pas été repeinte conformément à ce qui avait été promis. Cela a entraîné un préjudice pour le gouvernement, qui n'a pas reçu les travaux complets conformément au contrat, représentant une somme de 643 842,98 bahts, comme indiqué après une inspection par les fonctionnaires du Bureau de vérification des fonds publics.

Le plaignant a confirmé que, au moment de l'incident, les images de Bouddha et la statue du roi Rama VI étaient des objets de valeur et étaient donc conservées en lieu sûr. En raison de divers projets de construction en cours de finalisation, elles seront installées au même endroit. Quant à la couleur de la clôture, elle a été repeinte de manière à correspondre à la couleur d'origine, afin de conserver la cohérence avec le mur original. En ce qui concerne le poste de garde, Monsieur Y. a ordonné son déplacement vers un autre emplacement. Cependant, en raison des perturbations que cela pourrait causer à la circulation des enseignants, des étudiants et d'autres entrepreneurs, la Commission de vérification des fonds publics n'a pas examiné la question soulevée par le plaignant.

L'inspecteur a déterminé que l'incident en question relève soit d'une négligence soit d'une omission de devoir, conformément aux réglementations du ministère de l'Intérieur. Concernant les transactions illicites de marchés publics avec les unités administratives des collectivités locales, en vertu de la loi de 1992 et de ses amendements à l'article 65 (1) et (4), il est question de corruption ou d'abus de pouvoir et d'autorité. En tant que fonctionnaire, il incombe de superviser l'utilisation des ressources publiques et d'agir conformément à la loi. L'accomplissement ou l'omission illégaux de telles fonctions, entraînant un préjudice pour l'État, sont considérés comme des infractions selon les règlements de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001. Par conséquent, l'affaire a été déférée au Comité de discipline budgétaire et financière pour enquête et détermination des sanctions administratives à infliger aux personnes impliquées.

L'examen des violations de la discipline budgétaire et financière a été mené par l'officier responsable de la déclaration, qui a recueilli les faits pertinents. Une notification a été envoyée au plaignant et aux personnes concernées, les invitant à fournir des explications. Suite à cela, la Commission de discipline budgétaire et financière a reçu un résumé initial de l'affaire et a sollicité des clarifications et des preuves de la part du plaignant. Ce dernier a ensuite reçu une lettre exposant les faits, datée du 10 juillet 2015, et a été invité à fournir une explication verbale devant la commission d'enquête le 22 décembre 2015.

Le Comité de discipline budgétaire et financière a examiné les preuves recueillies lors de l'enquête menée par le Bureau du Contrôleur Général des Finances Publiques et a conclu que le plaignant avait commis des violations disciplinaires en certifiant un document falsifié. Cette action délibérée ou omission de devoir constitue une infraction aux règlements du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'aux lois régissant la passation de marchés publics par les unités

administratives des gouvernements locaux. Le préjudice causé à l'État s'élève à 643 842,98 bahts, ce qui constitue une violation du règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, article 44, deuxième alinéa. Par conséquent, une amende administrative de niveau 4 a été imposée, équivalant à 9 mois de salaire du plaignant, soit 39 020 bahts par mois, pour un total de 351 180 bahts.

Par la suite, la Commission de vérification des fonds publics a examiné l'affaire et a émis une ordonnance, en date du 19 mai 2016, demandant à l'agence affiliée de déduire mensuellement un montant minimum de 14 640 bahts du salaire du plaignant jusqu'à ce que l'amende soit entièrement payée, à l'exception du dernier mois où le montant restant serait prélevé.

Incontestable de la décision de l'instance disciplinaire, le plaignant a porté l'affaire devant la Cour Administrative central.

La Cour Administrative de première instance a examiné minutieusement l'affaire et a abordé les questions essentielles relatives au processus d'enquête mené par la Commission de discipline budgétaire et financière. Il a été conclu que le plaignant a effectivement eu la possibilité de présenter des preuves suffisantes lors de l'enquête préliminaire et de répondre aux allégations qui lui étaient faites. La lettre datée du 10 juillet 2015, exposant les faits, ainsi que l'explication verbale fournie devant la commission d'enquête le 22 décembre 2015, attestent du respect des procédures établies par la loi et des règlements de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001.

En ce qui concerne la participation du plaignant à l'inspection du contrat et sa certification du document d'inspection, même si les travaux effectués par l'entrepreneur n'étaient pas conformes aux spécifications contractuelles, cette action est considérée comme une violation des règlements du ministère de l'Intérieur et des lois régissant la passation des marchés publics des unités administratives des gouvernements locaux. Par conséquent, une amende administrative équivalente à 9 mois de salaire du plaignant a été imposée, conformément à la décision n° 5/2016 du 19 mai 2016.

La décision de la Cour Administrative de première instance de classer l'affaire a été basée sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation des violations de la discipline budgétaire et financière conformément à la loi. Cependant, le plaignant n'étant pas satisfait de

cette décision, a fait appel devant la Cour administrative suprême, demandant l'annulation de la décision précédente.

La Cour administrative suprême a analysé attentivement l'affaire et a relevé un problème fondamental qui nécessite une résolution préalable. Elle s'est penchée sur la question du processus d'enquête menant à la décision finale concernant les violations de la discipline budgétaire et financière, datée du 19 mai 2016. Conformément à la loi organique sur le contrôle public de 1999, en vigueur à ce moment-là, les procédures administratives pour prendre des décisions concernant les violations relevées par le comité de discipline budgétaire et financière de la Commission de vérification des fonds publics étaient clairement définies.

En vertu de l'article 20, alinéa 3, de ladite loi, les procédures d'examen menées par le comité de discipline budgétaire et financière, ainsi que d'autres questions relatives à son fonctionnement, doivent être conformes aux règles établies par le comité. De plus, il est impératif d'accorder aux personnes accusées d'être responsables disciplinairement le droit de s'expliquer et de fournir des éléments de preuve. Un agent responsable des expressions est également désigné pour recueillir les faits et fournir des avis indépendants au comité de discipline budgétaire et financière.

De même, le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures d'examen des infractions disciplinaires budgétaires et fiscales de 2001, modifié par le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures d'examen des infractions disciplinaires budgétaires et fiscales (n° 2) 2012, en vigueur à l'époque, précise que l'enquête sur de telles violations doit être menée promptement. Toutefois, les parties impliquées doivent avoir la possibilité de présenter des explications orales devant la commission d'enquête et de fournir des preuves à l'appui leurs déclarations, le cas échéant.

Le tribunal a minutieusement examiné les détails de l'affaire et a conclu que le processus d'enquête mené par le Comité de discipline budgétaire et financière était insuffisant. Malgré les affirmations du plaignant confirmant l'existence de la statue de Bouddha, de la statue du roi Rama VI, ainsi que la peinture du corps de garde et de la clôture, l'enquête menée par la commission n'a pas pris en compte ces éléments de manière adéquate. En effet, les faits relatifs à ces aspects cruciaux n'ont pas été examinés pour déterminer leur véracité, notamment à travers l'interrogation de témoins pertinents tels que le directeur de l'école municipale, le maire de la ville ou l'entrepreneur en construction.

Le tribunal a souligné que l'article 20 du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la procédure d'examen de la discipline budgétaire et financière B. 2001 garantit aux parties le droit de présenter des arguments et des preuves lors de l'enquête. *Cependant, dans ce cas, le défendeur n'a pas mené une enquête exhaustive et n'a pas donné au plaignant la possibilité de faire valoir ses arguments et de fournir des preuves en sa faveur.* Au lieu de cela, les témoignages des responsables de l'accusé ont été privilégiés sans évaluation adéquate des preuves présentées par le plaignant.

De plus, les déclarations de M. Y., ancien maire de T., et de Mme S., ancienne directrice de l'école municipale de T., ont confirmé des éléments cruciaux qui n'ont pas été pris en compte lors de l'enquête, notamment la conservation de la statue de Bouddha et de la statue du roi Rama VI dans un lieu sûr, ainsi que les ajustements effectués concernant le corps de garde et la clôture.

Le tribunal a conclu que *le processus d'enquête mené par le défendeur était défectueux et incomplet, ne prenant pas en compte les éléments de preuve présentés par le plaignant.* Cette approche a été jugée injuste envers le plaignant et contraire aux réglementations légales en vigueur. Par conséquent, la décision basée sur les résultats de cette enquête a été considérée comme illégale.

Effectivement, la Cour administrative suprême a annulé la décision précédente de la Cour Administrative de première instance. Cette annulation concerne la révocation de la décision du défendeur concernant la violation de la discipline budgétaire et financière, référencée sous le numéro 5/2016 et datée du 19 mai 2016.

L'arrêt de la Cour administrative suprême n° 2/2020 a établi des principes et des procédures cruciaux dans la procédure administrative pour l'examen et la détermination des sanctions disciplinaires fiscales et budgétaires par la Commission de vérification des fonds publics. Cette décision revêt une importance considérable sur le plan académique car elle définit les normes de légalité et de procédure, en particulier lorsque l'exercice du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics implique l'émission d'ordonnances administratives imposant des sanctions qui affectent les droits et libertés des individus.

L'arrêt souligne l'importance de garantir aux parties la possibilité de présenter pleinement leurs arguments et leurs preuves lors de l'examen par le comité. Il insiste sur le devoir du comité d'écouter attentivement les faits de l'enquête afin de parvenir à une décision juste et équitable. En effet, la Commission ne peut se limiter à prendre en compte les faits et les

preuves obtenus lors des enquêtes menées auprès des fonctionnaires du Bureau de vérification des fonds publics et de la Commission de discipline budgétaire et financière. Ces éléments ne constituent qu'une étape préliminaire avant l'examen par la Commission de vérification des fonds publics.

En négligeant d'accorder une attention suffisante aux arguments et aux preuves présentés par les parties concernées, la Commission risque de compromettre l'exercice de ses pouvoirs, ce qui pourrait être considéré comme un acte administratif illégal pouvant être annulé par la Cour Administrative. Ainsi, l'arrêt de la Cour administrative suprême établit des normes importantes pour garantir la légalité et l'équité dans le processus administratif de détermination des sanctions disciplinaires fiscales et budgétaires.

La Cour administrative suprême a examiné attentivement les défauts survenus dans les étapes requises par la loi lors de l'élaboration des ordonnances administratives de la Commission de vérification des fonds publics. Elle a souligné que ces étapes sont essentielles dans le processus administratif, car tout manquement à ces obligations peut entraîner des erreurs dans l'examen et la décision du contenu de l'affaire, impactant ainsi de manière significative les droits des personnes concernées par les ordonnances administratives.

Le tribunal a notamment examiné si la Commission de vérification des fonds publics a effectué une enquête adéquate sur les faits allégués par le plaignant, en prenant en compte les photographies présentées au tribunal ainsi que les témoignages pertinents des personnes impliquées. Il a souligné l'importance d'obtenir des faits complets de toutes les parties concernées avant de prendre une décision. En évaluant ces preuves et en examinant les témoignages, la Commission aurait pu parvenir à une décision plus équitable, tenant compte de toutes les perspectives.

En négligeant de mener une enquête adéquate et en refusant au plaignant la possibilité de présenter pleinement ses arguments et ses preuves, la Commission de vérification des fonds publics a violé l'article 20 du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la procédure d'examen de la discipline budgétaire et financière de 2001. Par conséquent, la décision de la Commission, référencée sous le numéro 5/2016 et datée du 19 mai 2016, est considérée comme un acte administratif illégal en raison du non-respect des étapes ou méthodes essentielles spécifiées pour cette action, en vertu de l'article 9, alinéa un (1) de la

loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure judiciaire administrative de 1999¹⁰¹².

ii. Le contrôle la légalité interne des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière

Pour comprendre le rôle de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative dans le contrôle de la discipline budgétaire à travers le contrôle des ordonnances de la Commission de vérification des fonds publics dans les affaires de discipline budgétaire et financière, il est nécessaire d'étudier à la fois les principales considérations de la Cour Administrative et des exemples de jugements importants. L'étude est donc divisée en deux parties : Les critères pris en compte par la Cour Administrative (ii.i) ; et Les exemples de jugements de la Cour administrative (ii.ii).

ii.i Les critères pris en compte par la Cour Administrative

Lorsqu'elle examine la légalité interne de la décision de la Commission de vérification des fonds publics, la Cour administrative doit évaluer si ladite commission a agi en conformité avec le droit matériel qui lui confère le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires budgétaires et financières. Dans ce contexte, la Cour examine notamment si les actions qui ont été considérées comme des infractions selon la loi ont été correctement identifiées et si les sanctions administratives appropriées ont été appliquées pour chaque infraction.

Dans le passé, ces actions constitutives d'infractions et les sanctions administratives correspondantes étaient définies dans le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001. Ce règlement était considéré comme un droit dérivé et contenait les dispositions juridiques pertinentes avant d'être abrogé par la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. Par la suite, un nouveau

¹⁰¹² KRABUANSRI A., « Contrôle de la légalité des décisions concernant les violations disciplinaires budgétaires et fiscales (discipline financière et fiscale de l'État) de la Commission d'audit public par le tribunal administratif », Bureau de la recherche et des affaires académiques Bureau de la Cour Administrative (Bureau de la Cour Administrative, 2023), pp. 19 - 20.

règlement a été édicté, à savoir le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2019.

Si la Commission de vérification des fonds publics décide d'imposer des sanctions administratives pour violation de la loi, les fondements de ces sanctions reposent sur diverses lois pertinentes, telles que la Loi sur la discipline financière de l'État de 2018 ainsi que d'autres lois des finances publiques applicables, notamment la Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017, la Loi sur les procédures budgétaires de 2018, La Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics), la Loi sur le Trésor de 1949, la Loi sur la gestion de la dette publique de 2005 et la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015.

Si le plaignant, qui est la partie ayant fait l'objet d'une sanction administrative de la part de la Commission de vérification des fonds publics, conteste cette décision en alléguant que la commission a agi sur la base de faits inexacts ou faux, la Cour administrative dispose du pouvoir de révoquer totalement ou partiellement ladite ordonnance. Cette compétence est accordée en vertu de l'article 9, alinéa 1^{er} (1) et de l'article 72, alinéa 1^{er} (1) de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999. Cette révocation peut être motivée par l'illégalité de la décision découlant d'erreurs internes, telles que des faits inexacts ou des procédures incorrectes suivies par la Commission de vérification des fonds publics lors de la prise de sa décision.

Ainsi, la Cour administrative examine si la Commission de vérification des fonds publics a respecté les dispositions du nouveau règlement ainsi que les dispositions de la loi organique pertinente lorsqu'elle a pris sa décision. Cela inclut l'évaluation de la conformité des actions de l'individu concerné avec les normes établies dans la loi, ainsi que la pertinence et la proportionnalité des sanctions administratives imposées. En bref, la Cour veille à ce que la Commission ait agi en accord avec les normes juridiques et procédurales en vigueur au moment de la prise de décision.

ii.ii Les exemples de jugements de la Cour administrative

La Cour Administrative détient la compétence souveraine pour examiner la légalité des décisions impliquant des infractions à la discipline budgétaire et financière d'ordre interne. Cet aspect est illustré de manière éloquente par l'arrêt n° 7/2022 émanant de la Cour Administrative

suprême, où le plaignant a entrepris une action en justice visant à obtenir l'annulation de la décision portant sur les infractions à la discipline budgétaire et financière n° 16/2018, rendue le 13 juin 2018, relative au contrôle et à l'inspection des travaux. Dans cette affaire, il a été déterminé que la location pour la construction d'un pavillon polyvalent appartenant à la municipalité du sous-district était en violation des dispositions réglementaires en vigueur.

Les éléments factuels révèlent que le plaignant a été mandaté par une ordonnance le désignant président du comité d'inspection du travail, chargé de surveiller l'emploi dans le cadre du projet de construction du pavillon polyvalent. Conformément au contrat conclu entre la municipalité du sous-district, représentée par le maire du sous-district, Monsieur H., en qualité d'employeur, et la société S. Limited Partnership, en tant qu'entrepreneur, ce dernier a finalisé les travaux et soumis une demande de réception des travaux. Après une inspection menée par le superviseur et constatant l'achèvement effectif des travaux, une correspondance récapitulant les travaux de construction a été adressée au plaignant. Subséquemment, une inspection conjointe de la construction du pavillon polyvalent a été réalisée par le superviseur, la personne embauchée par le maire du sous-district, l'entrepreneur, le plaignant et le comité d'inspection du travail, sous la direction de M. S., membre du comité d'inspection. Au cours de cette inspection, il a été constaté que le plancher du pavillon polyvalent ne comportait ni goujons en acier ni joints de contraction. Néanmoins, l'entrepreneur et le comité d'inspection ont conclu que la construction respectait les normes de bonne pratique en matière de mécanique, qu'elle était adaptée à l'usage prévu et que le sol présentait un aspect esthétique satisfaisant. Sur cette base, ils ont recommandé au maire du sous-district H., en sa qualité d'employeur, de valider le travail, et ils ont apposé leurs signatures pour attester que l'inspection avait été menée conformément aux termes du contrat. En conséquence, le maire du sous-district H. a émis un arrêté le 6 février 2014, approuvant le décaissement du coût final de construction à l'entrepreneur.

Le Bureau provincial d'audit public de Ratchaburi (จังหวัดราชบุรี) a entrepris une inspection du projet et a relevé des non-conformités par rapport aux plans spécifiés dans le contrat. Plus précisément, les sols en béton à l'intérieur du bâtiment ne présentaient pas les joints requis, et des barres d'acier renforcées reliant les joints entre les blocs de béton (connues sous le nom de joints de contraction et de barres Dowell renforcées) ont été constatées, ce qui a entraîné des fissures à certains endroits et un relâchement du sol en béton d'environ 1 centimètre. Ces constatations ont été signalées et une demande de réparation a été adressée à l'entrepreneur par la municipalité du sous-district. Par la suite, le Bureau provincial de l'auditeur public de

Ratchaburi a transmis l'affaire au défendeur pour examen des violations disciplinaires fiscales et budgétaires, impliquant le superviseur et le comité d'inspection du travail.

La personne visée par la Commission de discipline budgétaire et financière a été informée des allégations et a sollicité du plaignant une explication à cet égard. Dans le cadre de cette procédure, le comité d'enquête a mené une investigation et a donné au plaignant l'opportunité de fournir une déclaration verbale afin de répondre aux allégations.

Le défendeur a considéré que l'action du plaignant constituait une violation du règlement de la Commission de vérification des fonds publics de discipline budgétaire et financière de 2001, précisément en vertu de l'article 44, alinéa 1^{er}. Ce dernier dispose que tout fonctionnaire chargé d'inspecter l'emploi est tenu de remplir ses fonctions conformément aux lois et règlements applicables à l'unité d'inspection, sous peine de causer préjudice à l'État. En conséquence, une décision a été prise pour constater une violation de la discipline budgétaire et financière, sous la référence n° 16/2018, datée du 13 juin 2018, assortie d'une sanction d'amende administrative de niveau 3. Cette amende, équivalant à 5 mois de salaire du plaignant au moment de la commission de l'infraction, soit 29 110 bahts par mois, représente une amende administrative totale de 145 550 bahts.

Le plaignant ayant contesté cette ordonnance, l'affaire a été portée devant le tribunal. La juridiction administrative de première instance a annulé l'ordonnance du défendeur, mais uniquement en ce qui concerne la partie imposant une sanction au plaignant. Cette révocation prendra effet rétroactivement à partir de la date de ladite ordonnance ou décision.

La Cour Administrative de première instance a procédé à un examen minutieux des faits et a constaté que la construction du pavillon polyvalent ne correspondait pas aux plans finaux du contrat, notamment en raison de l'absence de joints dans le sol en béton à l'intérieur du bâtiment et de la présence d'armatures d'acier reliant les joints entre les blocs de béton (connus sous les noms de joint de contraction et de barre Dowell renforcée). Cependant, le demandeur, agissant en tant que comité d'inspection du travail, est retourné inspecter les travaux de construction et a apposé sa signature pour certifier que l'inspection avait été effectuée correctement, conformément aux termes du contrat de travail. Cela constitue une négligence dans l'exécution des tâches, car il n'a pas inspecté et contrôlé les travaux de construction de l'entrepreneur pour garantir leur conformité aux dessins détaillés et aux conditions du contrat, comme l'exigent le Règlement du ministère de l'Intérieur concernant les fournitures des unités administratives des collectivités locales de 1992, article 66 (1), (3) et (4), qui sont des lois ou

des réglementations applicables aux unités d'inspection, et cela constitue une violation délibérée des mesures concernant le contrôle de l'argent par l'État.

Néanmoins, lors de l'examen de savoir si le demandeur a commis ou non une violation de la discipline budgétaire et financière conformément à la décision statuant sur la violation de la discipline budgétaire et financière du défendeur, le tribunal a également pris en compte les éléments suivants :

(1) La liste détaillée des matériaux, de la main-d'œuvre, des quantités et des prix pour la préparation des joints et de l'acier d'armature pour relier les joints entre les blocs de béton des planchers de béton à l'intérieur du bâtiment n'était pas spécifiée dans les plans.

(2) Des preuves photographiques de pavillons polyvalents similaires construits par d'autres agences dans la province de Ratchaburi montrent que ces bâtiments possèdent un sol en béton à l'intérieur, lisse et poli, sans l'ajout d'armatures d'acier ni de joints de contraction.

(3) Les images démontrent la présence d'une armature en acier reliant les joints entre les blocs de béton, bien que dans les plans, il soit spécifié que l'acier ne serait utilisé que pour souder les joints entre les blocs de béton du côté transversal, ce qui n'est pas conforme au sol en béton à l'intérieur du bâtiment selon ce projet.

Par conséquent, le plaignant soutient que le dessinateur a reproduit les plans par inadvertance, ce qui constitue une justification légitime. De plus, le non-respect par l'entrepreneur de l'installation des goujons et de la préparation du joint de contraction ne justifierait pas une indemnisation supérieure à la valeur réelle des travaux réalisés, ni un dépassement de la portée des travaux effectués par l'entrepreneur de quelque manière que ce soit. Dans cette optique, les critères de violation de la législation fiscale et de la discipline budgétaire, tels que stipulés à l'article 44, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001, n'ont pas été remplis pour les raisons précitées. La décision du défendeur, référencée sous le numéro 16/2018 et datée du 13 juin 2018, qui déclare le plaignant en violation de la discipline budgétaire et financière et lui inflige une amende administrative correspondant à 5 mois de salaire perçu lors de la commission de l'infraction, est donc considérée comme étant une mesure administrative illégale.

La Cour Administrative de première instance a décidé d'annuler partiellement la décision du défendeur concernant les violations de la discipline budgétaire et financière, sous

la référence numéro 16/2018 du 13 juin 2018, en particulier en ce qui concerne la qualification des plaignants en tant que contrevenants à la discipline budgétaire et financière, ainsi que l'imposition d'une amende administrative de niveau 3. Cette amende, équivalant à 5 mois de salaire perçu lors de la commission de l'infraction, soit 29 110 bahts par mois, totalisant ainsi une amende administrative de 145 550 bahts, est révoquée rétroactivement à partir de la date de la décision rendue.

La Cour administrative suprême a examiné attentivement la question de la construction du pavillon polyvalent et est parvenue à la conclusion que ni l'installation de goujons en acier ni la création de joints de contraction n'étaient nécessaires. Cette décision repose sur une analyse rigoureuse des principes techniques inhérents à la construction du plancher du pavillon. En conséquence, il est apparu que la poursuite de la construction n'était pas requise, même en cas d'erreur de désignation. Ainsi, la poursuite des travaux dans de telles circonstances ne peut être considérée comme une exécution adéquate du service gouvernemental.

Les fonctions de contrôle et d'inspection des travaux exercées par le superviseur et le comité d'inspection du travail ont été menées conformément aux normes techniques régissant la construction du pavillon polyvalent. Leur diligence dans l'accomplissement de ces tâches constitue donc un exemple de bonne pratique. Plutôt que de suivre aveuglément des plans mal conçus, ils ont privilégié la conformité avec les exigences réelles du travail à réaliser. Cela évite au gouvernement de se retrouver avec des travaux de construction défectueux à l'avenir.

En confirmant le jugement de la Cour Administrative de première instance, la Cour administrative suprême a soutenu la décision initiale, consacrant ainsi la validité de son raisonnement et de ses conclusions.

La décision de la Cour administrative suprême dans cette affaire a entraîné d'importantes avancées académiques. Il est observé que le tribunal a remédié aux lacunes dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en harmonisant les faits avec la qualification juridique, c'est-à-dire en examinant si l'action du plaignant constitue une violation intentionnelle de la loi sur la discipline budgétaire et financière. Ainsi, la première étape pour la Cour Administrative consiste à évaluer si le plaignant a respecté ou non la loi relative à l'inspection des colis.

Dans le cas où la Cour Administrative constate que le plaignant n'a pas respecté ladite loi, il examine ensuite si ce non-respect constitue un comportement délibéré. En

d'autres termes, le tribunal cherche à déterminer si le plaignant a délibérément enfreint la loi et si cette action a entraîné un préjudice pour l'État. Cette approche méthodique permet d'assurer une analyse juridique précise et équilibrée des faits, tout en garantissant le respect des principes fondamentaux de la légalité et de la responsabilité dans l'exercice du pouvoir administratif.

Dans cette affaire, la Cour administrative suprême a entrepris un examen approfondi des travaux afin de déterminer leur conformité aux termes du contrat initial, ainsi qu'aux principes techniques applicables. La Cour Administrative a conclu que, *bien que les travaux inspectés ne respectaient pas les spécifications contractuelles exigeant l'installation de chevilles en acier et la création de joints de contraction, l'inspection réalisée par le comité d'inspection du contrat a été menée en conformité avec les principes techniques régissant la construction de l'étage du pavillon polyvalent, qui est situé à l'intérieur du bâtiment.*

En effet, les professionnels du génie civil évitent généralement l'utilisation de joints dans les travaux de construction lorsque le sol du bâtiment est interne et ne subit pas les variations de température extérieures, ce qui élimine les risques liés à l'expansion ou à la contraction du béton. Par conséquent, l'installation de chevilles en acier et la création de joints de contraction sur l'ensemble du plancher du pavillon polyvalent étaient superflues. Ainsi, la surface du plancher est demeurée lisse, sans joints ni armature en acier reliant les blocs de béton, et sans besoin de jointoiement avec de l'asphalte.

Les actions du plaignant ont donc été interprétées comme une inspection des travaux conforme aux règlements du ministère de l'Intérieur concernant les fournitures des unités administratives des collectivités locales, en date de l'année de 1992. Par conséquent, les actions du demandeur ne peuvent être considérées comme une non-exécution ou une mauvaise exécution des fonctions conformément aux lois ou règlements applicables à l'unité d'inspection, ne causant aucun préjudice à l'État, tel que disposé dans l'article 44, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001.

La décision de l'arrêté pour violation de la discipline budgétaire et financière n° 16/2018, datée du 13 juin 2018, a été considérée comme une utilisation erronée du pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, cette décision a été jugée comme un acte administratif illégal en raison de l'utilisation inappropriée du pouvoir discrétionnaire par les organismes publics ou les agents publics, conformément à l'article 9, alinéa 1^{er} (1) de la Loi portant

création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999¹⁰¹³.

Par ailleurs, cet arrêt reflète également le principe de flexibilité des contrats administratifs, où les organismes publics ou les agents publics ont *la capacité de modifier et d'adapter le contenu des contrats administratifs pour répondre aux évolutions de la société ou de la technologie, dans le but d'optimiser la prestation de services publics*. Dans ce cas précis, il est clair que les organismes publics ou les agents publics *ne sont pas tenus de se conformer à des contrats qui ne profitent en aucune façon au gouvernement*. Cette flexibilité permet d'ajuster les accords contractuels pour mieux servir l'intérêt public.

Les fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans la gestion des contrats administratifs peuvent utiliser les raisonnements présentés dans cet arrêt de la Cour Administrative comme des lignes directrices pour l'exercice leurs fonctions. Il est important de souligner qu'ils ne doivent pas craindre de sanctions de la part de la Commission de vérification des fonds publics pour discipline budgétaire et financière en cas de non-respect du contrat, tant que les modifications apportées visent à améliorer la prestation des services publics dans l'intérêt général.

2) Les cas qui ne relèvent pas de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative

Le procès engage la Cour Administrative dans le contrôle de la légalité des actions administratives émanant de diverses entités gouvernementales ou leurs représentants. Ce contrôle s'étend au-delà des seules violations de la discipline budgétaire et financière, relevant de la compétence spécifique de la Commission de vérification des fonds publics, pour englober l'examen général de la conformité des actes administratifs aux lois régissant les finances publiques. Fondamentalement, il s'agit de l'exercice des pouvoirs généraux de la Cour Administrative dans le cadre de sa mission de gardien de la loi.

En effet, la Cour Administrative joue un rôle crucial en garantissant le respect de la loi par les organismes publics et les agents publics. Son intervention vise à prévenir les violations légales et à promouvoir le respect des normes juridiques dans l'administration publique. Avec

¹⁰¹³ Ibid, pp. 22 - 23.

l'ajout de la loi sur la discipline budgétaire à son arsenal juridique, la Cour Administrative sera également investie d'un rôle supplémentaire dans la supervision du respect de cette loi spécifique.

Les questions relatives à la discipline budgétaire, qui ne relèvent pas de la compétence de la section spécialisée en discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative, sont souvent négligées, étant perçues comme relevant du domaine des affaires administratives générales. Cependant, une analyse approfondie révèle que la Cour administrative a recouru au cadre juridique de la discipline budgétaire pour traiter ces affaires administratives de deux manières principales : Le contrôle des actes administratifs (a) ; et Le contrôle des comportements (b).

a. Le contrôle des actes administratifs

Le rôle de la Cour Administrative dans le contrôle des actes administratifs illégaux liés à la discipline budgétaire constitue l'un des aspects les plus cruciaux de l'étude de cette discipline en Thaïlande. En effet, la Cour Administrative est reconnue comme étant le pilier de l'État de droit dans le pays, ayant établi les normes du droit public depuis plus de deux décennies. Son contrôle jurisprudentiel direct représente un moyen essentiel de garantir la discipline budgétaire, qui n'est pas soumise à un autre niveau de contrôle dans l'exercice des pouvoirs, contrairement à la Commission de vérification des fonds publics. Par conséquent, il revêt une importance capitale dans les études universitaires. Dans cette perspective, l'analyse du contrôle judiciaire administratif peut être divisée en deux parties distinctes : Les critères pris en compte par la Cour Administrative (i) ; et Les exemples de jugements de la Cour administrative (ii).

i. Les critères pris en compte par la Cour Administrative

L'article 6 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 dispose que « L'État déploie des politiques financières, élabore des budgets, génère des revenus, gère les dépenses, administre les aspects monétaires et financiers, et crée de la dette de manière efficace, transparente et responsable. Ceci est conforme au principe du maintien de la stabilité économique et du développement économique durable, ainsi qu'au principe de justice sociale. L'État respectera rigoureusement les disciplines monétaires et financières énoncées dans la

présente loi et dans d'autres textes législatifs pertinents ». De ce qui précède, deux points importants peuvent être déduits : La discipline budgétaire est établie par le biais de la loi (i.i) ; et Les obligations relatives à la discipline budgétaire que doivent respecter les agences publiques ou les agents publics ne se limitent pas à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (i.ii).

i.i La discipline budgétaire est établie par le biais de la loi

Les organismes publics ainsi que les agents gouvernementaux chargés des questions de finances publiques, de gestion budgétaire et d'autres aspects liés aux finances publiques sont tenus de se conformer scrupuleusement aux principes de discipline budgétaire énoncés dans la présente législation.

Par conséquent, en vertu du principe général, toute violation de ladite législation par un organisme gouvernemental ou un représentant de l'État, ou toute négligence dans l'exercice des obligations qui leur incombent en vertu de cette loi, peut entraîner des préjudices et des dommages. Dans de tels cas, la Cour administrative est habilitée à utiliser la discipline budgétaire comme un moyen de contrôle sur les actions des entités gouvernementales ou des fonctionnaires de l'État, conformément à la Loi sur la constitution de la Cour Administrative et à la procédure de la Cour Administrative de 1999, article 9, alinéa 1^{er}.

i.ii Les obligations relatives à la discipline budgétaire que doivent respecter les agences publiques ou les agents publics ne se limitent pas à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018

En plus de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, les organismes publics et les agents publics sont tenus de respecter et de suivre la discipline budgétaire énoncée dans d'autres lois connexes. Cela inclut la loi sur les marchés publics et la gestion des fournitures de 2018, la loi sur les procédures budgétaires de 2018, la Loi foncière de Ratchaphatsadu de 2019 (la loi sur les biens publics), la loi sur le Trésor de 2491, la loi sur la gestion de la dette publique de 2005, la loi sur la gestion des capitaux renouvelables de 2015, ainsi que d'autres lois relatives aux finances. De plus, cela englobe les règlements dérivés du pouvoir exécutif liés à la discipline budgétaire, ainsi que la discipline budgétaire prescrite par

le Comité national de politique budgétaire conformément à l'article 11(1) de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Il est donc possible de conclure que dans le cas où un organisme gouvernemental ou un agent public utilise un instrument fiscal ayant le statut juridique d'acte administratif, cet instrument est naturellement soumis au contrôle de légalité exercé par la Cour Administrative. Un exemple éloquent en ce sens est fourni par le jugement de la Cour Administrative suprême datant de décembre 2003, dans le cadre d'un litige visant à révoquer les règlements ministériels relatifs aux produits pour lesquels les opérateurs industriels peuvent solliciter une déduction fiscale. Ce jugement a été rendu en vertu des dispositions de l'article 5 et de l'article 101, alinéa 1^{er}, de la loi sur la taxe d'accise de 2018 (un instrument financier relatif aux revenus publics). Le demandeur a invoqué le caractère discriminatoire de ces règlements ministériels, arguant notamment que l'émission de règlements ministériels concernant les demandes de réduction des taxes à l'importation sans effet rétroactif à la date d'importation des matières premières utilisées dans la production de produits, contrairement aux règlements ministériels précédents, constituait une injustice discriminatoire.

L'ordonnance de la Cour administrative suprême n° 56/2004 offre un autre exemple significatif dans le cadre d'un litige visant à révoquer les règlements émanant de l'organisation administrative provinciale d'Udon Thani (จังหวัดอุดรธานี) concernant la perception des taxes d'entretien, ainsi que les critères relatifs à la renonciation ou à la réduction des amendes et des surtaxes. Ces règlements ont été promulgués conformément aux dispositions de l'Organisation administrative provinciale d'Udon Thani relatives à la perception des taxes d'entretien de 1999 (un instrument financier relatif aux revenus publics). Le plaignant a soutenu que ces règlements étaient émis dans un contexte économique difficile et de stagnation, ce qui a eu pour effet de causer des préjudices aux individus en les privant de revenus suffisants pour subvenir à leurs besoins.

Le jugement de la Cour Administrative suprême du 23/2008, intervenant dans le cadre d'un litige visant à révoquer la réglementation du ministère des Finances relative au versement d'indemnités autres que le salaire des fonctionnaires et employés permanents des organismes gouvernementaux (n° 2) de 2007, constitue un autre exemple notable. Cette réglementation a été promulguée conformément à l'article 21 (2) de la loi sur les procédures budgétaires de 2502 (un instrument financier relatif aux dépenses publiques dans la catégorie des dépenses budgétaires). Le plaignant a soutenu que de telles réglementations étaient adoptées de manière

illégale, car elles n'accordaient des avantages qu'à un seul groupe de responsables gouvernementaux, ce qui constituait une forme de favoritisme discriminatoire.

L'ordonnance n° 93/2018 de la Cour administrative suprême, émise dans le cadre d'un litige visant à révoquer une ordonnance du ministère des Finances, se révèle être un cas significatif. Cette ordonnance ministérielle, conforme à l'article 13 de la loi sur le Trésor de 1949, dispose que le Fonds pour la promotion et le développement de la qualité de vie des personnes handicapées, reconnu comme un fonds renouvelable en vertu de l'article 4 de la loi sur l'administration du capital renouvelable de 2015, doit transférer les liquidités excédentaires du capital renouvelable au Trésor en tant que recette publique, pour un montant de 2 000 millions de bahts (un instrument financier lié aux dépenses publiques, relevant de la catégorie des dépenses hors budget). Le plaignant a fait valoir l'absence d'un arrêté royal déterminant le montant maximal des fonds pouvant être accumulés et transférés au Trésor en tant que recettes publiques à partir du capital renouvelable. De plus, aucune réglementation détaillée ne semble spécifier les critères applicables à de telles situations, laissant ainsi une ambiguïté quant aux procédures et aux conditions entourant ces transferts financiers.

L'exercice du pouvoir par la Cour Administrative peut être analysé comme un mécanisme direct visant à préserver la discipline budgétaire. En d'autres termes, la Cour Administrative détient l'autorité de révoquer les actes administratifs qui contreviennent à la discipline budgétaire, laquelle bénéficie d'un statut juridique au niveau législatif. De plus, elle est investie du pouvoir d'ordonner aux agences publiques ou aux agents publics en infraction de se conformer à la loi dans un délai déterminé par ladite Cour. Cette démarche vise à garantir que la discipline budgétaire, consacrée par diverses lois, soit effectivement observée et mise en œuvre.

En somme, l'exercice de la juridiction administrative quant aux actes administratifs entachés d'illégalité a instauré une corrélation avec le droit des finances publiques selon deux axes majeurs :

(1) La Cour Administrative s'empare de la contrainte budgétaire comme référentiel juridique pour arbitrer les actes administratifs des entités publiques ou des agents de l'administration : Le droit des finances publiques, en tant que norme institutionnelle ou réglementaire, est mobilisé en vue d'un contrôle accru. L'acte litigieux peut se prévaloir ou non d'une dimension financière, bien que cette caractéristique soit généralement admise. À noter également que la Cour Administrative thaïlandaise a graduellement intégré le principe

d'efficacité budgétaire dans son processus d'examen de la légalité des actes administratifs, dans le cadre de la promotion de l'intérêt public tel que stipulé par la loi. Parfois, même en cas de constat d'illégalité, la Cour peut décider de ne pas révoquer l'acte administratif contesté. En effet, son annulation pourrait impacter défavorablement le budget public déjà affecté à des dépenses. Ainsi, afin de préserver les ressources budgétaires déjà engagées, la Cour peut décider de maintenir en vigueur l'acte administratif en question.

(2) La Cour Administrative exerce également un contrôle sur les instruments financiers qualifiés d'actes administratifs, émis par des organismes publics ou des agents de l'administration : Le droit des finances publiques devient un sujet d'examen et de régulation soumis à une surveillance institutionnelle.

Intégrée dans le bloc de légalité, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 revêt une importance capitale dans le cadre juridique. Elle confère à l'administration une obligation stricte de conformité. Tout acte administratif émis en violation de ses dispositions est susceptible d'être annulé par le juge administratif. Ainsi, le dispositif disciplinaire établi par cette loi contraint les agences gouvernementales à se plier rigoureusement à ses exigences.

À ce jour, aucun litige relatif à une éventuelle non-conformité à cette loi n'a été porté devant la Cour Administrative, en raison notamment de son caractère récent. Par conséquent, il est nécessaire de se référer à des affaires antérieures traitant de la discipline budgétaire pour comprendre son application historique. Toutefois, il est indubitable que des affaires émergeront à l'avenir, mettant en lumière la loi sur la discipline budgétaire et illustrant ainsi son impact grandissant dans le paysage juridique et administratif.

ii. Les exemples de jugements de la Cour administrative

Le contrôle exercé par la Cour Administrative dans ce domaine revêt une importance capitale, car il met en lumière le rôle direct de cette institution dans le maintien de la discipline budgétaire. Cependant, il s'agit d'un domaine dans lequel peu d'affaires ont été examinées par les tribunaux, ce qui explique le manque d'études universitaires approfondies sur cette question. Par conséquent, l'analyse de cette section sera subdivisée en deux sous-thèmes distincts : L'examen de la légalité des actes administratifs ayant le statut d'instrument

financier direct (ii.i) ; et L'examen de la légalité des actes administratifs n'ayant pas le statut d'instrument financier direct (ii.ii).

ii.i L'examen de la légalité des actes administratifs ayant le statut d'instrument financier direct

Un exemple de litige administratif se trouve dans l'arrêt n° 22/2018 de la Cour administrative suprême. Dans cette affaire, le requérant affirmait être membre du conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok (องค์การบริหารส่วนตำบลโยนก), une entité relevant du statut juridique des collectivités territoriales. Le 30 juillet 2009, le premier défendeur (président de l'organisation administrative du sous-district de Yonok) a présenté une requête pour l'approbation du projet d'ordonnance concernant le budget de l'exercice 2010 au conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok. Après réunion du conseil, il a été résolu d'approuver les principes du projet d'ordonnance. Le 20 août 2009, une réunion du conseil a eu lieu pour modifier le projet d'ordonnance, et une résolution a été adoptée approuvant le projet tel que proposé par le premier défendeur et amendé par le conseil. Une fois le projet d'ordonnance approuvé par le conseil, il a été renvoyé au premier défendeur pour être promulgué en tant qu'ordonnance budgétaire de l'organisation administrative du sous-district de Yonok. Le premier défendeur a ensuite promulgué ladite ordonnance et l'a transmise aux membres de la Chambre des Représentants pour inspection. À la suite de cette inspection, *il est apparu que ladite ordonnance n'était pas conforme au projet d'ordonnance approuvé par la Chambre des représentants et qu'elle différait substantiellement du projet initial approuvé par la Chambre des Représentants*. En réponse, les membres du conseil ont proposé une motion pour ouvrir une discussion générale au sein du conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok afin de clarifier l'élaboration du règlement budgétaire. Le premier défendeur a délégué au second défendeur (secrétaire permanent de l'organisation administrative du sous-district de Yonok) la tâche de répondre à des questions dont les réponses étaient peu claires. En conséquence, le requérant a adressé une lettre de plainte au troisième défendeur (chef du district de Chiang Saen (อำเภอเชียงแสน)) ainsi qu'au gouverneur de Chiang Rai (จังหวัดเชียงราย), les exhortant à enquêter sur les faits et à suivre les développements. Cependant, aucune conclusion n'a été communiquée par le troisième défendeur concernant cette procédure. Le demandeur soutient que le premier et le second défendeur ont établi le règlement budgétaire sans respecter les procédures et les réglementations en vigueur, ne tenant pas compte du projet initial approuvé

par le conseil. De plus, de nombreux postes budgétaires ont été modifiés sans respecter les exigences de modification prévues par les règlements du ministère de l'Intérieur, notamment les règlements des réunions du conseil local de 2004, articles 49 et 59, ainsi que l'absence de suivi des résultats des actions entreprises. C'est pourquoi le requérant a déposé cette plainte après l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours.

La Cour Administrative de première instance a procédé à l'examen de l'affaire et est d'avis qu'elle soulève une question substantielle quant à la légalité des règlements de l'organisation administrative du sous-district concernant le budget annuel pour l'exercice 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok, spécifiquement dans la partie revendiquée par le demandeur. Au cours des délibérations sur les faits, il a été constaté que lors de la troisième session ordinaire de 2009, le 20 août 2009, le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok a adopté à l'unanimité une résolution (n° 4) visant à modifier la résolution précédente approuvant le projet d'ordonnance budgétaire pour l'exercice financier 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok. Cette modification a été proposée par le premier défendeur et consistait en des amendements visant à ajuster certains postes budgétaires. Toutefois, ultérieurement, le deuxième défendeur, responsable du budget, a apporté des modifications au projet d'ordonnance, soutenant que le projet d'ordonnance approuvé par le conseil établissait un budget pour une catégorie de dépenses incorrecte, en violation des arrêtés du Département de l'Administration Locale. En conséquence, le bureau local du district de Chiang Saen, chargé de superviser l'organisation administrative du sous-district de Yonok, a enjoint au deuxième défendeur de corriger ces erreurs par téléphone avant de soumettre le projet révisé au troisième défendeur pour examen et approbation. Lorsque le troisième défendeur a approuvé le projet révisé et l'a renvoyé au premier défendeur, celui-ci l'a promulgué le 17 septembre 2009, rendant ainsi le règlement effectif. Il est à noter que ce règlement promulgué implique des postes budgétaires différents de ceux approuvés par le troisième défendeur. Le conseil avait en effet décidé, le 20 août 2009, d'apporter des augmentations et des diminutions à divers plans budgétaires, comme établi dans les faits présentés devant le tribunal.

Dans cette affaire, il est important de noter que le règlement initial a été correctement traité, conformément aux dispositions des articles 38, 40 et 58 du règlement du ministère de l'Intérieur concernant le règlement des réunions du conseil local de 2004. Ce règlement prévoit que les motions doivent être incluses dans l'ordre du jour des réunions et examinées par le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok, qui a donné son approbation

au projet de règlement conformément à l'article 46(2). Cependant, le deuxième défendeur a modifié le projet de règlement en ajustant certains postes budgétaires, ce qui différait du projet d'ordonnance approuvé par le conseil. Par la suite, le premier défendeur a envoyé ces modifications au troisième défendeur pour examen et approbation sans proposer de motion et sans les inclure à l'ordre du jour. Ce processus a contourné la nécessité pour le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok de réexaminer et d'approuver ces modifications. *En conséquence, cela soulève des questions quant à la légalité de la procédure suivie pour l'amendement du règlement initial et de son approbation subséquente. Il est essentiel que les règles et procédures établies par le règlement ministériel de l'Intérieur soient respectées pour garantir la légalité et la validité des décisions prises par le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok.*

Le défendeur prétend que son action est conforme à l'article 87, alinéa 3 de la loi de 1994 sur les conseils de sous-district et l'organisation administrative des sous-districts et ses amendements. Cependant, cette affirmation est incorrecte. En vertu de l'article 87, alinéa 3, une action appropriée implique la présentation d'un projet d'ordonnance tel qu'approuvé par le Conseil d'organisation administrative du sous-district. *Par conséquent, la promulgation de règlements sans une telle autorisation est un acte dépourvu d'autorité en vertu de ladite loi. Cette conclusion est renforcée par les dispositions de l'article 38, de l'article 40 et de l'article 58 des règlements du ministère de l'Intérieur concernant les règles des réunions du conseil local de 2004.* Ces règlements exigent que les motions, y compris les projets d'ordonnance, soient incluses à l'ordre du jour des réunions et soumises à l'approbation du Conseil d'organisation administrative du sous-district. En ne respectant pas ces règles et procédures établies, le défendeur a édicté des règlements concernant les dépenses budgétaires annuelles pour l'exercice 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok sans l'approbation préalable du Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok. Cette action constitue donc une violation des dispositions légales et réglementaires susmentionnées, rendant les règlements en question illégaux.

En conséquence de ces constatations, la Cour Administrative de première instance a conclu que *le règlement de l'organisation administrative du sous-district concernant le budget annuel pour l'exercice 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok, dans la partie qui a été incorrectement modifiée, est une règle illégale. De plus, même si l'effet juridique de ce règlement a expiré avant que le tribunal ne rende son jugement, Cette décision est fondée sur le fait que l'acte administratif en question a été*

effectué sans autorisation, ce qui compromet l'intégrité de cet acte. Il a donc décidé d'abroger l'ordonnance en question à partir du jour où le jugement devient définitif. Face à leur insatisfaction quant à la décision de la Cour Administrative, les défendeurs ont fait appel de cette décision devant la Cour administrative suprême.

La Cour administrative suprême a procédé à l'examen de l'affaire et a identifié trois questions cruciales qui nécessitent une attention particulière. *Premièrement*, selon l'article 42, alinéa 1 de la loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure judiciaire administrative de 1999, une personne a le droit d'intenter une action en justice devant la Cour Administrative si elle a subi ou subit un dommage ou pourrait subir une souffrance ou un dommage inévitable en raison des actions ou omissions d'agences administratives ou de agents publics. Cela inclut les litiges concernant un contrat administratif ou tout autre cas relevant de la juridiction administrative. Dans cette affaire, le plaignant est membre du conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok, et il poursuit le règlement budgétaire pour l'exercice 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok, édicté et promulgué par le premier défendeur, qui n'est pas conforme au projet de loi approuvé par le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok. Cette action est considérée comme illégale. Le demandeur demande donc au tribunal de rendre un jugement ou une ordonnance annulant ce règlement budgétaire. Étant donné que le demandeur est un membre du conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok, et qu'il a le pouvoir et le devoir d'examiner le projet de budget pour l'exercice 2010 conformément à la loi sur le conseil de sous-district et l'organisation administrative de sous-district de 1994, modifiée par la loi sur le conseil de sous-district et l'organisation administrative de sous-district (n° 5) de 2003, il est considéré comme une personne ayant des intérêts ou des intérêts liés à la légalité du règlement budgétaire. Ainsi, le demandeur est celui qui a subi ou subit un dommage et a le droit d'intenter une action en justice devant la Cour Administrative conformément à l'article 42, alinéa 1 de la loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure judiciaire administrative de 1999.

Deuxièmement, dans cette affaire, l'intimé a fait appel sur la base du fait que le plaignant a intenté une action en justice après l'expiration du délai de dépôt. Cependant, le tribunal a examiné cette question et a conclu que la loi établissant les tribunaux administratifs et la procédure pour les affaires administratives de 1999, article 52, alinéa 1, dispose que les litiges administratifs liés à la protection de l'intérêt public ou au statut d'une personne peuvent être déposés à tout moment si la Cour Administrative estime que l'affaire déposée bénéficiera au

public ou s'il existe d'autres raisons nécessaires, selon le tribunal ou à la demande de l'autre partie. La Cour Administrative peut l'accepter pour examen. Dans cette affaire, le tribunal a considéré que le litige concerne les règlements de l'organisation administrative du sous-district concernant le budget de l'année fiscale 2010, qui ont une incidence directe sur l'utilisation des revenus pour les dépenses liées aux activités conformément à l'autorité et aux devoirs effectifs. Cela affecte les avantages des habitants de la zone d'organisation administrative du sous-district dans son ensemble, constituant ainsi un service public ayant un impact direct sur les bénéfices de ces habitants. Par conséquent, ce procès est considéré comme étant dans l'intérêt du public. De plus, le tribunal a estimé que cet essai établira une norme pour un service gouvernemental bon et correct à l'avenir. Par conséquent, l'acceptation de cette affaire pour examen est considérée comme étant dans l'intérêt du public et peut être acceptée par le tribunal conformément à l'article 52, alinéa 2, de la loi susmentionnée.

Troisièmement, l'affaire soulève des questions importantes concernant l'ordonnance de l'organisation administrative du sous-district concernant le budget annuel pour l'exercice 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok. Dans la partie contestée par le demandeur, des modifications ont été apportées qui ne sont pas conformes au projet de règlement approuvé par le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok. La question principale est de savoir si ces modifications constituent une règle illégale. Les premiers et deuxièmes défendeurs affirment que les modifications ont été effectuées pour se conformer à l'ordre du bureau local du district de Chiang Saen, qui prévoyait une réduction et une augmentation dans la même catégorie de subvention afin de minimiser l'impact sur le total. Ils font valoir que cela était nécessaire pour se conformer à la résolution de la réunion locale, selon laquelle chaque localité devait subventionner les cérémonies gouvernementales du district à hauteur de 150 000 bahts. Cependant, la Cour Administrative de première instance a déjà jugé que la résolution de l'assemblée locale n'oblige pas strictement tous les conseils d'organisation administrative de sous-district à s'y conformer. La conformité à cette résolution locale dépend encore des raisons et des besoins de chaque localité, et cela doit être approuvé par le Conseil d'organisation administrative du sous-district. Par conséquent, toute modification, réduction ou augmentation du budget qui aurait un impact sur les objectifs d'utilisation de l'argent selon le plan du projet doit être considérée avec soin. Même s'il s'agit de la même catégorie de subvention, il n'est pas acceptable de corriger des erreurs mineures de cette manière. Ainsi, les prétentions des premiers et deuxièmes défendeurs dans cette affaire ne sont pas fondées.

L'allégation des premiers et deuxièmes défendeurs selon laquelle la résolution budgétaire contestée pour l'année 2010 n'est plus en vigueur actuellement ne rend pas inutile son examen. Même si les prévisions budgétaires annuelles pour 2010 ont été adoptées, les raisons de l'illégalité de certaines réglementations budgétaires pour cette année demeurent si elles ne sont pas abrogées. Cela signifie que les règlements budgétaires pour l'exercice 2010 dans cette section existent toujours, et il est essentiel d'examiner et d'approuver le budget dans cette section sur le plan juridique afin de déterminer la légalité des dispositions contestées. Cela est conforme aux souhaits du plaignant et vise à servir de base à une bonne performance gouvernementale pour les agences administratives et les fonctionnaires. Par conséquent, la Cour Administrative a le devoir de déclarer l'illégalité de la règle contestée.

Les dispositions budgétaires en question ont été efficaces en tant que cadre budgétaire permettant aux agences gouvernementales de déboursier des fonds pour fournir divers services publics tout au long de l'exercice 2010. *Lorsque le premier demandeur a dépensé des fonds conformément aux limites budgétaires spécifiées, déjà incluses dans les règlements budgétaires susmentionnés, cela a entraîné des décaissements rétroactifs. Si ces règlements sont abrogés ultérieurement, cela pourrait avoir un impact sur les décaissements d'argent déjà effectués, compromettant ainsi la fourniture de services publics que le deuxième défendeur a déjà assurée.* Même si le tribunal avait décidé d'abroger les dispositions du budget annuel pour l'année 2010 de l'organisation administrative du sous-district de Yonok dans les domaines jugés illégaux, il serait impossible de revenir en arrière et de répéter les actions déjà entreprises. Dans cette optique, il serait alors inutile de rendre un jugement et d'émettre une ordonnance. Finalement, la Cour administrative suprême a ordonné la radiation de l'affaire du greffe, reconnaissant les complexités et les conséquences imprévues d'une annulation rétroactive des dispositions budgétaires déjà mises en œuvre.

L'ordonnance n° 22/2018 de la Cour administrative suprême souligne le rôle crucial de la Cour administrative dans le maintien de la discipline budgétaire en contrôlant et inspectant la légalité des règlements budgétaires annuels des organisations administratives locales. Cette fonction relève du principe de légalité, en particulier dans le contexte de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 et des principes juridiques fiscaux fondamentaux. Ces principes, tels que le consentement dans le paiement des fonds gouvernementaux, sont élevés au niveau de loi et doivent être respectés par les organisations locales. En tant qu'organisations de fonctionnaires, les collectivités locales ont le devoir de respecter ces lois ainsi que les principes du droit administratif général et de la législation

régissant leur existence. Les tribunaux administratifs sont habilités à exercer un contrôle rigoureux sur l'utilisation des fonds publics en vérifiant leur légalité. Dans cette affaire, qui concerne le contrôle de la légalité du budget annuel, un outil fiscal crucial pour la prestation des services publics, la Cour Administrative doit faire usage de son pouvoir de contrôle et d'inspection de manière stricte.

Ce litige revêt une importance significative pour l'intérêt public, et des enseignements précieux peuvent être tirés de la décision en six points, fournissant ainsi des orientations pour les futures décisions judiciaires : (1) Le système juridique thaïlandais reconnaît que le budget annuel des organisations gouvernementales locales a le statut de règles, conformément à la définition de la loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure de la Cour Administrative de 1999 ; (2) La discipline budgétaire est une question d'intérêt public majeur, soulignant l'importance de son examen rigoureux et de son respect ; (3) La Cour Administrative applique les principes de stabilité et de sécurité de la situation juridique ainsi que les principes de bon fonctionnement administratif lorsqu'il examine les affaires administratives liées à la discipline budgétaire ; (4) La discipline budgétaire revêt une importance capitale, ce qui justifie l'intervention de la Cour Administrative pour confirmer l'illégalité de tout acte juridique contesté, même si cela aboutit ultimement à la radiation de l'affaire ; (5) La Cour Administrative affirme sa compétence pour examiner la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes administratifs locaux en termes de contenu, soulignant ainsi son rôle dans le maintien de la discipline budgétaire ; et (6) L'ordonnance de la Cour administrative suprême dans cette affaire révèle certaines limites dans le contrôle et l'examen de la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes gouvernementaux locaux, mettant en évidence la nécessité d'une réflexion continue sur l'amélioration de ces processus.

(1) Le système juridique thaïlandais reconnaît que le budget annuel des organisations gouvernementales locales a le statut de règles, conformément à la définition de la loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure de la Cour Administrative de 1999.

Effectivement, selon la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, le terme « règlement » englobe diverses formes de textes juridiques, y compris les arrêtés royaux, les règlements ministériels, les annonces ministérielles, les ordonnances locales, les règles, les règlements ou autres dispositions ayant un effet général. Ces règles sont conçues pour s'appliquer de manière générale, sans viser un

cas ou une personne spécifique¹⁰¹⁴. Cette définition élargie permet à la Cour Administrative d'examiner et de statuer sur la légalité de diverses formes de textes réglementaires, y compris les budgets annuels des organismes gouvernementaux locaux.

Absolument, en considérant les points précédents, l'établissement des règles budgétaires pour l'exercice financier de l'organisation administrative du sous-district de Yonok dans le district de Chiang Saen, province de Chiang Rai, relève de l'exercice du pouvoir d'une organisation administrative de l'État. Ce pouvoir est ancré dans la loi au niveau législatif, notamment la loi sur le conseil de sous-district et l'organisation administrative du sous-district de 1994, modifiée par la Loi sur le conseil de sous-district et l'organisation administrative du sous-district (n° 5) de 2003.

Cette loi crée des relations juridiques sans viser spécifiquement un cas ou une personne particulière. Ainsi, les règles budgétaires établies sont soumises au contrôle et à l'inspection de la Cour Administrative selon le principe de légalité. Dans le cas où la Cour Administrative constate que la disposition litigieuse est contraire ou incompatible avec la loi, il dispose du pouvoir de contrôler et de révoquer un budget local, garantissant ainsi la conformité de l'action administrative avec la loi et préservant l'intérêt public¹⁰¹⁵.

(2) La discipline budgétaire est une question d'intérêt public majeur, soulignant l'importance de son examen rigoureux et de son respect.

Dans l'instance présente, le tribunal s'est penché sur la validité des dispositions établies par l'organisation administrative du sous-district de Yonok pour son budget annuel de l'exercice 2010. Ces dispositions déterminent les dépenses de l'organisation administrative dans des

¹⁰¹⁴ Article 3 de Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Dans la présente loi : ... « Règlement » signifie un décret royal, un arrêté ministériel, une annonce ministérielle, un arrêté pris par une autorité locale ou toute autre disposition ayant une portée d'application générale et ne s'appliquant pas à un cas ou une personne déterminée ».

¹⁰¹⁵ En France, le processus de vérification et de contrôle de la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes de l'administration locale est confié aux Chambres régionales des comptes. Cette démarche, connue sous le nom de "contrôle des actes budgétaires", se distingue du contrôle de légalité des actes administratifs par sa nature essentiellement inspectrice, consultative et rapporteuse. Typiquement, cette procédure démarre par le dépôt d'une plainte par le gouverneur de la province auprès du Tribunal régional des comptes, sollicitant ainsi l'avis du Tribunal provincial des comptes. En cas de contentieux porté devant les Chambres régionales des comptes, celles-ci initient une investigation approfondie pour établir les faits. Par la suite, une session est convoquée afin de formuler des avis, qui seront rendus publics dans un délai d'un mois. Les avis émis par les Chambres régionales des comptes sont alors inscrits à l'ordre du jour des réunions du conseil local. Ces derniers sont ensuite soumis à un examen minutieux, pouvant conduire à des ajustements et à l'approbation finale du budget, dans le but d'assurer sa conformité aux dispositions légales en vigueur et aux principes budgétaires locaux. Le dispositif français de contrôle budgétaire s'inscrit ainsi dans une démarche visant à accompagner les collectivités territoriales tout au long du processus budgétaire. Son objectif premier est de préserver les intérêts des créanciers des organismes gouvernementaux locaux, tout en sauvegardant l'autonomie de ces derniers.

domaines relevant de sa compétence et de ses attributions en tant que fournisseur de services publics, ce qui a une incidence directe sur les intérêts de la population de l'ensemble du territoire administratif du sous-district. Cette affaire revêt donc une importance capitale pour l'intérêt public. La décision rendue établira un précédent pour la gouvernance efficace des services publics à l'avenir. Bien que l'action ait été intentée après l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours suivant la connaissance des motifs de l'action en justice par le plaignant, comme exigé par l'article 49 de la loi instituant la Cour Administrative et sa procédure de 1999, le tribunal a jugé que l'examen de cette affaire était dans l'intérêt public, ce qui a justifié son acceptation conformément à l'article 52, alinéa 2^e, de ladite loi¹⁰¹⁶.

La discipline budgétaire, en particulier en ce qui concerne les dépenses publiques, est considérée par la Cour Administrative comme une question d'intérêt public majeur. Dans les cas où un demandeur invoque l'article 52 pour demander à la Cour Administrative d'examiner une affaire, il est rare que le tribunal accepte l'affaire pour examen pour des raisons liées au bénéfice du public. Le recours à l'article 52 est en effet considéré comme une exception, et la Cour Administrative doit l'utiliser avec prudence et rigueur, comme le soutient le défendeur dans son affidavit.

Toutefois, dans cette affaire, la gestion des fonds publics provenant des contribuables est en jeu, et ces instruments fiscaux sont indispensables à la prestation des services publics. Si la Cour Administrative n'avait pas accepté l'affaire pour examen, cela aurait pu entraîner des dommages résultant d'une mauvaise gestion budgétaire dans la zone litigieuse.

(3) La Cour Administrative applique les principes de stabilité et de sécurité de la situation juridique ainsi que les principes de bon fonctionnement administratif lorsqu'il examine les affaires administratives liées à la discipline budgétaire.

Conformément au postulat fondamental de l'État de droit, les actes administratifs en contravention ou en inadéquation avec la loi peuvent faire l'objet d'une révocation par la Cour

¹⁰¹⁶ Article 49 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par un texte particulier, le délai pour présenter un recours est de quatre-vingt-dix jours soit à compter du jour où le requérant a eu ou aurait dû avoir connaissance de la cause du litige, soit, s'il n'y a pas de réponse écrite ou une réponse insuffisante à sa demande, à compter de sa demande écrite à l'administration ou à un agent de l'Etat tendant à l'accomplissement des obligations prescrites par la loi. ».

Article 52 de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 : « Les recours concernant la protection de l'intérêt public ou l'état des personnes peuvent être présentés devant la juridiction administrative sans condition de délai.

Les recours présentés après l'expiration du délai de recours peuvent être déclarées recevables, à la demande d'une partie ou à l'initiative du magistrat, si l'intérêt général l'exige ou en cas de nécessité ».

Administrative, dans le cadre du contrôle de la légalité des actes administratifs. Cette démarche vise à garantir la primauté du droit dans l'exercice du pouvoir administratif. L'effet rétroactif de cette révocation, prenant effet à partir de la date de l'émission de l'acte administratif concerné, est conçu pour rétablir la situation juridique dans son état hypothétique, comme si cet acte n'avait jamais été émis, préservant ainsi les droits du requérant lésé et réaffirmant la conformité du système juridique dans son intégralité.

Toutefois, cette approche peut entraîner des répercussions préjudiciables pour le bénéficiaire de l'acte administratif contesté. Ainsi, la Cour Administrative, tout en respectant le principe de légalité, amorce une modération de sa rigueur en tenant compte d'autres valeurs juridiques également cruciales, telles que la sécurité juridique et le bon fonctionnement de l'administration publique (les principes de bonne administration). Cette évolution se manifeste à travers des décisions judiciaires qui atténuent l'application stricte du principe de légalité des actes administratifs. Par exemple, la révocation des actes administratifs peut être rendue effective à la date du jugement ou être différée dans le temps (recours à la technique de l'« annulation aux effets limités à l'avenir »), afin de prendre en considération les implications pour toutes les parties concernées¹⁰¹⁷.

La décision de la Cour administrative suprême met en lumière l'invalidité des amendements apportés aux règlements budgétaires sans le consentement du conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok, les qualifiant ainsi d'actes administratifs non conformes à la loi. Lors leur promulgation, ces règlements établissaient des limites budgétaires autorisant les organismes gouvernementaux à affecter des fonds en vue de la prestation de divers services publics durant l'exercice fiscal de 2010. Ces fonds ont été dépensés conformément auxdites limites, préalablement définies par la réglementation en vigueur. La révocation rétroactive de ces règlements, étant donné que des fonds ont déjà été alloués, risquerait de compromettre les dépenses déjà engagées et aurait un impact significatif sur la prestation des services publics déjà mis en œuvre. Une telle action irait à l'encontre des principes fondamentaux de stabilité et de sécurité juridique, ainsi que des impératifs de bonne gouvernance administrative.

Par conséquent, le tribunal a procédé à une analyse minutieuse de la situation et a conclu que, même s'il était enclin à révoquer les règlements budgétaires de l'organisation administrative du sous-district de Yonok dans les domaines ne respectant pas les exigences de légalité, une rétroactivité totale et la mise en œuvre de nouvelles dispositions ne seraient pas réalisables. En conséquence, il

¹⁰¹⁷ GUYOMAR M. et al., *op. cit.*, pp. 138-139.

a été décidé qu'il n'était plus judicieux d'émettre un jugement ou de formuler une ordonnance dans cette affaire, entraînant ainsi l'émission d'une ordonnance de radiation du dossier.

(4) La discipline budgétaire revêt une importance capitale, ce qui justifie l'intervention de la Cour Administrative pour confirmer l'illégalité de tout acte juridique contesté, même si cela aboutit ultimement à la radiation de l'affaire

La Cour administrative suprême a répondu à l'assertion du défendeur selon laquelle l'ordonnance budgétaire annuelle de 2010 avait perdu son effet juridique au moment de l'audience. Elle s'est appuyée sur le principe annuel inhérent au droit fiscal, selon lequel le budget est doté d'une période définie, avec un début et une fin fixes, généralement d'une durée d'un an, calculée en jours calendaires, et indépendante du mandat du pouvoir exécutif. Un délai excessivement long pourrait accroître le risque de préjudices ou de corruption durant l'exercice financier, tandis qu'un délai trop court pourrait compromettre le processus d'approbation, engendrant un manque de rigueur qui porterait atteinte à l'intégrité du budget. La loi budgétaire est donc une législation spécifique, revêtue de caractéristiques formelles distinctives, entrant en vigueur et prenant fin de manière précise, conformément aux dynamiques des missions du service administratif¹⁰¹⁸.

Le tribunal a émis le constat que, même si les dispositions budgétaires pour l'exercice 2010 avaient préalablement été entérinées, les motifs d'illégalité associés à certains règlements budgétaires demeurent inentamés. En l'absence leur révocation, ces règlements risqueraient de devenir nuls et non avenue. Cette problématique persiste, et la validité de l'approbation budgétaire dans ce contexte spécifique est avérée. Ainsi, pour juger de la légalité des règlements contestés, ces derniers se doivent de satisfaire aux exigences du plaignant et de promouvoir une gouvernance adéquate pour les organismes administratifs et les fonctionnaires.

Par conséquent, la Cour Administrative a entrepris une analyse approfondie du contenu du règlement budgétaire en question afin d'en évaluer la conformité juridique. La question en débat réside dans la concordance de ces amendements avec les normes légales établies. Les altérations apportées à la partie en question diffèrent de celles qui avaient été préalablement approuvées par le Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok. Cette affaire souligne ainsi l'importance capitale de la discipline budgétaire au sein de l'appareil administratif public

¹⁰¹⁸ BAUDU A., *Finances Publiques*, op.cit., p. 42.

pour établir des standards de gouvernance fiables, notamment dans les cas où des fonds gouvernementaux sont en jeu.

(5) La Cour Administrative affirme sa compétence pour examiner la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes administratifs locaux en termes de contenu, soulignant ainsi son rôle dans le maintien de la discipline budgétaire

La Cour administrative suprême se penchera sur la légalité de la modification apportée à l'ordonnance budgétaire annuelle de 2010 afin de déterminer si elle souffre d'excès de pouvoir, d'irrégularités formelles illégaux. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du principe de consentement qui sous-tend l'approbation budgétaire, érigeant ainsi l'autorité de contrôle des dépenses publiques sur les assises du consentement dans la levée des impôts. Dans une démocratie, il est universellement reconnu que le pouvoir exécutif ne saurait engager les fonds publics sans l'aval du législatif. Cette doctrine consacre l'instance souveraine en matière d'approbation budgétaire au sein du pouvoir législatif, institution représentative de la volonté populaire. En l'occurrence, cette responsabilité incombe au Conseil d'organisation administrative du sous-district de Yonok, dont la mission consiste à scruter avec minutie la validité temporelle, matérielle et intentionnelle de l'affectation des fonds budgétaires. Le pouvoir exécutif est tenu de fournir des éclaircissements suffisants pour obtenir l'approbation du législatif, cet organe jouissant du droit de surveillance et de contrôle de la gestion budgétaire. Il est impérieux que les décisions budgétaires émanant de ce pouvoir exécutif respectent les principes démocratiques, se caractérisant par leur pertinence, leur concision, leur précision et leur équité, conformément aux préceptes de la démocratie financière¹⁰¹⁹.

La Cour Administrative suprême a déterminé que la révision du règlement budgétaire annuel constituait un acte sans pouvoir, soit illégal en forme ou pour des raisons externes. Parallèlement à cette conclusion, la Cour Administrative a procédé à une analyse approfondie des caractéristiques essentielles de chaque projet, notamment leur nature, leur montant, leur objectif et leurs spécificités. Il est à noter que les modifications apportées au règlement budgétaire peuvent être classées en deux catégories distinctes : (5.1) Les ajustements mineurs qui ne remettent pas fondamentalement en cause ladite disposition au point de la rendre illégale ; et (5.2) Les modifications substantielles qui induisent l'illégalité de ladite disposition.

¹⁰¹⁹ DAMAREY S., *op.cit.*, pp. 26 - 27., et Albert J., *Finances Publiques*, (Dalloz, 11^e éd., 2019), pp. 10 - 11.

(5.1) Les ajustements mineurs qui ne remettent pas fondamentalement en cause ladite disposition au point de la rendre illégale

Un exemple d'amendement mineur, qui n'a pas pour objectif de rendre la disposition en question illégale, concerne le ministère de l'Éducation, de la Religion et de la Culture, plus spécifiquement la section 2 (1.3.2). Dans ce contexte, le réajustement du coût initial de 20 950 bahts à 20 000 bahts s'explique par le transfert de 950 bahts des frais de transport du Child Development Center vers une autre catégorie de dépenses. Ce réalignement budgétaire vise à assurer une adéquation plus précise des paiements selon les catégories budgétaires, tout en préservant l'intégrité du montant total du budget tel qu'initialement prévu. Dans une optique similaire, la section 3 (1.3.3) a fait l'objet d'une révision. Bien que le budget total pour les matériaux demeure inchangé à 922 300 bahts, une redistribution a été effectuée comme suit : 54 600 bahts pour les fournitures de bureau, 612 900 bahts pour le soutien aux compléments alimentaires, et 254 800 bahts alloués au soutien du déjeuner.

Cette répartition reflète la conformité aux normes réglementaires nouvellement établies par le Département de l'Administration Locale, garantissant ainsi une stricte observance des directives actuelles. De plus, en ce qui concerne le projet de règlement budgétaire pour l'exercice 2010, des modifications ont été apportées à la catégorie de soutien aux suppléments nutritionnels, qui maintient son allocation à 612 900 bahts, confirmant ainsi son inclusion dans cette catégorie spécifique. Parallèlement, les fonds réservés aux fournitures de bureau et au soutien du déjeuner restent respectivement à 54 600 bahts et à 254 800 bahts, avec un réaménagement organisationnel vers la catégorie des autres dépenses, poste 1.5, en accord avec les directives prescrites.

En synthèse, ces ajustements n'altèrent en rien le montant total du budget affecté à chaque projet. Au contraire, ils illustrent une correction mineure visant à garantir une utilisation judicieuse et conforme des ressources financières approuvées, tout en répondant aux exigences réglementaires en vigueur.

(5.2) Les modifications substantielles qui induisent l'illégalité de ladite disposition

Un exemple d'amendement qui invalide cette disposition est celui provenant du Bureau d'Organisation Administrative du Sous-District du Secrétaire Permanent, Section 4, Subdivision de Subvention (1.5.6), qui octroie des fonds au Bureau Administratif du District de Chiang Saen. Selon le projet de règlement, le budget initial était fixé à 100 000 bahts. Bien

que le conseil ait initialement approuvé ce projet, il a par la suite été amendé pour atteindre 150 000 bahts, une modification que la Cour Administrative n'a pas validée. Le défendeur soutenait que cette augmentation était en accord avec les directives locales du District de Chiang Saen, visant à ajuster les montants dans la même catégorie afin de minimiser l'impact global.

Cependant, la Cour Administrative Suprême a jugé que la résolution de l'assemblée locale constituait une recommandation administrative sollicitant la coopération de tous les conseils locaux, et non une obligation stricte pour les conseils d'organisation administrative de sous-district. Cette coopération est sujette à l'appréciation des circonstances propres à chaque localité. Le respect de cette résolution dépend donc de l'approbation du Conseil d'Organisation Administrative du Sous-District.

Par conséquent, toute modification, réduction ou augmentation du budget initial aura un impact sur les objectifs définis dans le plan du projet, ce qui revêt une importance particulière, même s'il s'agit de la même catégorie de subvention. Ces ajustements ne sont pas de simples corrections mineures, mais nécessitent le consentement préalable du Conseil d'Organisation Administrative du Sous-District de Yonok, conformément au principe de consentement requis pour l'utilisation des fonds gouvernementaux.

(6) L'ordonnance de la Cour administrative suprême dans cette affaire révèle certaines limites dans le contrôle et l'examen de la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes gouvernementaux locaux, mettant en évidence la nécessité d'une réflexion continue sur l'amélioration de ces processus

En raison de la singularité inhérente aux règlements budgétaires annuels des organismes administratifs locaux, qui représentent un outil fiscal d'importance capitale, ces actes administratifs se distinguent de manière substantielle des autres types de règlements administratifs. Leur caractère éphémère, limité à un exercice financier, rend particulièrement complexe la surveillance et la vérification leur légalité. Il est pratiquement inconcevable qu'une affaire administrative d'envergure puisse être traitée et résolue par les deux instances de la Cour Administrative dans un délai d'un an seulement. Par conséquent, jusqu'à ce que ladite affaire soit conclue et qu'une décision soit rendue par le tribunal, le règlement budgétaire annuel en question cesse d'être effectif, devenant ainsi non contentieux.

Bien que la Cour Administrative ait recours à des méthodes juridiques et à des procédures administratives pour établir la rétroactivité du jugement à partir de la date à laquelle

les dispositions contestées étaient en vigueur, conformément à la Loi établissant la Cour Administrative et régissant la procédure administrative de 1999, article 72, alinéa 1^{er}, l'exercice d'un tel pouvoir pourrait impacter les dépenses déjà engagées, ainsi que la prestation de services publics déjà mis en œuvre. Afin de préserver la stabilité et la certitude juridiques, ainsi que les principes de bonne gouvernance administrative, la Cour Administrative a opté pour le classement de l'affaire au greffe, même s'il a conclu à l'illégalité des dispositions contestées.

Il est observé que, bien que la Cour Administrative joue un rôle crucial dans le maintien de la discipline budgétaire au sein des entités gouvernementales locales, dans la pratique, ses pouvoirs se limitent à confirmer la non-conformité des règlements budgétaires. Cette démarche s'avère inefficace pour remédier aux préjudices réels engendrés par une mauvaise préparation budgétaire, en accord avec les normes fiscales.

Par conséquent, il est impératif de renforcer le contrôle et l'examen de la légalité des règlements budgétaires annuels des organismes gouvernementaux locaux. La Cour Administrative pourrait élargir sa compétence pour inclure ce type d'affaires, en révisant et en améliorant les attributions de la Chambre Disciplinaire Fiscale et Budgétaire, conformément aux recommandations présidentielles. La Cour administrative suprême a clarifié, le 6 novembre 2015, que seules les affaires contestant les décisions de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière relevaient de la compétence de la Division des affaires disciplinaires fiscales et budgétaires.

Il serait envisageable de modifier la législation régissant les procédures de ces affaires administratives, afin d'adapter à leur nature spécifique, notamment en imposant à la Cour Administrative d'examiner ces affaires avec diligence¹⁰²⁰. Un système d'audit interne, tel que celui en vigueur en France où la Cour régionale des comptes conseille les entités gouvernementales locales dans l'élaboration leurs budgets annuels, pourrait également être envisagé¹⁰²¹. Ainsi, le contrôle des entités administratives locales en matière de discipline

¹⁰²⁰ Cela est conforme à la politique de création de la division de discipline fiscale et budgétaire du tribunal administratif. qui souhaite que le Tribunal administratif, Division de discipline fiscale et budgétaire, puisse examiner l'usage du pouvoir de l'État effectivement Rapide et juste Afin de prévenir les dommages qui pourraient survenir. ce qui sera bénéfique à l'administration de l'État, voir PRIYAKORN P., « Constitution reform for create the future of Thailand », Constitution Pamphlet Reform Edition, (Année 1, Numéro 1, 2015), p. 2., et le Bureau de l'administration administrative. Tribunal, « Le Tribunal administratif est prêt à ouvrir... Division de la discipline fiscale et des affaires budgétaires. à la Cour administrative suprême et devant le tribunal administratif de première instance Partout à travers le pays », communiqué de presse, (2015), pp. 1-2.

¹⁰²¹ KLAIKHAM N. et al., « Contrôle budgétaire par la Cour des Comptes Générale de France », Journal de la Société de Recherche et Développement, (Année 4, Numéro 2, 2022), pp. 62 - 63.

budgétaire serait plus efficace, sans porter atteinte aux principes d'indépendance qui régissent ces entités.

ii.ii L'examen de la légalité des actes administratifs n'ayant pas le statut d'instrument financier direct

Dans cette affaire, l'acte administratif soumis à l'examen du tribunal ne revêt pas le statut d'instrument financier direct. Toutefois, lors de l'analyse effectuée par la Cour Administrative, celui-ci doit nécessairement prendre en considération, dans sa décision, les principes juridiques relatifs à la discipline budgétaire. Ainsi, l'étude des jugements dans cette section peut être subdivisée en deux catégories distinctes : Le contrôle des actes administratifs concernant les dépenses budgétaires (ii.ii.i) ; Le contrôle des actes administratifs concernant les dépenses hors budget (ii.ii.ii).

ii.ii.i Le contrôle des actes administratifs concernant les dépenses budgétaires

Il s'agit d'un examen portant sur d'autres actes administratifs qui ne relèvent pas du domaine des instruments financiers mais concernent l'application de la loi, notamment en ce qui concerne des questions financières telles que les dépenses budgétaires. Par conséquent, le magistrat administratif est tenu de prendre en considération la discipline budgétaire afin de statuer sur l'affaire en question. À titre illustratif, l'arrêt de la Cour Administrative suprême n° 656/2019 relatif au droit de perception de frais médicaux pour les fonctionnaires aborde cette problématique. Le décret relatif à la protection sociale en matière de traitement médical de 1980, en son article 9, dispose que ceux ayant droit à des frais médicaux en vertu de cette loi ne peuvent prétendre à des frais médicaux provenant d'autres organismes.

La question se pose alors de savoir si les « autres organismes » incluent les entreprises privées. La Cour a établi que ledit décret ne spécifiait pas expressément que les autres organismes mentionnés à l'article 9 du décret devaient être exclusivement des entités publiques. Si une personne bénéficiant déjà de prestations médicales d'un organisme privé a droit à nouveau à des prestations médicales en vertu de ce décret, cela entraînerait alors un double paiement médical. *De plus, compte tenu de l'objectif de la loi susmentionnée visant à fournir*

une assistance en matière de frais médicaux et des impératifs de gestion budgétaire de l'État, qui doivent prendre en compte l'intérêt public, il convient de considérer que les autres organismes visés à l'article 9 dudit décret comprennent également des entités privées.

Par conséquent, dans le cas où l'épouse d'un fonctionnaire a le droit de bénéficier de frais médicaux auprès d'une compagnie d'assurance privée fournie par une agence privée employant ledit fonctionnaire et payant toutes les primes, l'épouse du fonctionnaire doit d'abord recourir à son droit de bénéficier de traitements médicaux en vertu du contrat d'assurance avant de pouvoir invoquer ce droit légal. Si les frais médicaux perçus en vertu du contrat d'assurance sont inférieurs aux prestations médicales auxquelles ils ont droit en vertu du présent décret, alors les fonctionnaires ne seront en droit de bénéficier de prestations médicales pour leurs épouses que pour le manque à gagner prévu par ledit décret. Lorsque les faits révèlent que l'épouse d'un fonctionnaire a droit à des frais médicaux en vertu d'un contrat d'assurance privé, cette dernière doit d'abord exercer son droit découlant dudit contrat d'assurance, conformément à l'arrêté royal susmentionné.

Ainsi, l'autorisation de verser des frais médicaux aux conjoints de fonctionnaires sans que ces derniers n'aient préalablement présenté une réclamation aux compagnies d'assurance privées est considérée comme étant contraire à la loi. En conséquence, l'injonction de remboursement émanant de l'agence requérante, constituant un acte administratif, et du Ministère des Finances est légitime.

Dans le cadre de cette affaire, la Cour Administrative a démontré une approche méticuleuse et rigoureuse à l'égard de la discipline budgétaire, soulignant ainsi son rôle essentiel dans le processus décisionnel. Cette considération revêt une importance primordiale dans le contexte de la gestion des affaires publiques, où la bonne utilisation des ressources financières est cruciale pour assurer le bon fonctionnement de l'État et le respect de ses obligations envers ses citoyens : (1) Le tribunal a adopté une interprétation législative stricte, conformément aux principes fondamentaux du droit ; (2) Le tribunal équilibre habilement les intérêts des individus bénéficiaires des prestations médicales avec les impératifs de gestion budgétaire de l'État ; et (3) Le tribunal applique de manière cohérente les normes juridiques en matière de discipline budgétaire, garantissant ainsi l'intégrité et l'autorité de la décision judiciaire.

(1) Le tribunal a adopté une interprétation législative stricte, conformément aux principes fondamentaux du droit.

En examinant minutieusement les termes et les intentions du législateur, le tribunal garantit que ses décisions sont ancrées dans la volonté exprimée par la loi, assurant ainsi la prévisibilité et la cohérence dans l'application du droit. Cette approche rigoureuse protège également l'intégrité du processus législatif en empêchant toute interprétation arbitraire ou capricieuse des dispositions juridiques.

(2) Le tribunal équilibre habilement les intérêts des individus bénéficiaires des prestations médicales avec les impératifs de gestion budgétaire de l'État.

En reconnaissant le droit fondamental à des soins de santé adéquats, tout en veillant à ce que les dépenses publiques demeurent justifiées et proportionnées, le tribunal démontre un souci de justice distributive et d'équité sociale. Cette approche équilibrée reflète une compréhension profonde des enjeux sociaux et économiques sous-jacents à la discipline budgétaire, où les ressources limitées doivent être utilisées de manière efficiente et équitable pour répondre aux besoins de la population.

(3) Le tribunal applique de manière cohérente les normes juridiques en matière de discipline budgétaire, garantissant ainsi l'intégrité et l'autorité de la décision judiciaire.

En exigeant une conformité stricte avec les dispositions légales et en rejetant les pratiques contraires à la loi, le tribunal affirme sa position en tant que gardien des principes fondamentaux de l'État de droit. Cette application cohérente des normes juridiques renforce la confiance du public dans le système judiciaire et assure le respect des règles établies pour garantir la bonne gestion des finances publiques.

En conclusion, l'approche de la Cour Administrative à l'égard de la discipline budgétaire témoigne d'une compréhension profonde et nuancée des enjeux juridiques, sociaux et économiques qui sous-tendent la gestion des finances publiques. Par sa rigueur, sa prudence et sa cohérence, le tribunal affirme son engagement envers l'application cohérente des lois et des principes juridiques dans le domaine complexe des dépenses publiques, garantissant ainsi la protection des intérêts publics et le respect des droits fondamentaux des citoyens.

ii.ii.ii Le contrôle des actes administratifs concernant les dépenses

hors budget

Un cas emblématique de litige portant sur la légalité d'une mesure administrative est mis en lumière dans l'ordonnance émanant de la Cour administrative suprême n° 93/2018. Ledit litige concerne une contestation visant à invalider une ordonnance émanant du défendeur, le ministère des Finances, laquelle incite à la promotion et à l'essor des fonds destinés à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées. Plus précisément, ladite ordonnance dispose que les excédents de liquidités issus de ces fonds, au-delà des besoins en fonds de roulement, doivent être versés au Trésor public en tant que recettes publiques.

L'Association thaïlandaise des personnes handicapées, en qualité de plaignante, a porté l'affaire devant la Cour Administrative, contestant cette ordonnance sur la base des réglementations émises par le ministère des Finances relatives à l'utilisation des fonds renouvelables par les entités gouvernementales. En effet, ces réglementations prévoient que les capitaux ou les bénéfices excédentaires provenant de ces fonds doivent être crédités sur le compte du Trésor n° 1, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi sur le Trésor de 1949.

La plainte s'appuie également sur une correspondance émanant du ministère des Finances, datée du 30 novembre 2016, qui spécifie que les excédents de liquidités provenant du Fonds de promotion et de développement de la qualité de vie des personnes handicapées doivent être versés au Trésor en tant que recettes publiques, pour un montant de 2 000 millions de bahts. Le plaignant soulève ainsi le fait qu'aucun décret royal n'a été promulgué pour préciser le montant maximal des excédents de liquidités accumulées, ni les modalités d'utilisation des capitaux ou des bénéfices excédentaires des fonds renouvelables qui doivent être reversés au Trésor en tant que recettes publiques. De surcroît, aucune loi détaillant les critères applicables à de tels cas n'a été identifiée.

La Cour Administrative de première instance a rendu une décision de non-recevabilité de la plainte en question, assortie du rejet de l'affaire par le greffe. Cette décision repose sur la reconnaissance d'un acte d'autorité légale de la part d'une entité administrative ou d'un représentant gouvernemental, induisant la création d'une relation juridique avec le Fonds. Étant donné que les fonds transférés au Trésor sont assimilés à des revenus publics, cette résolution a un impact direct sur le Fonds concerné. Il convient néanmoins de noter que ladite décision n'altère pas directement le statut des droits ou des obligations du plaignant. En vertu de l'article

42, alinéa 1, de la législation instituant la Cour Administrative et régissant sa procédure, il est donc déduit que le plaignant n'est pas habilité à soumettre cette affaire à la juridiction administrative compétente.

Cependant, la Cour administrative suprême a établi que chaque catégorie de plaignant et d'organisation en faveur des personnes handicapées bénéficiera d'un soutien financier du Fonds d'invalidité selon deux modalités distinctes : (1) La couverture des frais administratifs engagés par les demandeurs et les organisations œuvrant en faveur des personnes handicapées, en vertu de l'article 27 de la loi sur la promotion et le développement de la qualité de vie des personnes handicapées de 2007 ; et (2) Le financement des investissements réalisés conformément aux plans ou projets visant à promouvoir et à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées au sein de chaque entité organisationnelle.

(1) La couverture des frais administratifs engagés par les demandeurs et les organisations œuvrant en faveur des personnes handicapées, en vertu de l'article 27 de la loi sur la promotion et le développement de la qualité de vie des personnes handicapées de 2007

Cette disposition prévoit des critères de paiement conformes aux règlements édictés par le Comité national pour la promotion et le développement de la qualité de vie des personnes handicapées. Ces critères et méthodes de paiement sont spécifiés dans l'annonce émanant du Sous-comité sur l'administration du Fonds pour la promotion et le développement de la qualité de vie des personnes handicapées, datée du 9 avril 2015, et couvrent l'exercice financier 2015 à 2015. Ils comprennent notamment la fixation des taux, des plafonds et de la liste des dépenses éligibles prises en charge par le fonds, en vue de la gestion des associations œuvrant en faveur des personnes handicapées de tous types en Thaïlande, ainsi que des organisations spécifiquement dédiées à chaque type de handicap. En 2018, le requérant a bénéficié d'un soutien financier totalisant 33 264 213 bahts. Parallèlement, sept organisations affiliées au requérant, représentant chacune un type de handicap, ont également reçu un appui financier global de 55 452 733 bahts.

(2) Le financement des investissements réalisés conformément aux plans ou projets visant à promouvoir et à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées au sein de chaque entité organisationnelle.

Au cours de la période allant de 2014 à 2016, le plaignant a bénéficié d'un soutien financier s'élevant à 67 328 470 bahts, tandis que chaque entité œuvrant pour les personnes handicapées

a reçu un montant similaire. Ces fonds visent à garantir l'accès des bénéficiaires aux prestations auxquelles ils ont légalement droit. En sollicitant un prêt pour soutenir votre parcours professionnel ou développer votre entreprise sans encourir de frais d'intérêt, les demandeurs seront évalués individuellement par le sous-comité de gestion du fonds, en conformité avec les réglementations et critères en vigueur.

La Cour administrative suprême a ainsi déterminé que le demandeur était une partie ayant subi ou risquant de subir un préjudice direct du fait de la correspondance émanant du défendeur concernant le fonds spécifié. Le surplus de liquidités du fonds renouvelable a été affecté au Trésor public en tant que recettes publiques, pour un montant s'élevant à 2 milliards de bahts. Conformément à l'article 42, alinéa 1, de la loi établissant la Cour Administrative et régissant sa procédure de 1999, le plaignant bénéficie du droit de saisir la Cour Administrative de cette affaire. La Cour administrative suprême a invalidé la décision rendue en première instance par la Cour Administrative, accueillant ainsi la plainte aux fins d'examen et ordonnant la poursuite de la procédure en conséquence.

L'ordonnance de la Cour administrative suprême dans cette affaire revêt une importance considérable pour l'étude de la discipline budgétaire. Bien que l'affaire ne soit pas encore définitive en ce qui concerne son contenu, la question de savoir si la Cour Administrative est habilitée à accepter cette affaire pour examen est clairement établie. Cela est particulièrement pertinent pour approfondir l'étude des affaires administratives liées au droit des finances publiques. L'analyse du litige dans cette affaire administrative révèle que le rôle de la Cour Administrative consiste à maintenir directement la discipline budgétaire. En d'autres termes, la Cour Administrative est investi du pouvoir de révoquer les actes administratifs violant les lois des finances publiques, telles que la Loi sur le Trésor de 1949 ou la Loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015, ou de contraindre les organismes publics ou les agents publics à se conformer à ces lois dans un délai déterminé.

Le cas problématique porte sur la question de savoir si le ministère des Finances, en tant que défendeur, a légalement utilisé son pouvoir pour puiser dans le fonds de roulement. C'est la loi des finances publiques qui sert de base pour déterminer la légalité de l'acte administratif litigieux. Cependant, ce différend ne peut être simplement catégorisé comme relevant du domaine de la discipline budgétaire et financière. La Cour Administrative semble considérer qu'il s'agit simplement d'une affaire de révocation d'un acte administratif général.

L'étude de cette question ouvre de nouvelles perspectives tant dans le domaine du droit administratif général que dans celui du droit fiscal. Elle met en lumière le cadre juridique utilisé par la Cour Administrative pour maintenir la discipline administrative directe.

b. Le contrôle des comportements

La discipline budgétaire sert non seulement à superviser les actions des organismes publics et leurs agents, mais aussi à réguler leur conduite. Cependant, cette régulation implique non seulement des aspects budgétaires et financiers, mais également d'autres dispositions légales telles que les régimes de responsabilité civile, la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires, voire la responsabilité pénale. Toutefois, pour un audit public authentique, seuls les deux premiers éléments sont véritablement pertinents. Le contrôle conformément au droit civil et à la discipline des fonctionnaires constitue le rôle principal de l'auditeur. Après avoir examiné et accepté le rapport d'enquête de la Commission de vérification des fonds publics, l'auditeur émettra une ordonnance administrative exigeant que les agents publics soient tenus responsables de réparations ou émettra des ordonnances disciplinaires à leur encontre, selon le cas. L'émission de ces deux types d'ordonnances revêt le statut d'acte administratif. Les agents publics visés par de telles ordonnances ont le droit de contester devant la Cour Administrative.

L'analyse des jugements rendus par la Cour Administrative concernant le contrôle du comportement des agents publics revêt une importance capitale. Cependant, les universitaires thaïlandais ont jusqu'à présent accordé peu d'attention à cette question, considérant les juristes locaux la traitent souvent comme une simple affaire administrative générale.

L'étude du contrôle du comportement des agents publics peut donc être subdivisée en deux volets distincts : Les critères pris en compte par la Cour Administrative (i) ; et Les exemples de jugements de la Cour administrative (ii).

i. Les critères pris en compte par la Cour Administrative

Il est fondamental de saisir que l'évaluation de la légalité des ordonnances disciplinaires à l'encontre des agents publics, ainsi que des ordonnances de responsabilité civile émises sur la base des rapports de la Commission de vérification des fonds publics, constitue un élément

central de cette affaire. La Cour Administrative ne revêt pas la fonction directe de surveiller le comportement des représentants gouvernementaux. Il se présente plutôt comme une institution gouvernementale soumise à la juridiction d'un fonctionnaire, agissant en tant que mécanisme de contrôle interne¹⁰²² au sein de l'appareil gouvernemental ou des fonctionnaires publics.

Le contrôle du comportement des fonctionnaires subordonnés liés aux finances et à la budgétisation repose sur un processus rigoureux. Après qu'une agence a mené une enquête approfondie et recueilli des preuves suffisantes, elle émettra une ordonnance imposant une sanction disciplinaire au fonctionnaire ou le sommant de verser une indemnisation, selon la nature de l'infraction. L'agence est tenue de prendre en considération la gravité du comportement de l'agent ainsi que l'équité de chaque cas lors de l'imposition de ces sanctions. Ces ordonnances, revêtant le statut d'acte administratif, sont ensuite soumises au contrôle de légalité de la Cour administrative.

Il est ainsi établi que la Cour Administrative exerce la fonction de contrôle de la légalité des ordonnances disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires, ainsi que des ordonnances contraignant ces derniers à répondre leurs violations sur la base des rapports d'audit public. Par conséquent, cette attribution implique que la Cour Administrative est habilitée à intervenir et à vérifier l'exactitude ainsi que l'exhaustivité du rapport d'audit public. En effet, si la Cour Administrative conclut que le rapport est entaché d'erreurs, toute ordonnance émanant de l'organisme d'audit sur la base de ce rapport pourrait être jugée illégale également.

Lorsque la Cour Administrative se penche sur la légalité d'un acte administratif sujet à litige, elle entreprend un examen méticuleux, portant à la fois sur sa conformité externe et sur son intégrité interne. Cette démarche s'articule autour de deux axes fondamentaux : d'une part, la vérification de la légalité externe, et d'autre part, l'analyse de la légalité interne. Ce processus se révèle similaire lorsqu'il s'agit d'évaluer la conformité des décisions prises par la Commission de vérification des fonds publics dans le domaine de la discipline budgétaire et financière, comme énoncé précédemment. En ce qui concerne la régulation de la légitimité des actions de

¹⁰²² Le concept de "recours administratif" est couramment employé dans la littérature juridique spécialisée en droit administratif. Parallèlement, dans le domaine du droit des finances publiques, l'expression "contrôle interne" est fréquemment invoquée pour désigner le processus de vérification et de supervision effectué à l'intérieur d'une entité administrative ou d'un organisme public. Cette terminologie se distingue notamment du concept de "contrôle externe", lequel renvoie à l'inspection et à la surveillance exercées sur une entité par des organes indépendants, dont l'autonomie est souvent consacrée par les dispositions constitutionnelles., OCDE, "Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance supervision, analyse et prospective," (Extraits traduits du rapport en anglais Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, 2016), p. 21., BAUDU A., *op.cit.*, pp. 616 - 641.

l'agence d'inspection, la Cour Administrative est investi de la responsabilité d'entreprendre une analyse approfondie afin de déterminer si les entités contrôlées, qu'elles soient des entités publiques, des agents publics ou des personnes morales, ont agi en conformité avec la législation et les réglementations relatives au droit des finances publiques. Cette évaluation comprend deux aspects fondamentaux : (1) L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité de la forme de l'acte juridique administratif contesté ; et (2) L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité du contenu de l'acte juridique administratif contesté.

(1) L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité de la forme de l'acte juridique administratif contesté

Le tribunal doit déterminer si l'organisme gouvernemental ayant émis l'ordonnance administrative a suivi correctement la procédure administrative prescrite par la loi, en respectant les formats et les procédures requis. Cela implique notamment de vérifier si toutes les parties ont eu l'opportunité de présenter leurs arguments et si des preuves suffisantes ont été fournies pour étayer l'affaire.

(2) L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité du contenu de l'acte juridique administratif contesté

La Cour Administrative doit également évaluer le comportement des fonctionnaires mis en cause, qu'il s'agisse leur responsabilité disciplinaire ou leur responsabilité pour des actes répréhensibles. Il doit déterminer si ces comportements ont violé les règles de discipline budgétaire et s'ils ont entraîné un préjudice pour l'État, en mesurant l'ampleur de ce préjudice. De plus, le tribunal doit s'assurer que les allégations avancées par l'organisme d'État poursuivi en justice correspondent effectivement à la réalité des faits.

Actuellement, certaines agences gouvernementales et responsables gouvernementaux utilisent les principes juridiques de discipline budgétaire et financière pour évaluer les comportements des fonctionnaires, déterminant ainsi s'ils ont enfreint ces règles et causé un préjudice à l'État. Des exemples de telles évaluations se trouvent dans les arrêts 1013/2018, 1039/2018, 1061/2018 et 1062/2018 de la Cour administrative suprême. Ces cas impliquent des demandes d'annulation d'ordonnances obligeant les fonctionnaires à indemniser les agences, basées sur des allégations de négligence grave dans leurs actions, causant des dommages à l'agence. La Cour administrative suprême utilise les principes du droit fiscal pour déterminer si les fonctionnaires plaignants ont effectivement violé les règles de l'agence d'État.

Il est à noter que le rôle de la Cour Administrative dans cette affaire ressemble au contrôle de la légalité des décisions de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière. *La Cour Administrative contribue indirectement au maintien de la discipline budgétaire* en vérifiant la légalité des actes administratifs des services contrôlés. La principale distinction réside dans le fait qu'il s'agit ici d'un contrôle interne des agences gouvernementales ou des fonctionnaires eux-mêmes, et non d'une entité d'audit externe comme la Commission de vérification des fonds publics.

ii. Les exemples de jugements de la Cour administrative

L'objectif principal de cette étude est d'examiner le contrôle de la légalité des ordonnances de responsabilité délictuelle ou disciplinaire des fonctionnaires, fondées sur les rapports d'enquête de la Commission de vérification des fonds publics. Ces ordonnances sont les résultats finaux de ces enquêtes et peuvent impacter les droits des individus. Néanmoins, dans la pratique, les rapports d'audit de la Commission de vérification des fonds publics peuvent également être contestés devant la Cour Administrative. Cette dernière a clairement exposé les principes juridiques dans ce domaine, facilitant une analyse plus approfondie. Ainsi, cette section de l'étude sera divisée en trois parties distinctes : L'examen d'un cas de révocation du rapport d'audit public de la Commission de vérification des fonds publics (ii.i) ; L'analyse d'un cas de révocation d'une ordonnance disciplinaire ou de responsabilité d'un agent public, toutes deux fondées sur des rapports d'audit publics (ii.ii) ; et L'arrêt de la Cour administrative suprême dans l'affaire du programme de mise en gage du riz, affaire au rôle général n° Or.Por. 160 – 163/2025 (ii.iii).

ii.i L'examen d'un cas de révocation du rapport d'audit public de la Commission de vérification des fonds publics

La décision de la Cour administrative suprême concernant la requête en révocation de la résolution de la Commission de vérification des fonds publics, le rapport d'audit du Bureau de vérification des fonds publics et l'avis de décision de la Commission de vérification des fonds publics du Bureau de vérification des fonds publics est détaillé dans le communiqué. Deux ordonnances de la Cour administrative suprême, à savoir l'ordonnance n° 111/2002 et l'ordonnance n° 5/2018, toutes deux aboutissent au même résultat final. La Cour administrative

a conclu que le plaignant n'avait pas le droit d'intenter une action en justice auprès de la Cour Administrative. Par conséquent, la Cour Administrative a été instruit de ne pas accepter la plainte pour examen.

Dans son ordonnance n° 111/2002, la Cour administrative suprême a procédé à un examen approfondi des attributions et obligations de la Commission de vérification des fonds publics ainsi que du Bureau de vérification des fonds publics, en vertu de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999. Elle a déterminé que ces organes sont investis du pouvoir d'investigation des faits constatés et de la communication des résultats leurs audits à l'entité auditée, sous réserve de la stricte observance des lois et règlements en vigueur. L'adhésion de l'entité auditée aux conclusions d'audit rendues par ces instances n'est pas juridiquement contraignante ; il revient à ladite entité de décider de l'acceptation ou non des recommandations formulées.

Ainsi, la résolution de la Commission de vérification des fonds publics, le rapport d'audit de l'Office public d'audit, ainsi que la notification de la décision émanant de la Commission de vérification des fonds publics du Bureau du Vérificateur général, ne peuvent être interprétés comme exécutoires pour l'entité auditée. En conséquence, le demandeur a allégué avoir subi ou risquer de subir un préjudice irréparable, situation qui ne peut être évitée conformément à la loi sur la création de la Cour Administrative et la procédure afférente de 1999, article 42, alinéa 1. Toutefois, la plainte a été rejetée par la Cour Administrative de première instance, une décision ultérieurement confirmée par la Cour administrative suprême, entraînant ainsi le rejet définitif de l'affaire.

Dans l'ordonnance de la Cour administrative suprême sous le n° 5/2018, le requérant a entrepris une action judiciaire visant à solliciter de la Cour Administrative l'annulation de la lettre et de la résolution émanant de la Commission de vérification des fonds publics. Cette démarche était également destinée à initier une procédure pénale conforme à la loi, ainsi qu'à engager des poursuites pour contrefaçon contre le requérant. De plus, le requérant a sollicité de la Commission de vérification des fonds publics et du Bureau de vérification des fonds publics qu'ils cessent les audits d'investigation et qu'ils exercent leur pouvoir de surveillance sur divers organismes afin d'assurer l'accomplissement leurs devoirs et responsabilités, en interdisant la publication des résultats de ces enquêtes.

Dans le cadre de cette affaire, la Cour administrative suprême a procédé à un examen et a statué que le Bureau du vérificateur général et la Commission de vérification des fonds publics

avaient mené une inspection concluant que le requérant et les autres plaignants avaient adopté des comportements constituant une fraude, ou avaient abusé leur pouvoir, causant ainsi des dommages financiers ou portant atteinte à la propriété gouvernementale. Cette conclusion a conduit à autoriser l'unité d'inspection et son superviseur à engager des poursuites pénales et à entamer des actions en contrefaçon contre les plaignants, conformément aux dispositions des articles 39, 41, 42 et 46 de la loi organique sur le contrôle public de 1999.

En conséquence, la lettre émanant du directeur du Bureau spécial d'audit, Région 5, Bureau de vérification des fonds publics, n'avait pour seul objet que d'informer de l'opinion lors de l'examen des résultats de l'inspection et de l'enquête, conformément aux demandes du requérant à l'unité d'inspection et à son superviseur. Ces démarches ont pour but de mettre en œuvre les procédures et méthodes spécifiées par la loi auprès des fonctionnaires, tout en conservant leur responsabilité. Cette démarche ne peut être considérée comme ayant un effet juridique direct sur les droits du requérant, susceptible de lui causer un préjudice ou un dommage immédiat, ou de lui faire subir un préjudice inévitable. Par conséquent, le requérant ne peut prétendre à la qualité de personne habilitée à saisir la Cour Administrative conformément à l'article 42, alinéa 1 de la loi sur l'établissement de la Cour Administrative et la procédure de la Cour Administrative de 1999. Le tribunal n'a donc pas été en mesure d'accepter la plainte du requérant pour un examen ultérieur et une décision. La Cour administrative suprême a confirmé la décision de la Cour Administrative de première instance de ne pas accepter la plainte pour examen et d'ordonner le retrait de l'affaire de son registre, établissant ainsi une décision permanente.

La décision émanant de la Cour administrative suprême, comme énoncée dans les ordonnances n° 111/2002 et n° Kor. 5/2018 précitées, établit que l'exercice des pouvoirs d'enquête pour scruter les opérations fiscales de l'agence de contrôle et/ou de ses fonctionnaires, conformément à la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de l'organisme de vérification des fonds publics, se cantonne à l'investigation des faits antérieurs. Les résultats de cette investigation doivent être transmis à l'agence d'inspection, qui agira en conséquence en vertu de la loi en vigueur. Par conséquent, une authentique démarche d'audit public se focalise exclusivement sur la conformité légale des opérations fiscales, sans égard au comportement des agents publics.

Toutefois, lors de la vérification de la légalité des opérations fiscales de l'agence de contrôle, il est inévitable de constater que tout manquement découle souvent du comportement

des agents de l'unité d'inspection. Par conséquent, la Commission de vérification des fonds publics est tenue d'informer l'unité d'inspection de ces comportements pour qu'elle puisse entreprendre des mesures disciplinaires à l'encontre des agents responsables, qu'il s'agisse de responsabilité pénale, civile ou disciplinaire. Dans l'éventualité où le fonctionnaire incriminé occuperait une position politique, il convient également d'en informer le Parlement afin que celui-ci puisse exercer son contrôle politique, notamment si ledit fonctionnaire détient un statut de responsabilité politique distinct.

Lorsque l'entité d'inspection reçoit les conclusions de l'audit effectué par la Commission de vérification des fonds publics, il est crucial de noter que les organes de contrôle ne sont pas légalement astreints à suivre les recommandations de ladite commission. La loi dispose simplement qu'une enquête doit être menée et que ses conclusions doivent être transmises à la Commission de vérification des fonds publics. Toutefois, il est impératif de souligner que les conclusions de l'enquête ne relèvent pas du champ de compétence de ladite commission.

En effet, l'organisme de contrôle peut prendre en considération les recommandations formulées par la Commission de vérification des fonds publics et décider d'adopter, ou bien constater qu'aucune action n'est en violation de la loi, voire reconnaître qu'un acte constitue une violation légale mais sans causer de préjudice équivalent à celui mis en lumière par les conclusions de l'enquête de la Commission de vérification des fonds publics, et ainsi de suite. Par conséquent, il est à noter que cet « avis » ne peut être interprété comme une action émanant d'un organe gouvernemental ou d'un représentant gouvernemental ayant une incidence directe sur les droits et obligations des parties concernées, ce qui pourrait éventuellement entraîner le droit d'intenter une action en justice conformément à l'article 42, alinéa 1, de la loi établissant la Cour Administrative, et ce, de quelque manière que ce soit.

L'examen de l'arrêt de la Cour administrative suprême permet de formuler trois observations distinctes : La nature juridique de l'audit public authentique (ii.i.i) ; L'impact contraignant de l'audit public authentique (ii.i.ii) ; et La distribution équilibrée du système de l'audit public authentique par la Commission de vérification des fonds publics (ii.i.iii).

ii.i.i La nature juridique de l'audit public authentique

La Cour Administrative s'est abstenu de déterminer le statut juridique de l'affaire en question. En d'autres termes, il n'a pas rendu de décision quant à la recevabilité de la plainte pour examen,

sur la base de l'omission de l'audit public par la Commission de vérification des fonds publics. Cette abstention ne saurait être qualifiée ni d'ordonnance administrative en vertu de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative de 1996, ni d'intégration dans un cadre réglementaire, une ordonnance ou toute autre action relevant de la compétence d'un organisme gouvernemental ou d'un agent public, soumis à la juridiction de la Cour Administrative conformément à l'article 9, alinéa 1, de la loi portant création de la Cour Administrative et de la procédure judiciaire administrative de 1999. Cette carence entrave la détermination précise du statut juridique de l'organisme de vérification des fonds publics, s'interrogeant sur sa qualification en tant qu'acte administratif ou non. Cette problématique reste non résolue. À cet égard, il convient de distinguer l'exercice du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics pour enquêter et sanctionner les infractions disciplinaires fiscales et budgétaires, qui, selon la Cour administrative suprême, donne lieu à des ordonnances de sanctions administratives. Ces dernières bénéficient du statut d'ordonnances administratives, conformément à la loi sur la procédure administrative.

ii.i.ii L'impact contraignant de l'audit public authentique

Une analyse approfondie est menée sur le processus juridique sous-jacent à la révocation en cours de l'audit public actuel de l'Organisme de vérification des fonds publics. Cette étude s'apparente à une investigation portant sur la responsabilité consécutive aux agissements des fonctionnaires en contravention avec la loi ou en défaut de respecter les normes légales, entraînant des dommages pour les institutions gouvernementales. Elle se concentre spécifiquement sur la responsabilité civile des fonctionnaires, conforme à la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, et sur les régulations édictées par le Cabinet du Premier ministre concernant le code de conduite relatif à ladite responsabilité, énoncées dans le 1996. Ces règles disposent que lorsque le préjudice atteint le seuil prescrit par la loi, le Ministère des Finances est requis pour prendre les rênes de l'enquête. De plus, en cas de directives émanant du Ministère des Finances, l'agence en question est tenue de se conformer aux injonctions ministérielles.

Dans un précédent jugement, la Cour administrative suprême a émis dans l'arrêt n° 938/2015 une interprétation affirmant que l'avis émis par le ministère des Finances revêtait un caractère purement administratif. Bien que le plaignant n'ait pas directement subi de préjudice découlant de cet avis, la Cour Administrative suprême a ultérieurement annulé cette décision. Les ordonnances subséquentes de la Cour Administrative suprême, en l'occurrence les

ordonnances n° 290/2016 et n° 291/2016 (Assemblée générale), ont consacré le principe selon lequel *lorsque l'obligation de rendre une ordonnance en conformité avec l'avis du ministère des Finances engendre une décision préjudiciable pour le plaignant, ce dernier a le droit d'intenter une action en justice.*

Il est établi que l'avis du ministère des Finances, conformément aux dispositions de l'article 9, alinéa 1 (1), conjugué avec l'article 72, alinéa 1 (1) de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, constitue une mesure administrative susceptible d'être contestée devant ledit tribunal lorsque cette mesure est la cause directe du préjudice subi par le plaignant. Conformément à l'article 42, alinéa 1, de ladite loi, le plaignant est en droit d'engager des poursuites contre le ministère des Finances dans de telles circonstances.

Il convient de noter que cette situation diffère de celle concernant le rapport d'enquête de la Commission de vérification des fonds publics, qui n'oblige pas l'agence d'audit à se conformer à ses recommandations. Par conséquent, cette mesure ne peut être soumise à l'examen et à la décision de la Cour Administrative conformément aux dispositions de l'article 9, alinéa 1 (1) combiné avec l'article 72, alinéa 1 (1) de la loi précitée. En outre, il serait inapproprié de soutenir que le plaignant a subi un préjudice du fait des actions du vérificateur général.

Par conséquent, lorsqu'on procède à une comparaison entre le dispositif actuel de supervision publique exercé par l'organisme de contrôle public et les perspectives du ministère des Finances concernant la responsabilité délictuelle des fonctionnaires, il apparaît que la Cour Administrative se fonde sur la notion de « condition impérative » ou d'« effet contraignant » des actions de cet organe. Cette démarche analytique revêt une importance cruciale dans l'évaluation de l'incidence de ces actions sur les droits des plaignants. En cas de non-conformité de l'avis émis par la Commission de vérification des fonds publics, ce dernier n'a pas force obligatoire, ce qui signifie que l'organisme de contrôle n'est pas tenu de s'y conformer. Par conséquent, il serait impropre d'affirmer que le rapport sur les résultats de l'audit émanant du Bureau du Contrôleur général ainsi que la notification de la décision de la Commission de vérification des fonds publics du Bureau du Contrôleur général ont entraîné un préjudice pour le demandeur ou ont engendré une situation où celui-ci serait en mesure de saisir la Cour Administrative.

En ce qui concerne le domaine du droit procédural administratif, il convient d'examiner le refus d'accepter une plainte dans le cadre d'une demande de révocation d'un rapport d'audit public. Cette situation revêt également une importance cruciale pour les procédures administratives. En effet, l'organisme de contrôle n'est pas contraint de se conformer au contenu du rapport d'audit public. Si la Cour Administrative décide d'accepter la plainte et de la prendre en considération, il se peut qu'à une étape ultérieure, l'unité d'inspection émette une ordonnance mettant fin à l'affaire sans ordonner de mesures conformément aux recommandations du rapport d'audit public. Dans ce cas, l'affaire sera retirée du registre de la Cour Administrative, car le plaignant n'a pas subi ou n'a plus à subir de préjudice. Les démarches administratives antérieures se révèlent ainsi vaines, sans avantage concret pour les parties concernées ou pour le public.

Cette situation engendre un gaspillage de temps pour la Cour Administrative et contribue à l'encombrement du système judiciaire, retardant ainsi le traitement d'autres affaires. Les retards dans le processus judiciaire peuvent être perçus comme une forme d'injustice. Par conséquent, il est impératif que les fonctionnaires gouvernementaux soumis à un audit de la part du Vérificateur général attendent que l'unité d'inspection émette des directives claires avant que l'affaire ne soit portée devant la Cour Administrative.

ii.i.iii La distribution équilibrée du système de l'audit public authentique par la Commission de vérification des fonds publics

Bien que la Commission de vérification des fonds publics, le Vérificateur général, et le Bureau de vérification des fonds publics jouiront d'une autorité étendue pour surveiller les dépenses des fonds publics, notamment en ce qui concerne les audits de performance lorsque le rapport coût-efficacité est en question¹⁰²³, il convient de noter que l'exercice de ce pouvoir d'inspection est réglementé de manière relativement limitée. En d'autres termes, il revêt un caractère juridique restreint, se présentant comme une notification dépourvue de contrainte contraignante sur l'organisme d'inspection quant à l'obligation de se conformer aux avis émis par l'organisme public de contrôle.

¹⁰²³ Contrairement à la possibilité d'appréhender les transgressions en matière de discipline budgétaire et financière comme des mesures administratives coercitives, la Commission de vérification des fonds publics se trouve encadrée par des prérogatives restreintes définies par la loi. Celles-ci se bornent à la mise en évidence des violations prévues par la législation en vigueur ainsi qu'à la détermination des peines appropriées, excluant toute compétence relative à l'évaluation de la qualité ou de la pertinence des actions entreprises.

Une considération importante émerge de la législation en vigueur, spécifiquement de la loi organique sur le contrôle public de 2018. Conformément à cette loi, si le Vérificateur général émet une lettre signalant des défauts assimilables à une violation disciplinaire ou à une responsabilité délictuelle d'un fonctionnaire, l'inspecteur est tenu de poursuivre sa conformité aux dispositions légales pertinentes. Tout manquement à cette obligation pourrait entraîner des sanctions administratives, telles que prévues par l'article 85, alinéa 1 et 2, ainsi que par l'article 96 de ladite loi de 2018¹⁰²⁴. Il convient cependant de souligner que ladite loi ne prescrit pas expressément au commissaire aux comptes d'examiner ou de formuler des ordonnances basées sur les avis du commissaire aux comptes. Cette interprétation juridique a été clairement confirmée par la Cour administrative suprême, notamment dans ses ordonnances n° 111/2002 et n° 5/2018.

Une des principales raisons pour lesquelles le système juridique ne contraint pas les auditeurs à agir sur la base des avis des auditeurs publics réside dans la volonté de prévenir une concentration excessive de pouvoir au sein de ces derniers, évitant ainsi qu'ils ne s'approprient la gouvernance de l'unité d'inspection. En analysant plus en détail les conséquences d'éventuels préjudices résultant de l'utilisation de fonds publics, il apparaît que la responsabilité de ces dommages incombe à l'inspecteur lui-même, qui n'est pas un organe public de contrôle. Par conséquent, il est approprié que les conclusions issues de l'exercice effectif du pouvoir de contrôle public par l'organisme d'inspection ne revêtent aucune force juridique contraignante pour cet organe. Les fonctionnaires de l'unité de contrôle sont ainsi investis d'un pouvoir discrétionnaire quant à la prise en compte et à l'action, ou non, sur la base des avis émis par l'organisme public de contrôle. Il revient à l'opérateur de toujours prendre en considération le

¹⁰²⁴ Article 85 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent des infractions commises par le responsable des services contrôlés en raison du non-respect de la loi, des règlements, des règles, des résolutions du Cabinet ou des bonnes pratiques de gouvernance dans le secteur public, le Vérificateur général informera par écrit les défauts constatés, accompagnés de recommandations à l'Auditée afin d'améliorer ou de contrôler et d'éviter la répétition de ces défauts. Cependant, le vérificateur général devra écouter les explications, les raisons ou les justifications avancées par les agences vérifiées. Une fois qu'une mesure corrective a été mise en œuvre par l'Auditée, elle doit en informer le Vérificateur général.

En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'alinéa 1, s'il en découle un préjudice à l'État ou aux organismes audités qui n'est pas couvert par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, le Vérificateur général demandera à l'Auditée de verser une indemnisation à l'État ou aux organismes audités ou de prendre des mesures disciplinaires, selon le cas. L'Auditée doit informer le vérificateur général de ses actions à cet égard ».

Article 96 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où un audité ne respecte pas les dispositions énoncées à l'article 85, alinéa 2°, dans le délai prescrit par le Vérificateur, ou celles de l'article 95, alinéa 4°, sans motif valable, le Vérificateur est habilité, à sa discrétion, à soumettre le dossier à la Commission en vue de l'imposition de sanctions administratives à l'encontre de cet audité.

Les sanctions administratives prévues à l'alinéa 1 sont déterminées par le Vérificateur qui expose les faits et circonstances constitutifs du motif de sanction, tout en formulant des recommandations quant à la nature de la sanction à appliquer ».

risque inhérent à la survenance d'un dommage. Tout manquement ou non-respect des avis de l'Organisme de Contrôle Public peut refléter le comportement du fonctionnaire et être susceptible d'être documenté dans le cadre d'une enquête disciplinaire ou d'une action en responsabilité civile. En outre, s'il est démontré qu'il y avait une intention délibérée de ne pas remplir le devoir d'assistance envers les subordonnés, l'inspecteur, en qualité de chef d'unité, peut également être tenu pénalement responsable.

ii.ii L'analyse d'un cas de révocation d'une ordonnance disciplinaire ou de responsabilité d'un agent public, toutes deux fondées sur des rapports d'audit publics

L'analyse antérieure met en lumière l'incapacité des tribunaux administratifs à exercer un contrôle direct sur la conformité juridique du rapport d'audit public émis par la Commission de vérification des fonds publics. Cette restriction découle de la non-assimilation immédiate dudit rapport à un acte ayant une incidence sur les relations juridiques des parties, et par conséquent, de son incapacité à revêtir le caractère d'une ordonnance administrative relevant de la compétence des tribunaux administratifs, en vertu de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, article 9, alinéa 1 (1), conjointement avec l'article 72, alinéa 1 (1).

Toutefois, dans l'éventualité où la Commission de vérification des fonds publics procède à une inspection et constate des agissements illégaux de la part des fonctionnaires de l'unité d'audit, engendrant ainsi des préjudices, celle-ci sera habilitée à notifier à l'unité d'inspection la nécessité d'envisager d'engager des poursuites en responsabilité délictuelle à l'encontre des fonctionnaires, conformément à la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, ainsi qu'aux règlements édictés par le Cabinet du Premier ministre relatifs aux critères de mise en œuvre de la responsabilité délictuelle, promulgués en 1996.

Parallèlement, si les actes en question sont susceptibles d'être qualifiés de violation de la discipline de la fonction publique, en vertu de la Loi sur la fonction publique de 2008, conjointement avec les règles établies par la Commission de la fonction publique relatives aux mesures disciplinaires de 2013, la Commission de vérification des fonds publics sera en mesure de recommander à l'unité d'accueil d'initier une enquête disciplinaire approfondie à l'encontre des fonctionnaires incriminés.

Par le biais de ces deux prérogatives, la Commission de vérification des fonds publics exerce un contrôle sur le comportement des agents relevant de l'unité d'inspection, contribuant ainsi au contrôle interne des organismes gouvernementaux ou leurs représentants. Une fois que l'unité d'accueil a examiné les cas susmentionnés et pris des mesures subséquentes, elle est tenue d'en informer la Commission de vérification des fonds publics.

Lorsqu'une enquête est menée concernant la responsabilité délictuelle ou disciplinaire des fonctionnaires, à l'issue de celle-ci, l'unité d'inspection est habilitée à émettre une ordonnance requérant que les fonctionnaires concernés soient tenus responsables des infractions constatées ou à établir une ordonnance portant sanction disciplinaire à leur encontre. Cette ordonnance, en sa qualité juridique, induit des répercussions significatives sur les droits des parties impliquées, les contraignant à assumer les charges qui en découlent.

Cette émission d'ordonnance par l'agence d'inspection revêt ainsi le caractère d'une décision administrative, en vertu de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative de 1996. Par conséquent, la partie destinataire de ladite ordonnance, subissant un préjudice, bénéficie du droit d'engager une action en justice devant la Cour Administrative, conformément à l'article 9, alinéa 1 (1), en concordance avec l'article 72, alinéa 1 (1), ainsi que l'article 42, alinéa 1, de la loi régissant l'établissement et la procédure de la Cour Administrative de 1999.

Le contrôle de la légalité des décisions disciplinaires à l'égard des fonctionnaires, ainsi que des décisions de mise en cause de la responsabilité des fonctionnaires pour des infractions présumées, reposant sur l'appréciation du contrôle public exercé par la Cour Administrative, revêt une importance cruciale dans le domaine de l'ordre administratif. La Cour Administrative est tenu d'appréhender de manière exhaustive les deux dimensions de la légalité : Le contrôle la légalité externe des décisions de l'Audit, fondées sur les rapports d'audit public authentiques (ii.ii.i) ; et Le contrôle la légalité interne des décisions de l'Audit, fondées sur les rapports d'audit public authentiques (ii.ii.ii).

ii.ii.i Le contrôle la légalité externe des décisions de l'Audit, fondées sur les rapports d'audit public authentiques

Une cause externe d'illégalité se définit comme un élément déterminant qui invalide un arrêté administratif en raison de vices de forme plutôt que de fond. La Cour Administrative est investi

de la mission d'examiner si l'inspection menée par la Commission de vérification des fonds publics et l'évaluation administrative subséquente de l'organisme d'inspection respectent les formalités, les procédures et les méthodes essentielles énoncées par la loi. Ces normes légales comprennent la Loi sur la procédure administrative de 1996, qui constitue le cadre législatif principal régissant les procédures administratives, ainsi que la Loi organique sur le contrôle des finances publiques de 2018, qui précise les procédures à suivre dans le contrôle des finances publiques. En outre, d'autres textes législatifs administratifs pertinents, tels que la Loi sur la fonction publique de 2008, les règles de la Commission de la fonction publique sur les mesures disciplinaires de 2013, ou encore la Loi sur la responsabilité délictuelle des fonctionnaires de 2539, ainsi que les règlements du Bureau du Premier Ministre sur le Code de conduite relatif à la responsabilité délictuelle des agents gouvernementaux de 1996, peuvent également être pris en considération selon le contexte spécifique.

Un principe fondamental dans le domaine de la considération administrative est celui de l'audition des parties, également connu sous le nom de principe du contradictoire. Ce principe est consacré dans l'article 30, alinéa 1, de la loi sur la procédure administrative de 1996, lequel dispose que lorsque des décisions administratives peuvent affecter les droits des parties, les fonctionnaires doivent accorder aux parties la possibilité d'être pleinement informées des faits et de présenter leurs arguments et leurs preuves de manière adéquate. Les informations communiquées par les fonctionnaires aux parties doivent être suffisamment détaillées pour permettre à ces dernières de défendre leurs intérêts de façon adéquate¹⁰²⁵. En cas de non-respect de ces principes, la Cour Administrative est habilitée à annuler l'acte administratif contesté, étant donné que le respect du contradictoire représente une étape cruciale dans l'examen administratif, conformément à l'article 9, alinéa 1, de la loi établissant la Cour Administrative¹⁰²⁶.

Un cas exemplaire concernant l'examen par le tribunal de la question de savoir si l'audience administrative avait satisfait aux exigences d'une communication adéquate des faits aux parties et leur avait accordé une opportunité équitable d'argumenter et de présenter leurs preuves, est évoqué dans l'affaire portée devant le Tribunal numéro 564/2012.

¹⁰²⁵ Article 30 de la Loi sur la procédure administrative de 1996 : « Lorsqu'un acte administratif risque d'entraîner des conséquences sur les droits d'un individu, il incombe au fonctionnaire responsable de lui offrir une opportunité adéquate de prendre connaissance des faits, de contester ces derniers et de présenter ses propres éléments de preuve ».

¹⁰²⁶ SAWANGSAK C., *Explication de la loi concernant les procédures administratives*, (Winyuchon, 8e impression, 2011), pp. 137 - 145.

Dans cette affaire, le plaignant a été accusé d'avoir alloué des fonds pour le soutien d'un programme de perfectionnement professionnel continu destiné aux volontaires œuvrant dans le domaine de la santé urbaine, sans que ce programme ne soit effectivement mis en œuvre. Par la suite, le plaignant dans la première instance (le maire de S.) a institué une commission d'enquête disciplinaire le 21 avril 2000. Cette commission a émis un avis en faveur du défendeur dans la seconde instance (le Comité des employés de la municipalité provinciale de S.), concluant à l'insuffisance des preuves pour étayer l'allégation, et a ainsi recommandé la résolution du litige. Cependant, le second défendeur a manifesté son désaccord avec les conclusions de l'enquête, et en conséquence, a décidé de révoquer le plaignant de ses fonctions au sein de la fonction publique, conformément aux recommandations de la sous-commission chargée d'examiner les mesures disciplinaires et les licenciements dans la fonction publique. Par la suite, le premier défendeur a été mandaté par la municipalité de S. au moyen d'une ordonnance datée du 25 novembre 2004, en accord avec la résolution du second défendeur.

Toutefois, préalablement à l'émission de ladite ordonnance par le premier défendeur, le premier prévenu a sollicité la constitution d'une commission d'enquête. Le 30 avril 2004, le Bureau du Vérificateur Général a reçu un document supplémentaire, daté du 29 janvier 2004, signalant que la Commission de vérification des fonds publics avait scruté les conclusions de l'audit pour enquêter et parvenir à une résolution concernant les allégations formulées dans la lettre de plainte, notamment celles relatives aux dépenses engagées dans le cadre du projet de formation. Cependant, aucune formation effective n'a été dispensée malgré les fonds alloués par le plaignant. Par conséquent, l'initiative du demandeur a entraîné une falsification de preuves par le détournement des fonds empruntés auprès de l'administration gouvernementale. Une telle situation exige l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre du plaignant ainsi que l'adoption de mesures disciplinaires appropriées.

La Cour administrative suprême a procédé à une analyse minutieuse de l'affaire et est parvenue à la conclusion que l'examen initial ainsi que l'ordonnance du 25 novembre 2004 rendue par le premier défendeur n'ont pas accordé au plaignant la possibilité de présenter de manière adéquate ses arguments et ses éléments de preuve pour défendre équitablement sa cause. De même, la Cour a constaté qu'au cours de la première enquête menée par la commission d'enquête, les preuves disponibles étaient insuffisantes pour incriminer le plaignant. Par conséquent, il est impérieux que le deuxième défendeur ordonne la réalisation d'une nouvelle enquête afin de recueillir tous les éléments factuels pertinents.

Malgré cette nécessité d'une nouvelle enquête, une résolution visant à écarter le plaignant de ses fonctions au sein de la fonction publique a été adoptée. Ainsi, l'ordonnance de révocation émise par le premier défendeur, sur recommandation du deuxième défendeur, est jugée entachée d'illégalité. Bien que l'audit public de la Commission d'audit ait pu révéler, au cours de cet examen, que le plaignant avait effectivement enfreint les règles en question, ce document est incorporé dans les archives de ladite commission, relevant d'un autre ensemble de défendeurs.

En somme, l'examen initial ainsi que l'ordonnance du 25 novembre 2004 rendue par le premier défendeur sont considérés comme des mesures disciplinaires incomplètes et non conformes aux procédures requises. La voie légale appropriée consisterait à reconnaître que, même en cas d'annulation de ladite ordonnance du premier défendeur par la Cour Administrative, les faits concernant l'infraction alléguée demeurent. Par conséquent, les sanctions disciplinaires à l'encontre des deux défendeurs restent inchangées. Dans ces circonstances, un jugement annulant l'ordonnance contestée ne procurerait aucun avantage significatif. Par conséquent, la Cour administrative suprême a annulé le jugement rendu par la Cour Administrative de première instance. Cette action entraîne la révocation de l'ordonnance émanant de la municipalité de S. en date du 25 novembre 2004, délivrée par le premier défendeur.

La décision de la Cour administrative suprême dans cette instance éclaire de manière plus précise le rôle fondamental de la Cour Administrative dans le maintien de la discipline budgétaire. Les situations fréquemment rencontrées sont celles où il est constaté, au niveau du Vérificateur général, que la Commission de vérification des fonds publics a mené une enquête adéquate. Dans ces circonstances, entreprendre une nouvelle enquête approfondie serait dénué de pertinence. Par conséquent, cette mesure a été prise dans le seul but d'éclairer le rapport d'enquête de la Commission de vérification des fonds publics et de permettre une possibilité d'objection, sans toutefois procéder à une enquête approfondie des parties concernées ou rechercher des témoins ou d'autres preuves. Une telle approche ne peut être considérée comme accordant aux parties une connaissance suffisante des faits ni comme leur offrant la possibilité de présenter leurs arguments et leurs preuves de manière équitable, conformément à l'article 30 de la loi sur la procédure administrative de 1996.

Il est observé que la Cour Administrative accorde une considération éminente au processus d'enquête dans le dessein de protéger les droits des parties impliquées dans la contestation

juridique. Les résultats des audits publics réalisés par les organismes compétents ne sont pas perçus comme étant définitivement concluants. Par conséquent, il incombe à l'unité d'inspection de mener une enquête approfondie en vue de rassembler des données exhaustives, tout en garantissant aux parties concernées l'opportunité d'exposer pleinement leurs allégations, leurs arguments et les éléments probants étayant leur position. Le défaut de mener une enquête adéquate pour établir la vérité constituerait une défaillance procédurale. En effet, se baser exclusivement sur le rapport d'audit public, ou, de manière préférable, sur un rapport émanant d'une commission d'enquête distincte, sans entreprendre une investigation approfondie, serait considéré comme étant en discordance avec les standards établis. Dans ce contexte, les étapes et méthodes d'enquête prescrites par la loi revêtent une importance primordiale¹⁰²⁷.

ii.ii.ii Le contrôle la légalité interne des décisions de l'Audité, fondées sur les rapports d'audit public authentiques

Les critères de légalité, déterminés par des considérations internes, sont les éléments constitutifs d'un acte administratif. L'illégalité, quant au fond de l'affaire, réside dans le motif ou le fait invoqué par un organisme gouvernemental ou son représentant pour prendre une décision administrative. Cette notion embrasse l'exactitude et l'exhaustivité des faits et des lois, ainsi que l'exercice adéquat du pouvoir discrétionnaire par les agences gouvernementales ou leurs représentants. Il incombe à la Cour Administrative de vérifier si l'inspection menée par la Commission de vérification des fonds publics et les délibérations administratives subséquentes de l'organe de contrôle ont été menées en accord avec le cadre juridique pertinent, tel que spécifié par la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, laquelle détermine les paramètres, les mesures et les critères utilisés pour l'audit public.

En outre, le tribunal doit analyser la conformité des actions de l'accusé avec d'autres lois administratives connexes, comme la loi sur la fonction publique de 2008, afin de déterminer si elles constituent ou non une infraction disciplinaire et, le cas échéant, la gravité de cette infraction. L'organe de contrôle est également habilité à imposer des sanctions disciplinaires appropriées. De même, en vertu de la loi sur la responsabilité délictuelle des fonctionnaires, de 1996, la Cour Administrative est tenu d'évaluer si les actions de la partie accusée constituent ou

¹⁰²⁷ KRABUANSRI A., « Affaires administratives concernant la Commission de vérification des fonds publics de la Commission de vérification des fonds publics », Journal académique de la Cour administrative, (année 23, numéro 2), 2023, pp. 192-195.

non des éléments d'une infraction délictuelle, et si l'organe compétent détermine équitablement le montant des dommages-intérêts, le cas échéant.

Les illustrations des mécanismes de contrôle de la légalité des ordonnances administratives pour des motifs internes par les tribunaux administratifs se trouvent dans les décisions de la Cour administrative suprême, notamment dans l'arrêt n° 639/2018 et l'arrêt n° 346/2021.

L'arrêt n° 639/2018 de la Cour administrative suprême met en lumière les circonstances selon lesquelles le plaignant, agissant en qualité de maire de la municipalité du sous-district de S., a procédé à l'acquisition d'un terrain en se référant au prix du marché tel qu'indiqué par une enquête menée auprès du bureau foncier provincial de S. Il est noté que le prix d'achat communiqué par l'Office foncier dépassait largement la valeur estimative du bien, avec une fourchette allant de 7 595 bahts à 8 861 bahts par yard carré, alors que, durant la période précédente d'un an seulement, les prix variaient entre 1 265,82 bahts et 1 619 bahts par yard carré, sans justification significative pour cette différence de prix. Il est donc conclu que le prix du marché ne peut être légitimement invoqué comme base de négociation. Par conséquent, les actions du plaignant ont contrevenu aux réglementations édictées par le ministère de l'Intérieur de 1992, en particulier celles concernant les approvisionnements des unités administratives des collectivités locales, telles que stipulées dans l'article 50, alinéa 1 (6).

La Cour Administrative de première instance a délibéré sur la question de savoir si la municipalité du sous-district S. avait contraint un fonctionnaire à verser une indemnisation. Cette décision a été prise en vertu de l'article 8 de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, prenant en considération à la fois la gravité de l'infraction et les principes d'équité applicables. Ainsi, l'ordonnance exigeant du plaignant le versement d'une indemnité au gouvernement, d'un montant de 15 531 513,50 bahts, est conforme à une prescription légale.

Le requérant a porté en appel la décision rendue par la Cour Administrative de première instance devant la Cour administrative suprême. Cette instance a procédé à un examen minutieux et a jugé que, en ce qui concerne l'évaluation des dommages subis par le défendeur, ceux-ci sont survenus durant la phase de négociation relative au prix. Il a été constaté que le Bureau provincial des terres du Sud n'avait pas informé de manière adéquate le Comité d'achat des terres. Par conséquent, la Commission d'Achat des Terrains par Méthode Spéciale n'était pas en mesure d'utiliser le prix d'achat susmentionné comme référence pour les négociations. Il

en découle que le montant négociable comprend le prix d'achat initial ainsi qu'une estimation des coûts des actifs. De plus, il a été révélé que seule la municipalité du sous-district D avait été informée par le Bureau provincial des terres, tandis que le défendeur n'avait pas été notifié. L'utilisation de ce prix d'achat non divulgué pour calculer les dommages-intérêts, exigeant du demandeur qu'il verse une somme de 15 561 513,50 bahts, est dès lors considérée comme injuste en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996.

La Cour administrative suprême a ainsi déterminé qu'il était nécessaire de procéder à une modification du jugement émanant de la Cour Administrative de première instance. Cette décision vise à révoquer l'ordonnance antérieure en faveur du défendeur, plus particulièrement en ce qui concerne la partie de ladite ordonnance imposant au demandeur le versement d'une indemnité au défendeur d'un montant excédant 5 308 625 bahts.

Dans l'arrêt numéro 346/2021 de la Cour administrative suprême, il émerge que le demandeur, investi en tant que membre de la municipalité du sous-district N., a pris l'initiative de mobiliser ses propres ressources financières pour soutenir le projet de construction de l'Arche en l'honneur. Ce projet, cependant, ne s'inscrit pas dans le cadre des activités relevant des services communautaires et sociaux, ni des initiatives visant à renforcer les recettes des administrations locales ou des entreprises établies dans le dessein d'atténuer les difficultés rencontrées par les populations. Par conséquent, il s'avère être une dépense issue de fonds personnels qui ne se conforme pas aux dispositions de l'article 89, alinéa 1 (1) du règlement ministériel de l'Intérieur. Par ailleurs, cette démarche entre en conflit avec les directives régissant la réception, le décaissement, le dépôt et la surveillance des fonds des organismes administratifs locaux, telles que formulées dans le cadre de l'« Audit des fonds des organisations administratives locales ». Ces transactions sont ainsi qualifiées d'inadéquates en termes d'affectation des ressources budgétaires, représentant une violation manifeste de la discipline budgétaire et financière.

Toutefois, l'initiative d'élever l'Arche en l'honneur de la municipalité du sous-district N., en qualité de deuxième défendeur, peut être perçue comme une démarche en faveur de la préservation des arts, des traditions et de la sagesse locales, ainsi que de la promotion d'une culture locale florissante, relevant de la compétence de ladite municipalité de sous-district, conformément à l'article 50, alinéa 1 (8) de la loi sur les municipalités de 1953. Il ne semble pas que les actions du demandeur, qui a pris la décision d'allouer les fonds collectés à la

réalisation du projet de construction de l'Arche en l'honneur, aient entraîné un préjudice quelconque pour la municipalité du sous-district. Par conséquent, il convient de souligner que cet événement ne découle ni d'une intention malveillante ni d'une négligence illégale de la part du demandeur, ce qui exclut toute allégation de contrefaçon nécessitant une indemnisation de sa part. La Cour Administrative de première instance a prononcé l'annulation de l'ordonnance du deuxième défendeur, exigeant des plaignants le paiement d'une indemnité individuelle de 8 863,64 bahts chacun. Cette décision a été ratifiée par la Cour administrative suprême.

L'analyse des arrêts dans ces deux affaires dévoile leur pertinence académique indéniable. Les décisions rendues par la Cour administrative suprême ont considérablement enrichi notre compréhension du rôle essentiel joué par la Cour Administrative dans le maintien de la discipline budgétaire. L'arrêt de la Cour administrative suprême met en lumière le souci particulier accordé par la Cour Administrative aux aspects substantiels et aux paramètres formels mentionnés précédemment. Il ressort clairement que le tribunal a exercé un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de la décision, notamment en examinant son adaptation aux faits, une pratique connue en doctrine sous le nom de "contrôle normal"¹⁰²⁸ ou d'usage approfondi du pouvoir judiciaire administratif¹⁰²⁹. Cette démarche vise à garantir intégralement les droits des parties, comme en témoigne l'exemple du jugement examiné. La Cour Administrative a scruté avec minutie si les dommages imputés aux fonctionnaires à l'égard de l'unité d'inspection, tel qu'investigués par la Commission de vérification des fonds publics et réévalués par ladite unité, étaient équitables et conformes à la justice.

Si la Cour Administrative estime que les dommages réclamés par la cellule de contrôle ont été calculés de manière erronée, générant ainsi une évaluation excessive et injuste dans le cas spécifique, il se réserve le droit de modérer le montant alloué à ce qu'il considère équitable. Ce pouvoir discrétionnaire est notamment exercé lorsqu'il émet une ordonnance en vue de révoquer certaines décisions administratives. Cette faculté découle des dispositions légales établies dans la loi instaurant la Cour Administrative ainsi que dans ses procédures,

¹⁰²⁸ Le contrôle normal diffère du niveau de contrôle restreint, également connu sous le nom de contrôle limité, où la Cour administrative ne procédera pas à un examen exhaustif du processus décisionnel, se limitant plutôt à évaluer exclusivement les questions de qualification juridique aux faits, FRIER P. et al., *op.cit.*, pp. 686 - 687., SEILLER B., *op.cit.*, pp. 270 - 279., DUPUIS G. et al., *Droit administratif*, (SIREY, 10^e éd., 2007), p. 639.

¹⁰²⁹ En pratique, cette notion peut être interprétée comme une forme de contrôle étroit. Les termes sophistiqués utilisés par les universitaires soulignent que le concept de "contrôle maximal" représente une utilisation excessive du pouvoir du tribunal administratif. Cela se traduit par une limitation du pouvoir discrétionnaire, conformément aux principes de proportionnalité et de raison, tandis que l'ingérence dans le domaine de l'opportunité administrative est perçue de manière négative. Il existe un risque inhérent à ce que le tribunal outrepassse ses prérogatives en empiétant sur le domaine de l'administration, ce qui contreviendrait au principe fondamental de la séparation des pouvoirs., SEILLER B., *Ibid.*

particulièrement en vertu de l'article 72 qui dispose que « pour trancher un litige, la Cour Administrative peut rendre l'une des ordonnances suivantes : (1) ordonner la révocation d'une règle ou d'une décision ou ordonner l'interdiction de tout ou partie d'une action... ». Ces dispositions confèrent à la Cour Administrative la capacité d'utiliser des techniques juridiques et de s'appuyer sur la jurisprudence afin de garantir une justice plus équitable entre les parties. En exerçant ce pouvoir, le tribunal exerce un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de l'organisme de contrôle, notamment en ce qui concerne l'examen des préjudices infligés à l'État ou à l'organisme de contrôle. En garantissant l'équité pour les agents publics sanctionnés ou condamnés à indemniser pour des violations, le tribunal favorise également une juste application de la loi. De plus, cette démarche sensibilise les organismes d'audit publics et les agences de contrôle à la nécessité de rechercher des faits et d'adapter la législation à la réalité des affaires examinées¹⁰³⁰.

L'arrêt n° 346/2021 de la Cour Administrative suprême se distingue par l'application directe des dispositions de la législation fiscale par l'organisme d'inspection compétent. Ce cas met en lumière la pratique consistant pour cet organisme, en sa qualité d'institution gouvernementale ou d'organe représentatif de l'État, à se référer aux principes régissant la discipline budgétaire et les préceptes de la loi budgétaire. Ces derniers servent de socle pour évaluer si les agissements des fonctionnaires relevant de sa compétence s'inscrivent dans le cadre légal ou représentent une violation de ces règles. Les infractions constatées sont ainsi utilisées comme des critères de discernement pour déterminer si les actions desdits fonctionnaires portent préjudice aux intérêts de l'État¹⁰³¹. Cependant, dans l'arrêt rendu par la Cour Administrative, ce dernier a procédé à un examen approfondi de la question en question, aboutissant à la conclusion essentielle portant sur la détermination de savoir si le plaignant s'est rendu coupable d'un détournement de fonds budgétaires, enfreignant ainsi les principes de discipline budgétaire et financière, et s'il doit être tenu pour responsable d'indemniser les parties lésées. De surcroît, l'évaluation du préjudice éventuellement subi par l'entité gouvernementale en raison des actions du fonctionnaire incriminé a également été soumise à un examen minutieux.

¹⁰³⁰ KRABUANSRI A., « Affaires administratives concernant la Commission de vérification des fonds publics de la Commission de vérification des fonds publics », *op.cit.*, p. 201.

¹⁰³¹ Dans un contexte distinct des précédents cas étudiés, les infractions à la discipline budgétaire et financière ont été soumises à l'examen de la Commission de vérification des fonds publics, laquelle a exercé son autorité en matière de surveillance et d'application des règles administratives. Ces irrégularités ne relèvent pas d'une sphère de contrôle spécifique.

Lorsque les faits sont pris en considération, il est impératif de souligner que, malgré le non-respect par le demandeur des dépenses budgétaires établies par la loi invoquée par le défendeur, le tribunal se doit de prendre en considération la légalité intrinsèque du paiement en question. Plus précisément, si ce paiement est destiné au soutien des arts, des coutumes et de la sagesse locales, relevant de l'autorité de la municipalité du sous-district, en vertu de l'article 50, alinéa 1 (8) de la loi sur la municipalité de 1953¹⁰³², et s'il apparaît qu'aucun dommage n'a été occasionné, il s'ensuit que l'action du plaignant ne saurait être assimilée à une violation engageant la responsabilité du représentant gouvernemental¹⁰³³.

Dans le cadre de l'arrêt n° 346/2021 de la Cour administrative suprême, l'examen révèle la nécessité d'explorer d'autres problématiques. Au cœur de cette affaire réside la question de la légalité d'une ordonnance enjoignant aux fonctionnaires de verser une indemnisation à une agence. Cette contestation vise la révocation d'une décision administrative jugée contraire à la loi énoncée à l'article 9, alinéa 1 (1) de la législation instituant la Cour Administrative. L'entité gouvernementale concernée ou le fonctionnaire défendeur *a invoqué les principes de discipline budgétaire et financière pour contrer les allégations de mauvaise gestion des fonds budgétaires*. Cependant, afin de déterminer la légalité des actions engagées par le demandeur et leur impact préjudiciable sur le défendeur, ce dernier n'a pas formulé de manière explicite par écrit les dispositions juridiques pertinentes. Il est donc impératif de mener une recherche approfondie des textes législatifs appropriés en vue d'étayer l'analyse de la décision rendue par cette instance administrative.

¹⁰³² L'usage de telles techniques juridiques par les tribunaux administratifs est théoriquement désigné sous le terme de « substitution de base légale », une pratique où l'entité administrative émet un acte administratif entaché d'irrégularités au regard des principes juridiques qui lui confèrent son autorité. Un acte peut être qualifié d'illégal s'il est dépourvu de fondement juridique légitime. Néanmoins, dans certains cas, une même action peut relever d'autres dispositions légales que celles invoquées initialement par l'administration. Ainsi, si le Tribunal administratif estime que l'acte administratif litigieux est invalide, l'administration peut alors émettre un nouvel acte administratif présentant le même contenu que celui déjà annulé par le tribunal, mais fondé sur d'autres bases juridiques conférant au gouvernement le pouvoir de prendre de telles mesures. La révocation d'actes administratifs entachés de tels vices ne procure donc aucun avantage concret, entraînant ainsi des retards superflus dans l'accomplissement des missions administratives, SEILLER B., "L'illégalité sans l'annulation," (AJDA, 2004), p. 963, PEISER G., *op.cit.*, p. 252.

¹⁰³³ En complément, il est pertinent de mentionner une décision notable émanant de la Cour administrative suprême, à savoir l'arrêt numéro A. (a.) 1013/2017. Cette décision partage des similarités avec celle rendue dans l'affaire numéro AP (a.) 346/2021 par cette même Cour. Dans ce dernier cas, le plaignant se trouvait confronté à des accusations relatives à l'emploi inapproprié de fonds budgétaires, occasionnant des préjudices aux organismes gouvernementaux. La Cour Administrative a conclu que le plaignant avait en effet fait un usage inadéquat des ressources financières, mais cette action était justifiée par une situation d'urgence. Par ailleurs, il n'a pas été établi que le coût des acquisitions effectuées était artificiellement gonflé, et il a été démontré que l'agence gouvernementale concernée avait déjà bénéficié des équipements en question. En conséquence, le défendeur n'a subi aucun préjudice du fait de l'utilisation des fonds pour ces achats spécifiques.

L'étude révèle que les réglementations afférentes aux décaissements inappropriés des fonds budgétaires sont consignées dans le Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 (en vigueur à l'époque), section 2, portant sur les infractions relatives aux décaissements et aux paiements. Plus précisément, l'article 24 précise les obligations des fonctionnaires quant au retrait ou au paiement des fonds. Tout acte abusif ou toute omission de se conformer aux prescriptions légales ou réglementaires applicables à l'entité d'inspection est susceptible de sanctions sous forme d'une amende administrative de troisième niveau, en vertu de la loi sur la procédure budgétaire de 1959, article 19.

En ce qui concerne l'affectation précise des dépenses, la législation exige que les organismes gouvernementaux ou les entreprises publiques se conforment aux dispositions de la loi de finances annuelle, des lois de finances complémentaires et de la loi sur le transfert de fonds. Il est expressément énoncé que les dépenses budgétaires doivent être attribuées à des postes spécifiques et qu'elles ne peuvent être transférées ou utilisées à d'autres fins sans l'autorisation expresse prévue par la loi en vigueur.

Il convient de souligner trois aspects essentiels de l'arrêt rendu par la Cour administrative suprême : (1) L'ordonnance requérant que les fonctionnaires versent une indemnisation à une agence spécifique peut être interprétée comme une mesure visant à mettre en œuvre les principes de discipline budgétaire et de budgétisation afin de superviser le comportement des fonctionnaires gouvernementaux ; (2) L'émission de l'ordonnance administrative en litige représente un aspect du contrôle interne exercé par un organe gouvernemental ou un représentant de l'État ; et La discipline budgétaire et financière peut être instituée par le biais de la législation, que ce soit par une référence explicite à de telles réglementations ou par la reconnaissance du principe général de la discipline budgétaire et financière en droit.

(1) L'ordonnance requérant que les fonctionnaires versent une indemnisation à une agence spécifique peut être interprétée comme une mesure visant à mettre en œuvre les principes de discipline budgétaire et de budgétisation afin de superviser le comportement des fonctionnaires gouvernementaux

L'injonction imposant aux fonctionnaires le versement d'une indemnisation à une agence déterminée peut être considérée comme une mesure destinée à assurer le respect des principes de discipline et de gestion budgétaire, tout en encadrant le comportement des agents publics.

Ce faisant, elle contribue directement à l'instauration et au maintien de la discipline budgétaire. Parallèlement, le rôle de la Cour Administrative consiste à examiner la légalité de ces ordonnances, apportant ainsi *une contribution indirecte à la préservation de la discipline budgétaire* ;

(2) L'émission de l'ordonnance administrative en litige représente un aspect du contrôle interne exercé par un organe gouvernemental ou un représentant de l'État.

Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une procédure de contrôle des actions des fonctionnaires par la Commission de vérification des fonds publics, en conformité avec les réglementations établies en matière de discipline budgétaire et financière de 2001¹⁰³⁴. Cette affaire met en lumière la capacité des agences gouvernementales ou leurs représentants à appliquer les lois relatives à la discipline budgétaire et financière, notamment la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018. Cette dernière peut être directement invoquée sans nécessiter l'intervention du vérificateur général¹⁰³⁵.

(3) La discipline budgétaire et financière peut être instituée par le biais de la législation, que ce soit par une référence explicite à de telles réglementations ou par la reconnaissance du principe général de la discipline budgétaire et financière en droit.

La décision rendue par la Cour administrative suprême témoigne de cette réalité. Les organismes étatiques, les agents publics, ou encore les instances d'inspection disposent de la compétence pour appliquer les préceptes relatifs à la discipline budgétaire et financière énoncés dans les normes édictées par la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière, i.e. le règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 (aujourd'hui intégrées dans la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018), en vue de s'adapter aux particularités de chaque cas. Qu'il s'agisse de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires ou leur responsabilité pénale, cette faculté ne se limite pas à une simple instrumentalisation administrative ou à une simple invocation des termes prescrits dans ces normes. En effet, lorsqu'une décision émanant d'une instance d'inspection revêt la forme d'un acte administratif, elle est soumise à un contrôle de légalité exercé par une juridiction administrative supérieure, conforme aux impératifs de l'État de droit. Nonobstant, il est impératif de noter que ledit

¹⁰³⁴ Ou la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, qui est la loi actuellement en vigueur.

¹⁰³⁵ Il en va de même dans les cas où la Cour Administrative peut directement appliquer la discipline budgétaire comme cadre juridique pour trancher les litiges dans les affaires administratives.

différend ne se classe en aucun cas dans la catégorie des affaires de discipline budgétaire et financière. La Cour Administrative maintient fermement que cela constitue exclusivement une affaire de révocation d'un acte juridique administratif général.

L'utilisation par les agences gouvernementales ou les représentants gouvernementaux de la discipline budgétaire et financière pour encadrer directement le comportement leurs fonctionnaires reflète fidèlement l'évolution de la législation thaïlandaise en matière de finances publiques. La décision de la Cour administrative suprême confirme la légitimité de cette pratique dans le dessein d'assurer la légalité de l'obtention des fonds publics par les agences gouvernementales. Il est à noter qu'il n'est pas nécessaire d'attendre des sanctions administratives pour les violations de la discipline budgétaire et financière par la Commission de vérification des fonds publics. Cette approche est conforme aux dispositions de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, qui ne requiert plus une fréquence élevée de cas de non-conformité à ces principes, comme cela était le cas antérieurement.

En réalité, cette pratique illustre l'orientation d'une institution davantage encline à jouer le rôle de "gardien" de l'agence d'inspection plutôt qu'à se focaliser sur des inspections visant à améliorer la qualité de la gestion des finances publiques, comme cela était exigé. En outre, si l'unité d'inspection renforce significativement le niveau de contrôle interne au sein des agences gouvernementales ou des fonctionnaires gouvernementaux, comme le met en lumière cette étude de cas, cela permettra assurément de redéfinir le rôle de l'organisme de vérification des fonds publics en favorisant une approche plus proactive. Ainsi, au lieu de se concentrer exclusivement sur la présentation des conclusions d'audit, comme cela était traditionnellement le cas, les auditeurs pourront allouer davantage de ressources à la formulation de recommandations tout aussi pertinentes.

La Cour Administrative occupe une place de premier plan dans le domaine fiscal, revêtant une importance cruciale et une complexité conséquente, notamment dans le contexte du contrôle des finances publiques. Cette assertion se vérifie tant dans l'examen de la légalité des décisions provenant d'instances d'inspection que dans le domaine de la discipline budgétaire et financière. L'exercice du pouvoir par la Cour Administrative représente ainsi l'un des mécanismes fondamentaux permettant de superviser et de corriger l'action de la Commission de vérification des fonds publics. *Dans ce cadre, la Cour Administrative doit faire montre de discernement afin de concilier impératifs de rigueur budgétaire et nécessité de maintenir une assise financière stable et pérenne pour l'État, tout en assurant l'équité procédurale pour les*

parties concernées. L'examen d'arrêts de la Cour administrative suprême met en lumière l'engagement de la Cour Administrative à protéger scrupuleusement les droits des parties impliquées dans les litiges. Celui-ci opère un contrôle attentif tant sur la forme que sur le fond des décisions émises par la Commission de vérification des fonds publics et les instances de contrôle, en se fondant notamment sur les rapports d'audit public.

Lorsque la Cour Administrative entreprend l'évaluation du processus d'audit public d'un organisme ainsi que des procédures internes des agences gouvernementales ou des fonctionnaires, il s'engage dans une démarche visant à déterminer leur conformité aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Cette démarche inclut une analyse approfondie du contenu de l'affaire afin d'apprécier l'éventuelle commission d'une infraction, l'étendue des dommages éventuellement survenus, et la pertinence ainsi que l'équité de la demande d'indemnisation.

La rigueur manifestée par la Cour Administrative dans l'exercice de son contrôle implique que l'organisme de vérification des fonds publics doit conduire ses évaluations, jugements et avis juridiques avec un soin méticuleux, particulièrement en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Dans ce processus, il est impératif d'assurer aux parties concernées le droit à une appréhension adéquate des faits ainsi que la possibilité de présenter leurs arguments et leurs preuves de manière équitable et impartiale.

ii.iii L'arrêt de la Cour administrative suprême dans l'affaire du programme de mise en gage du riz, affaire au rôle général n° Or.Por. 160 – 163/2025

En réalité, cette affaire s'inscrit dans le cadre plus large du contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs émanant de l'administration, et ne relève donc pas de la compétence de la section des litiges budgétaires et financiers de la juridiction administrative. Toutefois, en raison de son importance particulière, elle mérite d'être étudiée de manière autonome dans un chapitre distinct. Comme nous l'avons déjà évoqué brièvement à propos de l'affaire Ordonnance de la Cour constitutionnelle n° 56/2012 du 10 octobre 2012 : le Professeur agrégé Adis Isarangkun na Ayuthaya et autres c/ recours en annulation contre le programme de subventionnement des produits agricoles « Rice Pledge », jugé inconstitutionnel au regard de l'article 84 (1), la Cour constitutionnelle a estimé que la demande d'annulation dudit

programme ne relevait pas de sa compétence dès lors qu'il s'agissait d'une orientation de politique gouvernementale.

Néanmoins, le programme en question constituait une politique publique d'ampleur considérable, mobilisant des ressources budgétaires colossales, et appelait nécessairement l'intervention d'organes de contrôle extérieurs à l'exécutif. Parmi ces organes, la Commission de vérification des fonds publics a procédé à un examen approfondi du dispositif et a conclu que celui-ci engendrait une charge financière insoutenable pour l'État, en violation manifeste des règles de discipline budgétaire consacrées par la Constitution. En conséquence, la Commission de vérification des fonds publics a transmis le dossier au ministère des Finances, en recommandant que ce dernier exerce les pouvoirs que lui confère la loi sur la procédure administrative de 1996 et la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, afin d'adopter un acte administratif ordonnant à Mme. Yingluck Shinawatra, ancienne Première ministre responsable du programme à l'époque, en sa qualité d'autorité administrative, de supporter personnellement le remboursement des dommages financiers causés par la mise en œuvre de ce dispositif.

La question qui suscite l'interrogation est de savoir comment il a été possible que le ministère des Finances procède à l'examen d'un programme adopté par le Conseil des ministres, dès lors que ce ministère est hiérarchiquement placé sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet. En réalité, pour comprendre ce problème dans sa dimension pratique, il convient de rappeler que l'évolution de la discipline budgétaire thaïlandaise et du droit public en Thaïlande ne peut être étudiée indépendamment des réalités politiques contemporaines du pays. La réponse réside dans le fait que le gouvernement de Yingluck Shinawatra a été renversé par un coup d'État militaire le 22 mai 2014. Dès lors, le ministère des Finances qui a conduit l'examen du programme de soutien au riz est en réalité celui placé sous l'autorité du régime issu du coup d'État. L'instruction menée par ce ministère peut donc être interrogée quant à la légitimité démocratique de l'organe de contrôle.

Cependant, d'un point de vue strictement juridique, le ministère des Finances a procédé à l'examen du dossier et a adopté une décision obligeant Mme. Yingluck Shinawatra à assumer la responsabilité des dommages financiers causés par le programme de subvention du riz. Celle-ci, contestant la légalité de cette décision, a saisi la juridiction administrative afin d'en obtenir l'annulation. L'affaire a donc été portée devant la juridiction administrative et, conformément à ce qui a été rappelé plus haut, celle-ci est compétente non seulement pour contrôler la

régularité de la procédure d’instruction menée par la Commission de vérification des fonds publics, mais également pour apprécier la conformité du programme à la discipline budgétaire consacrée par la loi, constater l’existence éventuelle d’un dommage et en évaluer l’ampleur, ainsi que pour déterminer si Mme. Yingluck Shinawatra doit en être tenue responsable et, le cas échéant, dans quelle mesure. L’affaire constitue ainsi un contentieux majeur en matière de discipline budgétaire soumis à l’appréciation de la juridiction administrative.

L’affaire a été portée devant l’assemblée plénière de la Cour administrative suprême, laquelle a rendu son arrêt sous le numéro rouge Or.Por. (๑๙.) 160/2025 et le numéro noir Or.Por. (๑๙.)163/2021, en date du 20 mai 2025. La Cour a confirmé partiellement la décision rendue en première instance par la juridiction administrative et l’a également réformée sur certains points. En substance, elle a jugé que Mme. Yingluck Shinawatra devait verser une indemnité réparatrice au titre des dommages résultant du programme de subvention du riz, pour un montant de 10 028 861 880,83 bahts. Dans son raisonnement, la Cour a pris soin d’opérer une distinction fondamentale entre deux volets du programme de rachat du riz paddy. Le premier volet concerne la mise en œuvre de la politique de rachat du riz paddy, qui constitue une décision d’orientation politique relevant du Conseil des ministres et présentée devant le Parlement. Cette dimension est de nature politique et relève du contrôle parlementaire, par le biais notamment des questions parlementaires ou des motions de censure. Elle ne saurait donc être assimilée à l’action d’un « agent » au sens de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996, et dans ce cadre, le Premier ministre ne peut voir sa responsabilité délictuelle engagée. Le second volet, en revanche, concerne l’exercice, par le Premier ministre, de ses pouvoirs juridiques afin d’assurer la réalisation effective de la politique de rachat du riz. Cette mise en œuvre concrète constitue un « acte administratif » et non plus une action de nature purement politique. Elle relève donc du champ d’application de la Loi sur la responsabilité délictuelle des agents publics de 1996 et, à ce titre, peut engager la responsabilité délictuelle du Premier ministre.

La Cour a relevé que la Commission de vérification des fonds publics ainsi que la Commission nationale anti-corruption avaient communiqué au Premier ministre les résultats de leurs investigations, lesquels « concordaient pour conclure que le programme de rachat du riz paddy connaissait de nombreuses difficultés, qu’il entraînait une perte budgétaire considérable pour l’État, et qu’il existait des actes de corruption systémique à plusieurs stades de sa mise en œuvre. Ils recommandaient en conséquence d’ordonner aux organismes compétents de donner

suite à leurs observations et propositions. » Or, le Premier ministre ne donna aucune suite effective à ces conclusions. Bien qu'une sous-commission ait été instituée, « aucun suivi n'a été entrepris afin d'exiger que ladite sous-commission rende compte de l'existence ou non de problèmes dans l'exécution du programme de rachat du riz, tels que signalés par la Commission de vérification des fonds publics et la Commission nationale anti-corruption. » Par ailleurs, des interpellations parlementaires ainsi que des débats de censure avaient souligné des soupçons de corruption dans l'écoulement du riz, notamment au moyen des ventes dites de gouvernement à gouvernement (G to G). Dès lors, la Cour a considéré que le Premier ministre, en sa qualité également de président du Comité national de la politique rizicole, « avait connaissance des informations selon lesquelles la mise en œuvre du programme de rachat du riz était affectée par des actes de corruption à chaque étape », mais qu'il s'était abstenu de donner instruction à la sous-commission de procéder aux vérifications nécessaires. Cette attitude a été qualifiée de « méconnaissance volontaire des remarques et recommandations formulées par la Commission de vérification des fonds publics et la Commission nationale anti-corruption, organismes spécifiquement chargés du contrôle des programmes publics et de l'efficacité ainsi que de l'efficience de l'utilisation des deniers publics. » En permettant néanmoins la poursuite du programme, le Premier ministre a été jugé avoir « omis d'exercer ses fonctions pour prévenir la corruption, ouvrant ainsi la voie à ce que les agents d'exécution puissent commettre des actes de corruption avec facilité. » La Cour en a conclu qu'il s'agissait d'une faute engageant la responsabilité délictuelle de Mme. Yingluck Shinawatra à l'égard du ministère des Finances, au sens de l'article 420 du Code civil et commercial.

La Cour, après examen, a considéré que le programme de rachat du riz paddy comportait quatre étapes successives : (1) la vérification des conditions et la certification des agriculteurs participant au programme, (2) le dépôt du riz paddy dans le cadre du système de gage et sa conservation, (3) la transformation du riz paddy en riz blanc et son stockage, et (4) l'écoulement du riz au moyen de ventes dites de gouvernement à gouvernement (G to G). Selon l'analyse de la juridiction, dans les trois premières étapes – relatives à la mise en gage du riz paddy – bien que des dommages aient été constatés, les agissements de Mme. Yingluck Shinawatra n'atteignaient pas le degré d'intentionnalité ou de négligence grave de nature à engager sa responsabilité envers le ministère des Finances. La Cour a donc jugé qu'elle « n'avait pas à répondre, par une indemnisation, des préjudices résultant des actes de corruption intervenus lors des campagnes de riz paddy de 2012/2013 et de 2013/2014 ». En revanche, s'agissant de la quatrième étape, à savoir l'écoulement du riz par le biais des ventes G to G, où des faits de

corruption ont été établis, la Cour a retenu que Mme. Yingluck Shinawatra avait été informée de ces problèmes « mais n'avait pas assuré un suivi ni exercé une supervision adéquate permettant de garantir l'efficacité du programme conformément à la politique arrêtée. Elle n'avait en particulier ni surveillé ni contrôlé de manière rapprochée les soupçons de corruption liés à l'exécution des contrats de vente de riz par la voie G to G ». De plus, en tant que présidente du Comité national de la politique rizicole, elle n'avait participé qu'à une seule réunion, ce qui révélait « une abstention persistante, une inertie et un défaut de suivi ou d'instruction aux organismes compétents pour qu'ils rendent compte des vérifications menées ». La Cour a estimé que, eu égard aux circonstances, Mme. Yingluck Shinawatra ne pouvait ignorer que la mise en œuvre de ce programme entraînait des pertes financières manifestes et qu'elle aurait dû tenir compte des observations formulées dans les rapports des organes de contrôle. En s'abstenant d'agir, elle a permis que la corruption se développe dans la phase d'écoulement du riz par les ventes G to G. Cette conduite a été qualifiée de négligence grave dans l'exercice de ses fonctions, ayant causé un préjudice au ministère des Finances. En conséquence, la Cour a condamné Mme. Yingluck Shinawatra à verser une indemnité. Elle a pris en considération les dommages résultant de quatre contrats de vente affectés par des irrégularités dans le cadre des ventes G to G, et a fixé le montant total de la réparation due à 20 057 723 761,66 bahts.

En conclusion, quant à la question de savoir si une obligation de réparation devait être retenue et, le cas échéant, dans quelle mesure, la Cour a estimé qu'au regard du degré de gravité des agissements et des exigences d'équité propres à chaque situation, il ne convenait pas de réduire la part de responsabilité. Elle a toutefois considéré que, s'agissant du préjudice lié à l'écoulement du riz par la voie des ventes de gouvernement à gouvernement (G to G), plusieurs personnes avaient concouru à la commission du délit et qu'il convenait en conséquence de répartir la charge entre elles. La juridiction a ainsi fixé la part de responsabilité de Mme. Yingluck Shinawatra à 10 028 861 880,83 bahts, ce qui correspond à 50 % du montant total du dommage constaté.

Cette affaire a profondément secoué le milieu juridique thaïlandais, car, auparavant, la mise en œuvre de programmes de soutien aux produits agricoles en Thaïlande constituait une pratique courante, le pays dépendant encore fortement des exportations agricoles, en particulier du riz, comme source majeure de revenus. Au-delà des questions relatives à la légitimité démocratique des organismes de contrôle, notamment ceux issus du coup d'État de 2014, se pose également la question du statut de fonctionnaire de Mme. Yingluck Shinawatra, puisque,

en réalité, elle occupait la fonction de Premier ministre, exerçant un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques plutôt que dans la gestion administrative effective.

Étant donné l'importance de cette affaire et la richesse de détails contenus dans le jugement, plusieurs points peuvent être discutés dans un cadre académique. Cependant, les aspects réellement cruciaux concernent d'une part l'évaluation de l'existence d'un préjudice lié au projet et, d'autre part, la force contraignante, au plan juridique, des rapports d'audit émis par les organismes indépendants. Concernant l'évaluation du préjudice, compte tenu de la nature de l'administration publique, il apparaît que l'appréciation de la perte subie par l'État ne peut être fondée sur la notion de « perte financière ». Le programme de soutien à la riziculture n'est pas un projet à but lucratif, mais une mesure d'aide aux agriculteurs, comparable à d'autres politiques publiques financées par l'État, telles que le programme des soins de santé universels à 30 bahts ou les allocations aux personnes âgées. Ainsi, le déficit constaté dans la mise en œuvre du programme ne saurait constituer un motif pour le gouvernement, le Premier ministre ou le Conseil des ministres d'annuler le programme, ni justifier leur responsabilité pour les pertes financières occasionnées. Cette position a d'ailleurs été partiellement adoptée par une minorité de juges de la Cour administrative suprême.

Le second point important, qui se rattache aux analyses précédentes, concerne le rôle des organismes indépendants constitutionnels dans le maintien de la discipline financière. Comme il a été observé, les pouvoirs de ces organismes, à savoir La Commission de vérification des fonds publics et La Commission nationale anti-corruption, se décomposent en deux catégories : ceux ayant force obligatoire en droit, et ceux se limitant à des avis consultatifs destinés à éclairer la décision d'autres institutions. Les avis de cette seconde catégorie peuvent porter sur la discipline financière dans ses dimensions économiques et politiques ainsi que sur la discipline financière au sens strictement juridique. Lorsqu'un avis n'a pas de caractère contraignant, ces organismes disposent donc d'un large pouvoir de recommandation, laissant en dernier ressort à l'institution destinataire, en l'occurrence le tribunal, le soin de trancher. En pratique, ces rapports ne diffèrent guère des critiques émises par des universitaires ou des questions parlementaires posées par l'opposition, qui ne possèdent aucune force obligatoire. Néanmoins, le fait que la Cour administrative suprême ait jugé que le gouvernement, tout en ayant connaissance des rapports émis par La Commission de vérification des fonds publics et La Commission nationale anti-corruption, ait persisté à exécuter le programme, constitue un comportement négligent causant un préjudice à l'État. L'interprétation de la loi adoptée par la Cour confère ainsi, de facto, une force juridique aux avis émis par ces organismes indépendants.

Au-delà de l'accroissement de leur autorité, cette interprétation rompt l'équilibre de la discipline financière, qui vise habituellement à articuler de manière cohérente les cadres économique, politique et juridique. Dans ce contexte, le Premier ministre se trouverait contraint et limité dans l'exercice de ses fonctions, incapable de mettre en œuvre les politiques pour lesquelles il a été élu. Toute contestation ou critique d'une initiative risquerait d'entraîner l'arrêt immédiat de son exécution. Pour se prémunir contre toute responsabilité, le Premier ministre serait incité à ne rien proposer de nouveau et à s'abstenir d'agir, se contentant de laisser l'administration suivre son cours quotidien, se réduisant ainsi de facto à un simple gestionnaire de routine de la bureaucratie.

B - Les contrôles effectués par d'autres Juridictions

En sus de la compétence de la Cour Administrative, diverses instances judiciaires s'impliquent dans la régulation de la discipline budgétaire en Thaïlande. Cette étude sera articulée en deux volets : Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle (1)) ; et Le contrôle exercé par la Cour de justice (2)).

1) Le contrôle exercé par la Cour Constitutionnel

La Cour constitutionnelle représente un organe judiciaire d'une importance primordiale, habilité à statuer sur la conformité constitutionnelle des lois et des projets de lois, en stricte observance des principes régissant le contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs. Ce principe revêt une signification fondamentale dans le cadre de la préservation de la légalité constitutionnelle, assurant ainsi que les lois adoptées par le pouvoir législatif respectent scrupuleusement les prescriptions de la Constitution, laquelle demeure l'ultime norme juridique de l'État. Outre cette mission de contrôle législatif, la Cour constitutionnelle exerce également une compétence régulatrice sur les activités des entités politiques et traite des affaires spécifiquement désignées par la Constitution et la loi organique comme relevant de sa juridiction¹⁰³⁶. L'article 210 de la Constitution de 2017 établit la prérogative de la Cour constitutionnelle d'examiner et de statuer sur la conformité constitutionnelle des lois et des projets de loi. Cette disposition

¹⁰³⁶ Bureau de la Cour constitutionnelle, Introduction à la Cour constitutionnelle, (Active Print Company Limited, 2018), pp. 1 - 4.

constitutionnelle suscite des questionnements quant aux attributions et obligations inhérentes aux différentes institutions étatiques telles que la Chambre des représentants, le Sénat, le Parlement, le Cabinet, ainsi qu'aux organes indépendants. Elle soulève également des interrogations quant aux autres compétences et obligations prévues par la Constitution, notamment en ce qui concerne la participation, qu'elle soit majoritaire, directe ou indirecte, dans le processus d'approbation du budget annuel¹⁰³⁷.

Les prérogatives et les devoirs inhérents à la Cour constitutionnelle reposent essentiellement sur son pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. Ce pouvoir confère au législateur l'impératif de promulguer des lois en stricte conformité avec la Constitution. Bien que le Parlement, en tant qu'organe démocratiquement légitimé par le suffrage populaire, jouisse d'une autorité souveraine, cela ne justifie en aucun cas l'exercice arbitraire de ses fonctions. Au contraire, la législation doit s'inscrire dans le cadre constitutionnel, qui représente la loi fondamentale du pays, établissant la structure institutionnelle du pouvoir d'État. Ce cadre régit les interactions entre les différentes entités institutionnelles et assure la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens dans le respect de l'État de droit. Par conséquent, le Parlement se voit contraint de ne pas adopter de lois en contradiction avec la Constitution, que ce soit sur le plan procédural ou substantiel.

La Cour Constitutionnelle représente l'institution souveraine investie du pouvoir et du devoir d'examiner la constitutionnalité des lois en vue de préserver l'intégrité fondamentale de la Constitution. Cette autorité judiciaire opère selon les préceptes légaux préétablis, procédant à l'évaluation de la compatibilité entre une disposition législative et les principes constitutionnels. À cet égard, la Cour est habilitée à prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi, ce qui entraîne son incapacité juridique et, par conséquent, son inapplicabilité¹⁰³⁸. La Cour constitutionnelle se trouve dans l'incapacité d'exercer un contrôle sur la pertinence ou la légitimité d'une loi, dès lors que cette prérogative relève du domaine politique. Tout dépassement de compétence de la part de la Cour dans ce domaine constituerait une

¹⁰³⁷ La Cour constitutionnelle se voit investie des attributions et prérogatives suivantes :

- (1) évaluer et déterminer la conformité constitutionnelle d'une loi ou d'un projet de loi ;
- (2) étudier et se prononcer sur toute question relative aux compétences et attributions de la Chambre des représentants, du Sénat, de l'Assemblée nationale, du Conseil des ministres ou des organes indépendants ;
- (3) exercer d'autres fonctions et compétences définies par la Constitution.

Les modalités de dépôt d'une requête ainsi que les critères afférents, la procédure d'examen et de jugement, la notification d'une décision et le fonctionnement de ladite Cour, à l'exception des cas expressément prévus par la Constitution, sont régies par la loi organique relative aux procédures de la Cour Constitutionnelle.

¹⁰³⁸ SAWANGSAK C., *Droit public : contexte, théorie et principes importants*, (Winyuchon, 2e édition, 2012), p. 277.

transgression du principe de séparation des pouvoirs, susceptible de métamorphoser l'État en un régime où la Cour constitutionnelle exerce une prépondérance excessive. En effet, cela équivaudrait à accorder à la Cour le pouvoir de façonner les politiques gouvernementales en évaluant la pertinence ou l'opportunité des lois proposées par le gouvernement au Parlement. Une telle évolution transformerait l'institution judiciaire en un acteur déterminant dans l'élaboration des lois, ce qui irait à l'encontre des fondements d'une gouvernance caractéristique d'un État libre et démocratique.

En addition au pouvoir général de contrôle de la constitutionnalité des lois tel que consacré par l'article 210 (1) de la Constitution, la Cour constitutionnelle se voit également investie d'autres compétences et obligations en vertu de l'article 210 (3) de ladite Constitution, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire. Ainsi, cette étude adoptera une approche tripartite pour examiner les pouvoirs et devoirs de la Cour constitutionnelle : Le contrôle de la constitutionnalité des lois (a) ; Le contrôle d'approbation budgétaires (b) ; et Les restrictions imposées à la Cour dans le domaine politique (c).

a. Le contrôle de la constitutionnalité des lois

La Cour constitutionnelle, en sa qualité d'organe prépondérant au sein de l'appareil juridique d'un État, détient un pouvoir d'une importance capitale : celui d'examiner la conformité des lois promulguées par le législateur avec les principes et les normes énoncés dans la Constitution du pays. Ce processus de contrôle de constitutionnalité revêt une signification fondamentale dans la préservation de la primauté du droit et dans la garantie de la cohérence et de la conformité de l'intégralité du corpus juridique.

En Thaïlande, le mécanisme de contrôle de constitutionnalité peut être divisé en deux phases principales¹⁰³⁹ : Le contrôle préalable à l'adoption de la loi (i) ; et Le contrôle postérieur à l'entrée en vigueur de la loi (ii.).

¹⁰³⁹ Article 148 de la Constitution de 2017 : « Avant que le Premier ministre ne soumette un projet de loi à l'approbation royale conformément à l'article 81, plusieurs mécanismes sont en place pour garantir la conformité constitutionnelle de ce projet de loi ;

(1) Si un nombre significatif de membres de la Chambre des représentants, du Sénat, ou des deux chambres, estimant que les dispositions du projet de loi contreviennent à la Constitution ou sont en désaccord avec ses préceptes, expriment leur avis au président de la Chambre respective, ce dernier transmet cet avis à la Cour Constitutionnelle pour un examen et en informe immédiatement le Premier Ministre.

i. Le contrôle préalable à l'adoption de la loi

Avant que le Parlement n'entérine définitivement une loi, la Cour constitutionnelle peut être sollicitée afin d'examiner la conformité du projet de loi avec la Constitution en vigueur. Cette étape vise à prévenir l'adoption de lois potentiellement en opposition avec la Constitution en assurant qu'elles respectent les principes fondamentaux énoncés par celle-ci. Cette démarche tend à éviter la correction d'irrégularités constitutionnelles une fois que la loi est entrée en vigueur, conformément à l'article 148 de la Constitution de 2017.

ii. Le contrôle postérieur à l'entrée en vigueur de la loi

Même après l'entrée en vigueur d'une loi, la Cour constitutionnelle conserve la compétence pour en examiner la conformité avec la Constitution. Cette situation survient fréquemment lorsqu'un litige est porté devant les tribunaux et que la validité d'une loi est contestée dans le cadre de la procédure judiciaire. À ce stade, la Cour constitutionnelle est appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi en question en considérant les arguments présentés par les parties en litige, conformément à l'article 212 de la Constitution.

(2) Si le Premier Ministre lui-même conclut à l'incompatibilité du projet de loi avec la Constitution, il soumet cette question à la Cour constitutionnelle et en informe promptement les présidents des chambres parlementaires concernées.

Dans l'examen par la Cour constitutionnelle, le projet de loi n'est pas présenté au Roi pour signature par le Premier ministre. Si la Cour constitutionnelle décide que les dispositions du projet de loi sont non conformes à la Constitution, ou si elles sont adoptées en violation de ses dispositions, et que ces dispositions sont fondamentales pour le projet de loi, celui-ci devient caduc.

Si la Cour constitutionnelle détermine que certaines dispositions du projet de loi sont contraires à la Constitution, mais ne constituent pas l'élément essentiel du projet de loi, ces dispositions contradictoires deviennent caduques, et le Premier Ministre doit entamer de nouvelles procédures conformément à l'article 81 ».

Article 212 de la Constitution de 2017 : « Dans l'application d'une disposition légale à une affaire, si un tribunal, de sa propre initiative ou à la suite d'une objection motivée soulevée par une des parties, estime que ladite disposition relève des prescriptions de l'article 5, et que la Cour constitutionnelle n'a pas encore rendu de décision à ce sujet, ledit tribunal soumet son opinion à la Cour constitutionnelle pour arbitrage. Pendant cette période, le tribunal poursuivra le déroulement de l'affaire, mais suspendra temporairement son jugement jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle rende sa décision.

Dans l'éventualité où la Cour constitutionnelle estime que l'objection soulevée par une partie en vertu de l'alinéa 1 ne concerne pas une question nécessitant une décision, elle se réserve le droit de refuser d'examiner l'affaire.

La décision de la Cour constitutionnelle s'appliquera à toutes les affaires en cours, sans toutefois affecter les jugements définitifs rendus par le tribunal, à l'exception des affaires pénales où une personne a été déclarée coupable d'un crime en vertu d'une disposition légale déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 5. Dans ce cas, si ladite personne purge encore sa peine, elle doit être libérée. Toutefois, cette libération ne donne pas droit à la personne concernée de réclamer une quelconque indemnisation ou dommages-intérêts ».

Lorsque la Cour constitutionnelle détermine qu'une disposition législative est incompatible avec la Constitution, elle est habilitée à la déclarer inconstitutionnelle. Cette décision a pour effet que ladite loi ne peut être appliquée au sein de l'ordre juridique du pays. Cette mesure vise à assurer que seules les lois en adéquation avec la Constitution sont effectivement mises en œuvre, préservant ainsi l'intégrité et la légitimité du système juridique dans son ensemble.

Un exemple éloquent de l'exercice du pouvoir de contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle, spécifiquement en ce qui concerne la conformité des lois relatives à la discipline budgétaire, est illustré par l'arrêt n° 3 - 4/2014, souvent désigné comme l'affaire des trains à grande vitesse. Dans cette décision jurisprudentielle, la Cour constitutionnelle a émis un jugement critique concernant un projet de loi qui accordait au ministère des Finances la faculté d'emprunter des fonds pour le développement de l'infrastructure de transport nationale. La Cour a statué que cette disposition législative contrevient aux prescriptions de la Loi de finances relatives aux paiements publics, sans qu'il y ait une justification d'urgence pour cette démarche. Cette constatation a été motivée par la conviction que les dispositions régissant les paiements publics revêtent un caractère essentiel au sein du cadre budgétaire, tel que stipulé dans l'article 169, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 2007. Par ailleurs, il convient de souligner que ladite rétribution se présente comme un décaissement extrabudgétaire, qualifié par la cour comme une initiative insuffisamment étudiée et susceptible de provoquer des répercussions néfastes à long terme sur l'économie ou les finances nationales. En conséquence, le susmentionné projet de loi viole les principes de discipline budgétaire consacrés par la Constitution, en vertu de l'article 170, alinéa 2, en conjonction avec l'article 167, alinéa 3^e. En conséquence, la Cour a prononcé l'abrogation totale du projet de loi, invoquant l'article 154, alinéa 3^e, de la Constitution pour justifier sa décision.

Lorsque la Cour constitutionnelle détermine que certaines dispositions du projet de loi élaboré par le Parlement contreviennent au cadre de discipline budgétaire établi par la Constitution, elle est investie du pouvoir d'examiner et de prononcer des décisions à l'égard de ces dispositions en vertu de l'article 148, alinéa 4^e, de la Constitution de 2018. Si ces dispositions constituent le cœur même du projet de loi, celui-ci est alors déclaré entièrement caduc conformément à l'article 148, alinéa 3^e, de ladite Constitution¹⁰⁴⁰.

¹⁰⁴⁰ Article 148 de la Constitution de 2017 : « Avant que le Premier ministre ne soumette un projet de loi au Roi pour signature conformément à l'article 81, plusieurs procédures sont prévues pour garantir la conformité du projet de loi à la Constitution :

b. Le contrôle d'approbation du budget

En 2025, une décision majeure de la Cour constitutionnelle a été rendue, marquant la première application officielle de la discipline budgétaire consacrée par la Constitution de 2017. Cette décision représente un exercice du pouvoir de contrôle de la Cour sur l'action du Parlement ainsi que sur le comportement des membres de la Chambre des représentants concernant l'examen et l'approbation du budget annuel, un instrument financier d'importance capitale. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a rendu une sanction sévère, ce qui a suscité des interrogations sur la légitimité de l'usage de la discipline budgétaire par la Cour pour contrôler la constitutionnalité, et sur la possibilité que ce pouvoir accrue confère à la Cour une influence excessive dans le domaine politique. L'affaire est également intéressante en raison du profil des parties impliquées : le requérant et le défendeur devant la Cour constitutionnelle n'étaient pas des représentants de l'aile conservatrice, contrairement aux précédentes affaires où la Cour avait été utilisée comme instrument de contestation contre le gouvernement « populiste », comme dans les affaires du programme de gage-riz ou du projet de train à grande vitesse sous le gouvernement de Mme Yingluck Shinawatra.

Cet étude se divise en deux parties : Le pouvoir de la Cour constitutionnelle en matière d'examen budgétaire (i) ; et L'analyse de la décision n° 15/2025 du 1er août 2025 de la Cour constitutionnelle (ii).

(1) Si des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou une coalition des deux chambres représentant au moins un dixième du nombre total des membres existants des deux chambres estiment que les dispositions du projet de loi en question sont en contradiction avec la Constitution ou contreviennent à ses dispositions, ils ont la faculté de soumettre leur avis au président de la Chambre des représentants, au président du Sénat ou au président de l'Assemblée nationale, selon le cas. Lorsque cet avis est reçu par le président de la Chambre concernée, il est ensuite transmis à la Cour constitutionnelle pour examen. Parallèlement, le Premier Ministre est informé de cette démarche, sans délai ;

(2) Si le Premier ministre lui-même estime que le projet de loi contrevient à la Constitution ou est adopté en violation de ses dispositions, il a l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle pour obtenir une décision sur cette question. En parallèle, il doit informer immédiatement le Président de la Chambre des Représentants et le Président du Sénat de cette démarche.

Dans le cadre de l'examen de la Cour constitutionnelle, le Premier ministre s'abstient de soumettre le projet de loi au Roi pour signature.

Si la Cour constitutionnelle conclut que les dispositions du projet de loi sont en contradiction avec la Constitution ou ont été adoptées en violation de ses dispositions, et que ces dispositions constituent l'essence même du projet de loi, ce dernier est déclaré caduc.

Dans le cas où la Cour constitutionnelle constate que certaines dispositions du projet de loi sont en contradiction avec la Constitution sans tomber sous le coup de l'article précédent, ces dispositions contradictoires ou incohérentes sont déclarées caduques. Le Premier ministre est alors chargé d'initier de nouvelles procédures conformément à l'article 81 ».

i. Le pouvoir de la Cour constitutionnelle en matière d'examen budgétaire

Conformément à l'article 144, alinéas 1^{er} et 2^e de la Constitution de 2017, lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice, du projet de loi de dépenses budgétaires supplémentaires et du projet de loi de transfert budgétaire, les membres de la Chambre des représentants se voient expressément interdire de procéder à des modifications ou ajustements des éléments ou montants supplémentaires énoncés. Toutefois, une latitude est accordée pour des amendements visant à réduire ou éliminer des dépenses non-conformes à des obligations légales précises, telles que les remboursements de capital d'emprunts, les intérêts sur emprunts, ainsi que les paiements requis par la législation en vigueur.

Il est crucial de souligner que la Constitution interdit catégoriquement à la Chambre des représentants, au Sénat, ainsi qu'aux comités, de formuler des propositions, d'introduire des amendements, ou de prendre toute mesure pouvant interférer de manière directe ou indirecte dans l'affectation des fonds budgétaires.

En cas de transgression avérée du cadre de discipline budgétaire évoqué précédemment, il incombe à la Cour constitutionnelle d'invalidier toute proposition, tout amendement ou toute action associée. L'individu responsable de ladite transgression se voit dès lors déchu de ses fonctions à partir de la décision rendue par ladite Cour. Parallèlement, ses droits d'éligibilité aux élections sont révoqués. De plus, dans le cas où le Cabinet serait impliqué, que ce soit par commission directe, approbation tacite ou simple connaissance passive de l'infraction sans prise de mesure corrective, l'intégralité du Cabinet se trouve destituée de ses fonctions dès le prononcé de la décision par la Cour constitutionnelle. Le droit de se porter candidat aux élections ministérielles pour tout ministre démissionnaire est également révoqué conformément aux dispositions de l'article 144, alinéa 3. En outre, l'individu fautif est tenu de procéder au remboursement des sommes détournées, assorties d'intérêts, dans un délai de vingt ans à compter de l'allocation budgétaire, tel que stipulé à l'article 144, alinéa 5.

Dans cette situation, il est observé que la Cour constitutionnelle ne détient pas l'autorité directe pour procéder à l'examen de la constitutionnalité du projet de loi budgétaire annuel. Son rôle consiste plutôt à superviser l'action des acteurs politiques, des fonctionnaires ainsi que des responsables, tel que stipulé dans la Constitution. Cette supervision vise à déterminer la présence éventuelle de conflits d'intérêts dans l'allocation budgétaire, ce qui est formellement proscrit par la Constitution. En cas de détection d'un tel comportement, la Cour

constitutionnelle est habilitée à infliger des sanctions à l'encontre des personnes concernées. Il est notable que ces sanctions sont rigoureuses, conformément à l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'examen de l'allocation budgétaire doit impérativement servir l'intérêt authentique du public.

ii. L'analyse de la décision n° 15/2025 du 1er août 2025 de la Cour constitutionnelle

Dans ce contexte, l'affaire a été portée devant la Cour constitutionnelle et constitue un cas particulièrement important pour illustrer le rôle de la discipline budgétaire en Thaïlande. Cette importance ne se limite pas à la perspective juridique, mais elle a également des implications significatives sur le plan politique contemporain. Il s'agit de la décision n° 15/2025 de la Cour constitutionnelle du 1er août 2025¹⁰⁴¹.

Avant d'examiner cette affaire, il est nécessaire de résumer les événements politiques de cette période. Suite au coup d'État de 2014 qui a renversé le gouvernement de la famille Shinawatra, une nouvelle Constitution a été promulguée en 2017. Cette Constitution est généralement considérée comme le produit d'un coup d'État, car elle institue de nombreux mécanismes permettant aux putschistes de conserver leur influence, notamment par la mise en place d'un Sénat dont les membres ne sont pas élus par le peuple et qui peut participer à l'élection du Premier ministre avec la Chambre des représentants pendant les cinq premières années, ce qui permet en pratique de choisir un Premier ministre pour deux mandats de quatre ans chacun.

Le coup d'État de 2014 a également conduit à l'émergence d'un nouveau parti politique de gauche, présenté comme un mouvement des jeunes générations visant à transformer l'ancien système politique basé sur les négociations de pouvoir en une politique idéologique et compétitive, centrée sur les politiques publiques pour le développement national. Ce parti est le Parti *Future Forward* (พรรคอนาคตใหม่), fondé en 2018, cofondé par le groupe de jeunes intellectuels de la classe moyenne progressiste, dirigé par M. Thanathorn Juangroongruangkit (นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ), entrepreneur et ancien leader d'organisations étudiantes de gauche, ainsi

¹⁰⁴¹ Journal officiel, volume 142, section 55 A, 29 août 2025, p. 31.

que par le professeur associé Piyabutr Saengkanokkul (รองศาสตราจารย์ปิยบุตร แสงกนกกุล), ancien professeur de droit public à l'Université Thammasat et docteur en droit public de France.

Ce parti a rapidement gagné en popularité, surtout parmi les jeunes générations. Toutefois, il a été ultérieurement dissous par la Cour constitutionnelle, et les membres de son comité exécutif ont été frappés d'inéligibilité politique.

Cependant, le nouveau parti politique *Move Forward* (พรรคก้าวไกล), dirigé par M. Pita Limjaroenrat (นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์), entrepreneur de profession, a remporté les élections législatives de 2023 avec le plus grand nombre de sièges à la Chambre des représentants, soit 151 sièges. Néanmoins, il n'a pas réussi à former un gouvernement, en raison de l'obstruction exercée par le Sénat, dont les membres n'étaient pas élus par le peuple.

Le parti politique capable de constituer le gouvernement était le Parti Pheu Thai (พรรคเพื่อไทย), parti historiquement lié à la famille Shinawatra, qui a pu parvenir à un compromis avec les forces conservatrices et former un gouvernement de coalition avec plusieurs partis de droite, tels que le Parti Palang Pracharath (พรรคพลังประชารัฐ), le Parti Ruam Thai Sang Chart (พรรครวมไทยสร้างชาติ) et le Parti Bhumjaithai (พรรคภูมิใจไทย)¹⁰⁴². La scène politique de cette période a ainsi été marquée par un nouvel affrontement entre le gouvernement dirigé par le Parti Pheu Thai et l'opposition menée par le Parti Move Forward (พรรคก้าวไกล). Par la suite, le Move Forward a été dissous par la Cour constitutionnelle et un nouveau parti, le *Parti du peuple*, dirigé par M. Natthapong Ruangpanyawut (นายณัฏฐพงษ์ เรืองบุญญาวุฒิ), entrepreneur, a été créé en remplacement.

¹⁰⁴² Bien que le parti Aller (anciennement le Parti du peuple) de l'avant ait obtenu le plus grand nombre de sièges à la Chambre des représentants en ait obtenu 151 sièges et que le Parti Pheu Thai en ait obtenu 141, le Parti Bhumjaithai, arrivé en troisième position, restait déterminant pour la formation du gouvernement, car aucun parti ne disposait d'une majorité absolue. Une alliance avec le Parti du peuple a été conclue, accompagnée d'un protocole d'accord conjoint (MOA), prévoyant le soutien à un Premier ministre intérimaire afin de réformer la Constitution pour la rendre plus démocratique et de dissoudre le Parlement pour organiser de nouvelles élections, dans le but de renverser le gouvernement du Parti Pheu Thai après que la Cour constitutionnelle ait décidé de la destitution de Mme. Prathomtharn Shinawatra de ses fonctions de Premier ministre le 3 septembre 2025.

Peu de temps après, le Parti du peuple, alors le parti le plus important, a choisi de soutenir M. Anutin Charnvirakul (นายอนุทิน ชาญวีรกูล), chef du Parti Bhumjaithai, comme Premier ministre, conformément aux conditions et accords prévus dans le MOA entre les deux partis. Le 5 septembre 2025, l'Assemblée nationale a approuvé la nomination d'Anutin Charnvirakul en tant que 32^e Premier ministre avec 311 voix, soit la majorité parlementaire.

Cette manœuvre politique illustre la complexité stratégique de la politique thaïlandaise : le Parti du peuple a souhaité préserver sa réputation de parti démocratique en restant dans l'opposition, tout en soutenant indirectement un Premier ministre afin de faire pression pour la dissolution du Parlement et l'organisation de nouvelles élections. Auparavant, le Parti Bhumjaithai n'avait pas rejoint le gouvernement avec le Parti Move Forward en raison de divergences de politique, notamment sur certaines propositions considérées comme sensibles, telles que la révision de l'article 112 (Lèse-majesté).

Ce conflit a conduit à l'utilisation du mécanisme de contrôle de la Cour constitutionnelle pour superviser le budget du gouvernement du Parti Pheu Thai. M. Phandit Nuamchoem (นาย ภัณฑิล น่วมจิณ) et 121 membres de la Chambre des représentants du *Parti du peuple* ont soumis un avis en vertu de l'article 144, alinéa 3, de la Constitution, demandant à la Cour constitutionnelle de statuer sur la question suivante : lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 2025 et du projet de loi de finances pour l'exercice 2026), y a-t-il eu la présentation d'amendements ou tout acte quelconque ayant pour effet de permettre, directement ou indirectement, à des membres de la Chambre des représentants, du Sénat ou à des commissions, de participer à l'utilisation des crédits budgétaires conformément à l'article 144, alinéa 2, de la Constitution

En résumé, la procédure a été initiée par les demandeurs, à savoir M. Phandit Nuamchoem et 121 membres de la Chambre des représentants issus du Parti du peuple, qui ont saisi la Cour constitutionnelle afin de contester la régularité de certaines dispositions relatives au projet de loi de finances pour l'exercice 2025, au regard de l'article 144 de la Constitution. Le défendeur (l'intimé), M. Pichet Chuamuangphan (นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน), député de la province de Chiang Rai (circonscription 7), membre du Parti Pheu Thai, premier vice-président de la Chambre des représentants, avait instruit le Secrétariat de la Chambre des représentants de préparer une demande budgétaire pour l'exercice 2025. Dans ce cadre, il avait mandaté M. Jiraphong Wattanarat (นายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์), conseiller de son équipe politique, pour élaborer un ensemble de quatre projets intitulés « Programme de soutien et de promotion des citoyens ayant déposé des pétitions auprès du président de l'Assemblée nationale, du président de la Chambre des représentants et du premier vice-président de la Chambre des représentants.

Toutefois, le service juridique du Secrétariat de la Chambre des représentants a estimé que la mise en œuvre de ces projets, sous la forme d'octroi de subventions et d'aides financières, semblait contrevenir à la Loi de 2018 sur la procédure budgétaire ainsi qu'à la Loi de 2018 sur la discipline financière et budgétaire de l'État, lesquelles prévoient que les dépenses budgétaires de l'État ne peuvent être effectuées que dans les limites autorisées par la loi. En outre, ces projets présentaient un risque de violation de l'article 144 de la Constitution, qui interdit aux députés, aux sénateurs ou aux commissions de proposer, d'amender ou d'accomplir tout acte ayant pour effet de leur conférer un intérêt, direct ou indirect, dans l'utilisation des crédits budgétaires.

Face à cette situation, l'intimé a alors chargé M. Jiraphong Wattanarat de modifier le programme, le réduisant à trois projets seulement : Le « Programme de développement des capacités des jeunes et des citoyens dans le cadre de la démocratie » (Programme Jeunesse) ; - Le « Programme de promotion de la participation citoyenne dans une démocratie constitutionnelle avec le Roi comme chef d'État » (Programme Citoyens) ; et Le « Programme de promotion du rôle des femmes en politique dans une démocratie constitutionnelle avec le Roi comme chef d'État » (Programme Femmes).

Le défendeur a signé pour approuver la mise en œuvre des trois programmes, et le Président de la Chambre des représentants a également validé la demande budgétaire du Secrétariat de la Chambre des représentants. Toutefois, au stade de l'examen par le Conseil des ministres, le montant alloué a été réduit par rapport à la demande initiale pour ces trois programmes. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice budgétaire 2025 par la Chambre des représentants, le Secrétariat de la Chambre a soumis une demande d'amendement visant à augmenter les crédits budgétaires pour le même exercice. La commission parlementaire spéciale chargée de l'examen du projet de loi de finances a alors approuvé la demande d'amendement, validant ainsi l'augmentation des crédits budgétaires du Secrétariat pour les trois programmes.

Par la suite, la Chambre des représentants a adopté le projet de loi de finances précité. Après l'entrée en vigueur de la loi de finances pour l'exercice budgétaire 2025 et une fois les crédits budgétaires alloués, le mécanisme de mise en œuvre des projets prévoyait que les citoyens devaient soumettre une demande d'organisation d'activités auprès du défendeur, afin que celui-ci transmette ladite demande au comité de gestion des trois programmes pour approbation. Il convient de souligner que le défendeur siégeait lui-même au sein de ce comité décisionnel.

Dans le cadre du Programme Jeunesse, deux demandes de soutien financier et d'organisation de formations ont été déposées, toutes deux relatives à des activités situées dans les districts de Doi Luang (อำเภอดอยหลวง) et Wiang Kaen (อำเภอเวียงแก่น), province de Chiang Rai, qui se trouvent dans la circonscription n°7 de Chiang Rai, soit la circonscription électorale du défendeur.

S'agissant du Programme Citoyens (โครงการประชาชน), onze demandes ont été formulées, dont dix visaient la mise en œuvre de projets dans les districts de Mae Chan (อำเภอแม่จัน) et Chiang Khong (อำเภอเชียงทอง), également situés dans la circonscription n°7 de Chiang Rai, qui correspond à la circonscription électorale du défendeur.

Enfin, dans le cadre du Programme Femmes (โครงการสตรี), soixante-trois demandes ont été enregistrées, dont cinquante-neuf concernaient des activités dans les districts de Doi Luang (อำเภอดอยหลวง) et Chiang Saen (อำเภอเชียงแสน), province de Chiang Rai, circonscription n°7, là encore correspondant à la circonscription électorale du défendeur.

Les demandeurs ont dès lors soutenu que cette situation constituait un cas dans lequel le défendeur, en sa qualité de membre de la Chambre des représentants, avait pris part, directement ou indirectement, à l'utilisation des crédits budgétaires de l'exercice 2025, en violation de l'article 144 de la Constitution.

L'année suivante, à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'exercice budgétaire 2026, le Bureau du président de la Chambre des représentants a présenté une demande de crédits portant sur des programmes similaires aux trois programmes inclus dans la loi de finances pour l'exercice budgétaire 2025. Cette demande figure dans une note interne du service du premier vice-président de la Chambre des représentants, datée du 13 mai 2025, relative à la proposition d'amendement budgétaire visant à accroître les crédits de l'exercice 2026. Le défendeur a signé cette note en y ajoutant la mention « proposer un amendement », ce qui constitue un acte impliquant sa participation, directe ou indirecte, à l'utilisation des crédits de la loi de finances pour l'exercice 2026.

Les demandeurs ont soutenu que le contrôle exercé sur les actes des députés et des sénateurs concernant l'examen du projet de loi de finances, au regard de l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, ne saurait être limité à la seule période d'examen parlementaire par la Chambre des représentants, le Sénat ou les commissions. En effet, même après la promulgation de la loi de finances pour l'exercice 2025, devenue loi en vigueur, les actes du défendeur, en tant que député et premier vice-président de la Chambre des représentants, constituaient des propositions d'amendement ou des interventions ayant pour effet de lui conférer, directement ou indirectement, une part dans l'utilisation des crédits budgétaires. Dans cette mesure, la Cour constitutionnelle demeure compétente pour recevoir et examiner la requête.

En conséquence, les demandeurs ont sollicité la Cour constitutionnelle, en application de l'article 144, alinéa 3, de la Constitution, de rendre une décision aux fins suivantes :

(1) Constater la cessation du mandat de député du défendeur et prononcer la déchéance de son droit de se porter candidat à toute élection, à compter de la date de la décision de la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 144, alinéa 3 ;

(2) Le condamner à restituer les fonds budgétaires de l'exercice 2025, soit la somme de 178 125 000 bahts, qu'il a utilisés, directement ou indirectement, en violation de l'article 144, assortie des intérêts légaux, conformément aux alinéas 3 et 4 de ce même article ;

(3) Le condamner également à restituer les fonds budgétaires de l'exercice 2026, d'un montant de 593 560 800 bahts, dont il a pris part, directement ou indirectement, à l'affectation en violation de l'article 144, assortie des intérêts légaux, conformément aux alinéas 3 et 4 du même article ;

(4) Ordonner des mesures conservatoires avant que la Cour ne statue définitivement, à savoir : suspendre le défendeur de ses fonctions de député et de premier vice-président de la Chambre des représentants, et enjoindre aux autorités compétentes de geler toute dépense budgétaire relative aux trois programmes concernés au titre de l'exercice 2025, tels qu'alloués au Secrétariat de la Chambre des représentants.

La question préliminaire que la Cour constitutionnelle devait examiner était de savoir si elle avait compétence pour recevoir la présente requête en vertu de l'article 144, alinéa 3, de la Constitution. Il ressort des faits tels qu'exposés dans la requête, la requête complémentaire et les documents annexes que cent vingt et un députés, soit un nombre supérieur ou égal à un dixième du nombre total des membres en exercice de la Chambre des représentants, ont saisi la Cour constitutionnelle afin qu'elle se prononce, conformément à l'article 144, alinéa 3, de la Constitution, sur le fait que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 2025, le défendeur aurait présenté des amendements ou accompli des actes ayant pour effet de lui conférer, directement ou indirectement, une part dans l'utilisation des crédits budgétaires conformément à l'article 144, alinéa 2, de la Constitution.

La saisine de la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 144, alinéa 3, doit intervenir pendant l'examen du projet de loi de finances annuel par la Chambre des représentants ou le Sénat, l'article précité ayant pour objet de régir la procédure d'adoption du budget dans le cadre législatif, en distinguant les pouvoirs d'approbation, d'élaboration et d'exécution des crédits. La Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler, lors de l'examen du projet de loi de finances, si les députés, sénateurs ou membres des commissions ont proposé des amendements ou accompli des actes qui leur confèrent une part directe ou indirecte dans l'utilisation des crédits budgétaires.

En l'espèce, le projet de loi de finances pour l'exercice 2025 ayant été définitivement adopté et promulgué, il ne relevait plus du processus d'adoption parlementaire. En conséquence, et conformément aux critères et conditions de l'article 144, alinéa 3, de la Constitution ainsi qu'à l'article 7, alinéa 7, de la loi organique relative à la procédure devant la Cour constitutionnelle de 2018, la Cour a rejeté la recevabilité de la requête sur ce point.

De même, la demande tendant à ce que le défendeur soit condamné à restituer les fonds avec intérêts et la demande de mesures conservatoires visant à suspendre les décaissements des crédits des trois programmes pour l'exercice 2025 alloués au Secrétariat de la Chambre des représentants ont été également rejetées, faute de recevabilité.

En revanche, la Cour a jugé recevable la requête concernant l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 2026. Les cent vingt et un députés ont présenté des éléments laissant à penser que le défendeur aurait proposé des amendements ou accompli des actes ayant pour effet de lui conférer, directement ou indirectement, une part dans l'utilisation des crédits budgétaires de l'exercice 2026, en violation de l'article 144, alinéa 2, de la Constitution. Cette saisine étant conforme à l'article 144, alinéa 3, de la Constitution et à l'article 7, alinéa 7, de la loi organique relative à la procédure devant la Cour constitutionnelle de 2018, la Cour a accepté la requête sur ce point et a ordonné au défendeur de présenter ses observations pour répondre aux allégations.

Concernant la demande de mesures conservatoires avant la décision finale, suspendre le défendeur de ses fonctions de député et de premier vice-président de la Chambre des représentants et le contraindre à restituer les fonds avec intérêts, la Cour a constaté que le projet de loi de finances pour l'exercice 2026 étant encore en cours d'examen, aucun préjudice grave n'était imminent. Dès lors, et conformément à l'article 71 de la loi organique relative à la procédure devant la Cour constitutionnelle de 2018, cette demande a été rejetée.

Dans le corps principal de l'affaire, après que la Cour constitutionnelle a accepté la requête pour examen, elle a examiné la requête initiale, la requête complémentaire, les observations du défendeur, les documents émanant des organismes concernés, les procès-verbaux de constatation des faits ou des opinions de témoins, ainsi que les dépositions lors de l'audience et les plaidoiries de clôture des parties et les documents annexes. La Cour constitutionnelle a identifié deux questions principales à trancher : Premièrement, le défendeur a-t-il participé à la présentation d'amendements ou à la réalisation d'actes dans le cadre des trois programmes ? Deuxièmement, y a-t-il eu présentation d'amendements ou réalisation d'actes ayant pour effet de conférer aux députés, sénateurs ou membres des commissions,

directement ou indirectement, une part dans l'utilisation des crédits budgétaires, constituant ainsi une violation de l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, et ces amendements ou actes doivent-ils être annulés ?

Si le défendeur a violé l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, cela entraîne la cessation de son mandat de député à compter de la date du jugement de la Cour constitutionnelle et la perte de son droit de se présenter aux élections conformément à l'alinéa 3 du même article.

L'article 144 de la Constitution prévoit d'abord, dans son alinéa 1, que lors de l'examen du projet de loi de finances annuel, du projet de loi rectificatif ou du projet de transfert de crédits, les députés ne peuvent pas proposer de modifications qui augmenteraient ou modifieraient les crédits pour leur propre intérêt, mais peuvent uniquement proposer des réductions sur certains postes de dépenses non obligatoires, tels que le remboursement du principal des emprunts, les intérêts des emprunts ou les paiements prévus par la loi.

L'alinéa 2 précise que lors de l'examen par la Chambre des représentants, le Sénat ou les commissions, toute proposition d'amendement ou acte ayant pour effet de conférer aux députés, sénateurs ou membres des commissions un intérêt direct ou indirect dans l'utilisation des crédits budgétaires est interdite.

L'alinéa 3 établit que si au moins un dixième des membres d'une chambre estime qu'il y a violation de l'alinéa 2, ils peuvent saisir la Cour constitutionnelle, qui doit statuer dans un délai de quinze jours. En cas de violation, les amendements ou actes sont annulés. Si le contrevenant est un député ou un sénateur, il perd son mandat et son droit de se présenter aux élections à compter de la décision de la Cour. Si le gouvernement a autorisé ou toléré ces actes sans les interrompre, il encourt la responsabilité, et les ministres concernés peuvent perdre leur droit électoral.

Le budget de l'État constitue l'ensemble des fonds publics, et sa gestion doit refléter la volonté du peuple par l'intermédiaire du Parlement. La Constitution distingue clairement les fonctions d'élaboration, d'approbation et d'exécution des crédits, afin de garantir le contrôle mutuel. L'exécutif élabore et administre le budget approuvé, tandis que le législatif valide les propositions et contrôle leur exécution, empêchant ainsi le législatif d'initier des dépenses à sa propre discrétion.

Ainsi, la Cour a examiné si le défendeur, en tant que député et vice-président de la Chambre des représentants, avait participé, directement ou indirectement, à des amendements

ou actes liés aux programmes concernés et si ces actes constituaient une violation de l'article 144. La saisine pour l'exercice budgétaire 2026 a été jugée recevable, et la Cour a ordonné au défendeur de présenter ses observations pour répondre aux allégations, tout en rejetant la demande de mesures conservatoires, le préjudice immédiat n'étant pas avéré.

Pour répondre à la question posée, la Cour constitutionnelle a examiné le cœur et l'esprit de l'article 144. Elle a constaté que l'alinéa 2 de cet article de la Constitution thaïlandaise de 2017 vise à empêcher les députés, les sénateurs ou les membres des commissions de proposer des amendements ou d'accomplir des actes qui leur conféreraient, directement ou indirectement, un intérêt dans l'utilisation des crédits budgétaires. Cette disposition prolonge les principes déjà prévus à l'article 180 de la Constitution de 1997 et à l'article 168 de la Constitution de 2007.

Après 1968, les amendements parlementaires n'avaient initialement pas pour objectif de donner aux députés un pouvoir de gestion directe des crédits. Cependant, avec le temps, certains députés ont commencé à utiliser des amendements pour réserver une partie du budget qu'ils pouvaient administrer eux-mêmes afin de répondre aux problèmes des citoyens de leurs circonscriptions. Cette pratique s'est intensifiée au fil des années, donnant lieu à des risques de corruption liés à la mise en œuvre de ces projets. La Constitution de 1997 prévoyait déjà que les actes de ce type soient annulés.

Malgré cette interdiction constitutionnelle, la pratique a persisté et s'est même accrue, impliquant souvent une collaboration entre législatif, exécutif et personnel administratif. La Constitution de 2017 a donc renforcé la sanction en son alinéa 3 : tout député ou sénateur ayant un intérêt direct ou indirect dans l'utilisation des crédits perd son mandat dès la décision de la Cour constitutionnelle et se voit retirer son droit de se présenter aux élections.

Après avoir examiné l'intention de la loi et les éléments de preuve, la Cour a retenu que les faits essentiels montrent que les trois projets à l'origine de l'affaire ont été initiés dès l'exercice budgétaire 2025, dont la préparation a commencé en 2023. Le défendeur, M. Pichet, alors vice-président de la Chambre des représentants, a été à l'origine de ces projets et a continué à les superviser en 2026. Chaque projet était administré par un comité de gestion chargé de la supervision et de l'examen des demandes des différentes zones, avec le défendeur comme conseiller et membre de chaque comité. Les citoyens devaient adresser leurs demandes au défendeur, qui les soumettait aux comités pour sélection et approbation. Au total, 440 demandes ont été soumises, dont 298 provenaient de la septième circonscription de Chiang Rai, territoire électoral du défendeur, et les activités pilotes se déroulaient dans cette province.

Même si le défendeur a affirmé que la mise en œuvre des projets était effectuée par les comités sans son intervention directe et qu'il n'exerçait pas de contrôle sur les zones d'action, la Cour a constaté que les projets de 2026 se poursuivaient de manière continue avec les mêmes zones. Il en découle que le défendeur a approuvé les trois projets qui permettaient aux députés ou aux personnes impliquées de gérer des crédits dans sa circonscription électorale, constituant ainsi un intérêt direct ou indirect dans l'utilisation du budget de l'exercice 2026.

La Cour a rappelé que le mandat d'un député représente la nation entière, et non uniquement sa circonscription ou un groupe particulier. Quel que soit le mode d'élection, le député doit agir conformément à la Constitution, aux lois et aux principes de l'État de droit pour le bien commun de la population, conformément aux articles 3, alinéa 2, et 114 de la Constitution de 2017.

L'analyse de la participation du député à l'utilisation des crédits distingue deux cas : la participation directe, lorsqu'il utilise lui-même les crédits, et la participation indirecte, lorsqu'il agit à travers un comité ou un groupe dont il fait partie et tire un bénéfice, soit pour lui-même, soit pour ses proches ou d'autres personnes, en s'appuyant sur le principe de conflit d'intérêts.

Les faits établis démontrent que le défendeur, dans l'exercice de ses fonctions de premier vice-président de la Chambre, disposait de prérogatives administratives confiées par le président de l'Assemblée. La mise en œuvre des trois programmes révèle l'intention du défendeur d'utiliser les crédits budgétaires de l'État à des fins de promotion personnelle et de mobilisation électorale dans sa circonscription. Ainsi, il a proposé et amendé ces programmes, ce qui lui confère, directement ou indirectement, une influence sur l'utilisation des crédits de l'exercice 2025, au-delà de la simple gestion normale des programmes parlementaires.

La Cour constitutionnelle a rendu sa décision dans cette affaire à la majorité de six voix contre trois. Par conséquent, outre la perte de ses droits électoraux pour une durée de dix ans, la décision fondée sur l'article 144 empêche le défendeur de se porter candidat à un mandat de député en raison de l'interdiction prévue à l'alinéa 18 de l'article 98 de la Constitution de 2017.

Il apparaît que l'affaire concernant le défendeur constitue le premier cas examiné par la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 144 de la Constitution de 2017 depuis son entrée en vigueur. La Cour a jugé que, bien que le défendeur n'ait pas participé directement à l'allocation des crédits, c'est-à-dire qu'il n'a pas dirigé les fonds vers sa propre circonscription et que toute personne au niveau national pouvait soumettre des demandes, les faits révèlent que, finalement, les demandes relatives aux trois programmes, représentant un budget de 350 millions de bahts, ont été incluses dans le plan pour l'exercice 2025.

Lors de l'examen au niveau du Conseil des ministres, seulement 83 millions de bahts ont été alloués. Cependant, des démarches ont été entreprises pour obtenir des amendements supplémentaires au budget, qui ont finalement porté l'allocation à 178 millions de bahts. Par la suite, après la réception des crédits pour l'exercice 2025, le défendeur a nommé un comité de gestion des programmes pour superviser leur mise en œuvre, incluant M. Therdchat Chaipong (นายเทอดชาติ ชัยพงษ์), député de Chiang Rai, dont la circonscription est adjacente à celle du défendeur, en tant que conseiller pour les trois programmes.

Il a été constaté que de nombreuses demandes de séminaires ont été soumises dans la province de Chiang Rai, réparties comme suit : Programme de développement des capacités des jeunes : 50 projets, dont 28 à Chiang Rai (56 %), 15 dans la circonscription du défendeur ; Programme de promotion de la participation citoyenne : 85 projets, dont 75 à Chiang Rai (88,2 %), 51 dans la circonscription du défendeur ; Programme de promotion du rôle des femmes en politique : 305 projets, dont 266 à Chiang Rai (87,2 %), 191 dans la circonscription du défendeur. Pour l'exercice budgétaire 2026, le budget a été porté de 350 millions à 594 millions de bahts afin de poursuivre les mêmes programmes de séminaires avec un objectif accru de 2 800 événements par an. En conséquence, la Cour a conclu que le défendeur avait commis des actes en violation de la discipline financière telle que prévue à l'article 144 de la Constitution.

Afin de mieux comprendre le lien entre la décision n° 15/2025 de la Cour constitutionnelle et le rôle effectif de la discipline budgétaire dans la pratique contemporaine, il convient de revenir sur les affaires relatives au projet de train à grande vitesse, jugées sous les numéros 3-4/2014. L'affaire concernant le défendeur présente des similitudes notables avec celles de 2014, dans la mesure où la Cour constitutionnelle y a mobilisé le droit budgétaire comme instrument d'appréciation d'un litige constitutionnel, en l'occurrence l'article 144. Ce contentieux illustre la manière dont s'articulent, se distribuent et se délimitent les pouvoirs entre les différentes branches de l'État. En règle générale, le droit budgétaire s'analyse à travers la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ; or, l'article 144 introduit une dimension nouvelle, en permettant au pouvoir judiciaire d'intervenir directement dans la sphère budgétaire.

Dès lors, il est possible d'évaluer plus clairement si les principes budgétaires ainsi érigés atteignent effectivement les objectifs normatifs qui leur sont assignés ou s'ils présentent certaines limites. En outre, étant donné que la matière budgétaire entretient des liens étroits avec d'autres disciplines telles que l'économie ou la science politique, l'étude du droit budgétaire doit nécessairement intégrer une compréhension approfondie du contexte politique.

La Thaïlande a d'ailleurs confié à un cadre normatif désigné comme la « discipline budgétaire » la mission de réguler l'action de l'État, qu'il s'agisse du Parlement ou du gouvernement.

Certes, l'article 62 de la Constitution de 2017 prescrit que l'État doit maintenir une stricte discipline budgétaire, mais il ne s'agit là que d'un principe général. Or, la discipline budgétaire se compose de divers éléments hétérogènes, dont tous ne possèdent pas nécessairement une valeur juridique contraignante. Ainsi, la Constitution laisse certains aspects au rang de simples références économiques, tels que le principe de soutenabilité des finances publiques. En revanche, en ce qui concerne la loi de finances annuelle, instrument central de la gouvernance budgétaire, la Constitution ne laisse aucune latitude à l'arbitraire politique : elle en fait une norme suprême, assortie de procédures strictement définies et de sanctions rigoureuses. À ce titre, l'article 144 peut être interprété comme une déclinaison détaillée de l'article 62, en matière d'amendements au projet de loi de finances.

Avant l'adoption de la Constitution de 2017, la question de la discipline budgétaire, ainsi que celle du contrôle et de la surveillance de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'État, avait déjà été soulevée de manière récurrente. Toutefois, l'on considérait alors qu'il manquait encore un véritable mécanisme de contrôle assorti d'une force obligatoire sur le plan juridique. Ce phénomène ne se limite d'ailleurs pas uniquement au domaine budgétaire : la Thaïlande a développé une tendance consistant à inscrire dans la Constitution diverses problématiques politiques ou sociales, qui ne relèvent pas, en principe, du droit au sens strict, mais pour lesquelles il était jugé nécessaire de prévoir un cadre normatif afin d'assurer une résolution définitive des différends. Parallèlement, cela équivalait à investir la Cour constitutionnelle du pouvoir d'exercer un contrôle au moyen de l'interprétation constitutionnelle. On part ainsi de l'idée que certains conflits ne sauraient être tranchés par de simples échanges d'opinions contradictoires, mais requièrent l'intervention d'une autorité supérieure habilitée à rendre une décision ayant force obligatoire. Dans l'ordre politique, cette autorité juridictionnelle est précisément la Cour constitutionnelle. Dès lors que le principe interdisant la création d'un « budget des députés » a été explicitement inscrit dans la Constitution, le cadre de la discipline budgétaire s'est vu doté d'une valeur juridique de rang constitutionnel, la Cour constitutionnelle en assurant la garantie et le respect.

L'article 144 illustre la spécificité du droit budgétaire thaïlandais, qui se trouve consacré au niveau constitutionnel. Il reflète également le principe de séparation des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement. Le gouvernement, en tant que pouvoir exécutif, est l'acteur qui dispose de la meilleure expertise en matière de finances publiques et, à ce titre, joue un rôle central dans la présentation du projet de loi de finances annuelle. Le Parlement, pour sa part, ne

dispose en principe que du pouvoir de réduction des crédits. Il s'agit d'un cas emblématique où la Constitution limite expressément les prérogatives du pouvoir législatif, en lui refusant le pouvoir souverain de modifier une loi, contrairement à ce qui prévaut pour la plupart des autres textes législatifs, lesquels peuvent être amendés en profondeur par les parlementaires. En matière budgétaire, la Constitution désigne donc l'exécutif comme l'acteur principal.

Ainsi, si le Parlement venait à intervenir pour augmenter les dépenses publiques, il imposerait de facto à l'exécutif la charge de trouver de nouvelles ressources pour équilibrer le budget, que ce soit par une hausse de la fiscalité ou par un recours à l'endettement public, lequel devra être remboursé par les générations futures. Dans tous les cas, une telle démarche ferait peser un fardeau supplémentaire sur la collectivité. En conséquence, la compétence du Parlement se limite à la réduction des crédits lorsqu'il estime que les dépenses prévues sont excessives. À titre d'illustration, si une administration proposait la construction d'un bâtiment de dix étages, le Parlement ne pourrait pas, au nom d'une prétendue expertise supérieure, décider de porter le projet à douze étages. En revanche, il lui serait loisible de juger le projet disproportionné et de réduire la construction à huit étages. Cela soulève alors la question suivante : que devient l'enveloppe budgétaire correspondant aux deux étages supprimés ? La réponse est que ces crédits sont globalisés et réaffectés à d'autres postes budgétaires jugés prioritaires, tels que le renforcement des politiques sociales et de la dignité humaine, par exemple à travers des programmes de soutien financier aux mères et aux nourrissons.

Du point de vue de l'histoire politique thaïlandaise, comme on l'a déjà mentionné, la Thaïlande a longtemps souffert de problèmes liés à la décentralisation du pouvoir. La réponse institutionnelle à cette difficulté a souvent été inappropriée, consistant en une intervention récurrente des députés dans la répartition du budget annuel. Ce mécanisme a progressivement été détourné par les responsables politiques pour distribuer les crédits résiduels entre les élus de circonscription, chacun disposant de son propre quota budgétaire. Cette pratique, enracinée de longue date, constitue une véritable coutume politique thaïlandaise, marquée par un manque de respect de la discipline budgétaire. C'est précisément pour mettre fin à ces dérives que l'article 144 a été introduit, assorti de sanctions particulièrement sévères. Toutefois, malgré cette interdiction explicite, la pratique consistant à allouer des fonds de manière indirecte à certaines circonscriptions subsiste encore dans la société thaïlandaise. Dans certains cas, afin d'éviter le risque de violation de l'article 144, les crédits résiduels ne sont pas réaffectés à des projets particuliers mais transférés au budget central. Or, cette solution entraîne un problème supplémentaire : la tendance croissante à gonfler ce budget central, qui équivaut en pratique à donner au gouvernement un « chèque en blanc ». De nos jours, le budget central représente la

plus importante enveloppe budgétaire de Thaïlande, et ce en dépit de la loi organique de 2018 sur la discipline financière et budgétaire de l'État, laquelle stipule que les crédits du budget central ne peuvent être établis qu'à hauteur de ce qui est strictement nécessaire¹⁰⁴³. Cette loi, toutefois, ne prévoit aucune sanction effective. Une limite existe néanmoins : la Constitution impose que ces crédits, bien que pouvant être regroupés et réaffectés à d'autres postes, le soient uniquement dans l'intérêt général, en interdisant de manière stricte toute utilisation à des fins politiques, directes ou indirectes.

C'est dans ce contexte que l'arrêt n° 15/2568 de la Cour constitutionnelle a confirmé l'exigence de respecter la discipline budgétaire prévue par l'article 144. Ce qui est frappant dans le constitutionnalisme thaïlandais, c'est que l'article 144, bien qu'étant une norme de finances publiques, ne se limite pas à une sanction purement financière : il s'étend au domaine politique, et en cas de soupçon de corruption, la procédure peut même être portée devant les juridictions pénales. Toutefois, la Constitution ne distingue pas avec clarté ce qui relève strictement de la discipline financière et ce qui a une portée politique. Dans la pratique, la Cour constitutionnelle semble privilégier les sanctions politiques lourdes – telles que la perte de mandat et l'inéligibilité – plutôt que de mettre l'accent sur les sanctions financières, comme la restitution des fonds ou la réparation des dommages causés au Trésor.

S'agissant des sanctions financières, la Cour constitutionnelle a le pouvoir d'annuler ou d'abroger les amendements budgétaires jugés contraires à la Constitution. Lorsqu'elle constate que des crédits ont été alloués à des fins d'intérêt personnel, elle peut ordonner l'annulation du projet concerné. Si un dommage est établi et qu'un « comportement fautif » est caractérisé, elle peut également exiger le remboursement des sommes, un mécanisme moderne qui permet à l'État de réclamer des fonds pendant une période pouvant aller jusqu'à vingt ans. Quant aux sanctions politiques, elles concernent également le contrôle du « comportement », mais vont au-delà du remboursement : elles consistent en la destitution du mandat et en la privation des droits politiques, notamment le droit de se présenter aux élections législatives. Dans ce cadre, l'article 101 (11)¹⁰⁴⁴ combiné avec l'article 98 (18)¹⁰⁴⁵ de la Constitution de 2017 est mobilisé. L'article 101 (11) prévoit que le mandat d'un député prend fin lorsqu'il est déchu en application

¹⁰⁴³ MATICHON, « Ouverture des détails budgétaires : le budget central en tête avec 600 milliards de bahts – les 10 ministères les mieux dotés », 20 mai 2025, publié sur : https://www.matichon.co.th/politics/news_5191771.

¹⁰⁴⁴ Article 101 de la Constitution de 2017 : « Le mandat de membre de la Chambre des représentants prend fin dans les cas suivants : ... (11) lorsqu'il est démis de ses fonctions pour les motifs prévus à l'article 144 ou au troisième alinéa de l'article 235. ... ».

¹⁰⁴⁵ Article 98 de la Constitution de 2017 : « Est inéligible à se porter candidat à l'élection des membres de la Chambre des représentants toute personne se trouvant dans l'un des cas suivants : ... (18) avoir été démis de ses fonctions pour les motifs prévus à l'article 144 ou au troisième alinéa de l'article 235. ... ».

de l'article 144 ou du troisième alinéa de l'article 235, tandis que l'article 98 (18) interdit à toute personne ayant perdu son mandat pour ces motifs de se porter candidat aux élections législatives. Il est toutefois à noter que l'article 98 ne précise pas la durée de cette inéligibilité. Ce silence constitutionnel confère de facto à la Cour constitutionnelle un pouvoir d'interprétation sur la durée de la sanction.

La Cour s'est inspirée, par analogie, de l'article 235¹⁰⁴⁶ qui prévoit que lorsqu'un titulaire d'un mandat politique commet une violation grave des normes éthiques, deux

¹⁰⁴⁶ Article 235 de la Constitution de 2017 : « Sous réserve de l'article 236, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner ou qu'une accusation est portée contre une personne exerçant une fonction politique déterminée par la loi organique sur la lutte contre la corruption, un juge de la Cour constitutionnelle, une personne exerçant une fonction au sein d'un organe indépendant ou le Vérificateur général, au motif d'une situation visée à l'article 234 (1), la Commission nationale de lutte contre la corruption procède à une enquête.

Si, par un vote d'au moins la moitié de ses membres en fonction, la Commission adopte une résolution concluant que la personne en cause est impliquée dans la situation ou a commis l'infraction faisant l'objet de l'enquête, il est procédé comme suit :

(1) en cas de violation grave ou de non-respect des normes d'éthique, l'affaire est transmise à la Cour suprême pour décision, et les dispositions du septième alinéa de l'article 226 s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la procédure et au jugement de la Cour suprême ;

(2) dans les autres cas, le dossier d'enquête est transmis au Procureur général aux fins de poursuites devant la Division pénale de la Cour suprême pour les personnes exerçant des fonctions politiques ou pour toute autre procédure conformément à la loi organique sur la lutte contre la corruption.

La Commission nationale de lutte contre la corruption doit achever son enquête et l'adoption de sa résolution dans le délai fixé par la loi organique sur la lutte contre la corruption.

Lorsque la Cour suprême ou sa Division pénale compétente a accepté l'affaire, l'accusé est suspendu de ses fonctions jusqu'au prononcé du jugement, sauf décision contraire de la Cour.

Si la Cour suprême ou sa Division pénale compétente juge que l'accusé est impliqué dans la situation ou a commis l'infraction qui lui est reprochée, l'intéressé est démis de ses fonctions à compter de la date de sa suspension, et la Cour révoque son droit de se porter candidat à une élection pour une durée n'excédant pas dix ans, avec faculté de révoquer ou non également son droit de vote.

Toute personne dont le droit de se porter candidat a été révoqué est définitivement inéligible à toute élection ou sélection en tant que membre de la Chambre des représentants, sénateur, membre d'une assemblée locale ou administrateur local, et ne peut occuper aucune fonction politique.

Dans le cas où la Division pénale de la Cour suprême compétente rend un jugement condamnant une personne pour enrichissement illicite ou corruption, les biens acquis du fait de l'infraction, y compris tout bien ou avantage qui les remplace, sont confisqués au profit de l'État.

L'examen de la Cour suprême et de sa Division pénale compétente se fonde sur le dossier d'enquête de la Commission nationale de lutte contre la corruption ; toutefois, dans l'intérêt de la justice, la Cour peut procéder à des investigations complémentaires pour réunir des faits et preuves supplémentaires.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux personnes visées à l'article 234 (3) qui s'abstiennent intentionnellement de soumettre une déclaration d'actifs et de passifs, soumettent intentionnellement une déclaration mensongère ou dissimulent des faits qui devraient être divulgués, et dont la conduite permet raisonnablement de conclure qu'elles ont intentionnellement omis de révéler l'origine de leurs actifs ou passifs, *mutatis mutandis*. ».

Article 236 de la Constitution de 2017 : « Un cinquième au moins du nombre total des membres en exercice des deux Chambres réunies, ou au moins vingt mille électeurs, ont le droit de déposer auprès du Président de l'Assemblée nationale une requête accompagnée de preuves suffisantes alléguant qu'un membre de la Commission nationale de lutte contre la corruption a commis un acte visé à l'article 234 (1).

Si le Président de l'Assemblée nationale estime qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner l'existence de l'acte reproché, il saisit le Président de la Cour suprême afin qu'il désigne un comité d'enquêteurs indépendants, choisis parmi des personnes impartiales et d'une intégrité manifeste, chargé de mener une enquête de vérification des faits.

Les qualifications, interdictions, fonctions et pouvoirs, procédures d'enquête, délais ainsi que les autres modalités nécessaires relatives au comité d'enquêteurs indépendants sont déterminés par la loi. ».

institutions principales – la Commission nationale de lutte contre la corruption et la Cour constitutionnelle – sont compétentes pour prononcer des sanctions sévères : destitution immédiate et privation du droit de candidature, cette dernière pouvant aller jusqu'à dix ans. Mais là encore, la disposition n'impose pas de durée précise, ouvrant la voie à des interprétations extensives. Ainsi, la Cour suprême, dans l'affaire n° kor mor jor (กมจ.) 5/2023 (Jugement pénal visant un responsable politique 5/2023), a prononcé une inéligibilité à vie à l'encontre de Mme Pannika Wanich (นางสาวพรรณีการ์ วานิช), ancienne députée du parti Future Forward. Cela suggère que l'article 98 (18) peut être interprété comme autorisant la Cour à imposer une interdiction politique maximale – à vie – avec une possibilité d'atténuation selon les circonstances. Dans l'affaire Pichet, la Cour constitutionnelle a estimé que les dommages n'étaient pas d'une gravité extrême et a fixé la sanction d'inéligibilité à dix ans. Cette sévérité suscite néanmoins un débat dans la société thaïlandaise : une interdiction politique d'une telle durée est-elle proportionnée ou excessive ?

Dans le cas de l'article 144, une question intéressante se pose : la discipline financière, en particulier, peut-elle réellement contribuer à protéger les finances de la Thaïlande, surtout si l'on la compare aux normes du droit international ? Pour répondre à cette question, il faut revenir aux principes fondamentaux de la démocratie. Dans le droit public fondamental, la démocratie figure parmi les premiers principes : les députés sont des politiciens élus par le peuple et représentent la volonté du peuple.

Dans un État moderne, il ne suffit pas d'appliquer seulement le principe démocratique : on parle alors de démocratie libérale. La notion de liberté implique la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens. La Constitution a pour fonction principale de protéger ces droits. Il existe une tension naturelle entre le principe démocratique et la protection des droits, car dans certains cas ces deux principes peuvent entrer en conflit. On affirme ainsi être une démocratie, mais on ne peut pas laisser le parlement voter n'importe quoi. C'est pourquoi des mécanismes de contrôle du parlement sont nécessaires.

On commence par intégrer dans la Constitution des valeurs fondamentales sacrées et inviolables, telles que les droits humains et le droit à la vie et à l'intégrité physique. Progressivement, ces protections ont été étendues à d'autres droits : liberté d'expression, droit de manifester, liberté politique, et ainsi de suite. Ces droits sont supérieurs aux lois ordinaires et inscrits dans la Constitution, qui est au-dessus de l'État et des lois ordinaires. Cela garantit que ces droits fondamentaux ne soient pas violés par le parlement ou les politiciens.

Qui contrôle l'exercice du pouvoir législatif pour éviter la violation de la Constitution ? Au niveau thaïlandais, c'est la Cour constitutionnelle qui effectue ce contrôle.

Le problème principal est double. Premièrement, quelles sont les valeurs fondamentales inviolables qui surpassent le pouvoir du législatif ? Deuxièmement, qui peut décider si le législatif a violé ces valeurs sacrées de la Constitution ? Pendant des décennies, la société thaïlandaise s'est concentrée sur la seconde question, sur la légitimité démocratique de la Cour constitutionnelle, tout en négligeant la première question. L'essentiel est de revenir à cette première question : quelles sont les valeurs fondamentales sacrées qui doivent figurer dans la Constitution, et comment les appliquer ?

À l'origine, la Constitution se limitait à protéger la vie, l'intégrité physique et la dignité humaine. Mais progressivement, un phénomène appelé « constitutionnalisme » est apparu : les activistes, de gauche ou de droite, ont cherché à intégrer dans la Constitution les valeurs qu'ils estimaient importantes. Ainsi, les dispositions constitutionnelles se sont multipliées. La Constitution ne se limite plus à protéger la vie et la dignité humaine, mais inclut également l'environnement, l'énergie, l'économie, le bien-être social, la culture et la discipline financière. L'article 144 illustre parfaitement l'importance croissante accordée aux questions financières dans la Constitution thaïlandaise.

Ce phénomène n'est pas exclusif à la Thaïlande : de nombreux pays élèvent diverses valeurs au rang constitutionnel. La question est de savoir si toutes ces valeurs ont la même sacralité que la vie ou la dignité humaine. Si l'on distingue différents niveaux de sacralité, comment équilibrer ces valeurs ? Les valeurs fondamentales doivent être protégées de manière plus stricte et les décisions de la Cour constitutionnelle doivent correspondre à ce niveau. Par exemple, si le législatif viole les droits fondamentaux tels que la vie ou la dignité humaine, la Cour constitutionnelle doit intervenir avec des pouvoirs importants. Pour des valeurs moins centrales, le contrôle judiciaire doit être proportionnel.

La discipline financière est-elle si importante ? Si oui, comment doit-elle structurer le rapport entre le parlement et la Cour constitutionnelle ? La Thaïlande a depuis longtemps adopté des principes financiers inspirés de l'Europe, tels que la limitation de la dette publique à 60 % du PIB, mais ces limites n'étaient pas strictement appliquées et ont été progressivement étendues à 70 %. L'objectif est de gérer l'État efficacement, d'assurer la croissance économique et d'éviter la faillite comme dans certains pays d'Amérique latine où les gouvernements populistes ont ruiné les finances publiques.

Cette importance de la discipline financière a conduit à son inscription dans la Constitution et à l'établissement de lois secondaires détaillant sa mise en œuvre. Un tournant a

été la Constitution de 2007 qui a consacré un chapitre spécifique à la finance. Cependant, l'importance d'une disposition ne se mesure pas seulement au texte, mais aussi à son application et par qui elle est appliquée. Le jugement 3-4/2557 sur le projet de train à grande vitesse illustre cette interaction entre la discipline financière constitutionnelle et l'action de la Cour constitutionnelle.

Dans la Constitution de 2017, l'article 144 et le jugement 15/2568 sont des exemples significatifs où la discipline financière a été utilisée comme instrument clé pour contrôler le pouvoir politique et les dépenses publiques. La question de savoir si cet article devrait exister tel quel et prévoir des sanctions aussi sévères reste ouverte, nécessitant une analyse comparative, notamment avec la France.

En France, la Constitution de 1958 établit la séparation des pouvoirs entre le parlement et le gouvernement aux articles 34 et 37. L'article 34 fixe le cadre législatif et l'article 37 attribue au gouvernement le reste des compétences. L'article 40 régit les finances : le parlement peut seulement réduire, pas augmenter, le budget proposé par le gouvernement. L'application de cette disposition a été confirmée par la décision 77-91/1978 du 18 janvier 1978, où le Conseil constitutionnel français a annulé un projet de loi pour violation du principe de discipline financière.

Le contrôle judiciaire en France est similaire à celui de la Thaïlande, avec une vérification avant et après la promulgation des lois. Le contrôle préalable consiste à examiner le projet de loi en cours d'examen parlementaire. Le contrôle postérieur intervient lorsque la loi est déjà promulguée et contestée. La décision de 1978 illustre la nullité des actes contraires à la discipline financière.

Comparé au jugement 15/2568 en Thaïlande, il y a des similitudes et des différences. Dans les deux cas, la discipline financière est un instrument clé pour contrôler le législatif. En France, l'accent est mis sur l'annulation de l'acte. En Thaïlande, le budget 2568 ayant déjà été appliqué, la Cour constitutionnelle a plutôt sanctionné le comportement des politiciens concernés, notamment par la destitution et l'inéligibilité de dix ans.

Enfin, il est impossible de ne pas évoquer la légitimité démocratique de la Cour constitutionnelle. La Constitution doit intégrer des valeurs fondamentales et préciser lesquelles sont sacrées et lesquelles sont moins centrales. Les décisions judiciaires doivent respecter cette hiérarchie. Aujourd'hui, en Thaïlande, la Constitution couvre de nombreux sujets et la Cour constitutionnelle intervient presque partout, ce qui pose un problème.

La deuxième question est celle de la légitimité démocratique de la Cour constitutionnelle. Bien que représentant l'État de droit, elle doit aussi être légitime aux yeux du

peuple. L'équilibre est délicat, surtout si les juges sont nommés par le parlement qu'ils contrôlent. La Constitution de 2007 établit un compromis, avec le Sénat jouant un rôle clé dans la nomination des juges, assurant une certaine légitimité démocratique.

Enfin, l'affaire de Pichet montre que les décisions de la Cour constitutionnelle ont à la fois des implications juridiques et politiques. La politique thaïlandaise est instable et les instruments légaux sont souvent mêlés à la lutte politique. Le parti Palang Pracharath, perçu comme un nouveau rival des élites établies, a été sanctionné à plusieurs reprises. En dix ans, il a été dissous deux fois et ses dirigeants ont été frappés d'inéligibilité de dix ans, parfois à vie. Ce parti, initialement opposé à l'usage de la « guerre juridique », a fini par utiliser la Cour constitutionnelle pour sanctionner Pichet, ancien vice-président du parlement, pour violation de la discipline financière.

Aujourd'hui, la discipline financière est un instrument utilisé par tous les camps politiques pour éliminer les opposants. Elle est ancrée et développée sur le terrain tumultueux de la politique thaïlandaise. L'étude de la discipline financière ne peut être dissociée de l'histoire politique du pays. Dans ce contexte, la question clé reste : la discipline financière soutient-elle la croissance de la démocratie ou contribue-t-elle à la fragilisation de la démocratie thaïlandaise ?

c. Les restrictions imposées à la Cour dans le domaine politique

En 2014, le Professeur agrégé Adis Isarakun na Ayuthaya, accompagné d'un collectif composé de 146 universitaires issus d'institutions académiques diverses, a initié une action en justice à l'encontre du programme gouvernemental de soutien au riz sous l'égide de Yingluck Shinawatra, également connu sous le vocable de « Rice Pledge ». Leur démarche juridique s'appuyait sur l'allégation de multiples infractions à la Constitution de 2007, notamment à l'article 5 qui énonce les fondements de la politique gouvernementale, ainsi qu'aux articles 84 (1) et (5)¹⁰⁴⁷. Ils soutenaient que le dispositif de subvention du riz destiné aux agriculteurs, mis en place par le gouvernement, instaurait un monopole néfaste pour le commerce du riz en

¹⁰⁴⁷ Article 84 de la Constitution de 2007 : « L'État agira conformément à la politique économique comme suit :
(1) encourager un système économique libre et équitable à travers le mécanisme du marché, assurer le développement économique de manière durable en abrogeant et en s'abstenant de promulguer des lois, règles et réglementations contrôlant les entreprises qui ne correspondent pas à la nécessité économique, et s'abstenir de participer à une entreprise en concurrence avec le secteur privé, sauf si cela est nécessaire pour maintenir la sécurité de l'État, préserver les intérêts communs ou fournir des services publics ; ...
(5) réguler les activités commerciales pour une concurrence libre et équitable, lutter contre les monopoles directs ou indirects, et assurer la protection des consommateurs. ... ».

Thaïlande et perturbait le mécanisme de commercialisation, sans pour autant produire des retombées suffisantes pour justifier les investissements publics consentis.

Dans son arrêt n° 56/2012 du 10 octobre 2012, la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 84 (1) de la Constitution, a opté pour une abstention en ce qui concerne la détermination de l'éventuelle monopolisation, altération ou démantèlement du système commercial thaïlandais, ainsi que de l'impact présumé sur le mécanisme de commercialisation du riz et les éventuelles distorsions dans le système de production qui pourraient en découler. Cependant, elle a souligné avec insistance l'impératif que le gouvernement conserve sa responsabilité politique envers le peuple, conforme aux préceptes démocratiques et aux impératifs constitutionnels.

La décision susmentionnée illustre que, bien que la Constitution ait expressément établi le rôle de l'État dans l'économie au sein du droit constitutionnel, cela n'implique pas nécessairement que les tribunaux puissent systématiquement recourir à ces dispositions comme référence juridique. Toutefois, ces dispositions servent de fondement pour évaluer la conformité des actions gouvernementales à la Constitution. Il convient néanmoins d'examiner le contenu de la question au cas par cas. En l'espèce, le cadre énoncé par la Constitution à l'article 84, alinéa 1, est principalement de nature économique. Il incombe au gouvernement de remplir ce devoir politique et cette responsabilité, notamment en cas de défaillance d'une politique ou d'un projet gouvernemental, entraînant des pertes financières ou des préjudices pour le pays. Dans le cadre démocratique, le gouvernement est tenu d'assumer sa responsabilité politique devant le parlement et, par extension, devant le peuple, en accord avec les principes fondamentaux de la démocratie.

De plus, même si ledit projet a enregistré des pertes, le gouvernement peut justifier sa nécessité et la réalisation de ses objectifs financiers. En effet, l'objectif budgétaire dépasse le simple développement économique pour englober également l'évolution sociale et politique. Par conséquent, la prise de décision sur ces questions revêt un caractère essentiellement politique, où le cadre de discipline budgétaire, relevant de l'économie politique, ne saurait être le seul critère décisionnel. Entraver la mise en œuvre des projets gouvernementaux ne constitue pas un litige susceptible d'être tranché par le tribunal en termes de bien ou de mal. De même, en ce qui concerne la question de la corruption, bien qu'elle soit de nature juridique, elle ne relève pas d'une affaire constitutionnelle soumise à l'arbitrage et à la décision des tribunaux.

En sus des cas susmentionnés, une affaire récente a été portée devant la Cour constitutionnelle. Dans cette instance, M. Ruangkrai Leekitwattana (นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ) a sollicité l'intervention de ladite Cour en vertu de l'article 213 de la Constitution. Il contestait une décision selon laquelle la déclaration de politique du Cabinet, soumise au Parlement, ne spécifiait pas la source de revenus envisagée pour financer ladite politique. Cette omission a été interprétée comme une violation de l'article 162 de la Constitution, portant ainsi atteinte au droit du requérant d'accéder à des informations publiques, tel que consacré à l'article 41 (1) de la Constitution. La Cour constitutionnelle a jugé que ladite déclaration de politique était non conforme aux dispositions de l'article 5, alinéa 1 de la Constitution. Cette affaire souligne l'impératif d'un contrôle attentif et d'un examen minutieux des déclarations de politique gouvernementale afin de garantir leur alignement sur les principes constitutionnels.

Dans l'affaire n° 43/2023, la Cour constitutionnelle a examiné et statué que la déclaration de politique du Cabinet à l'Assemblée nationale constituait un exercice du pouvoir politique par le Cabinet en tant qu'entité administrative entretenant une relation particulière avec le Parlement, conformément à la législation gouvernementale. De plus, étant donné que le requérant ne représentait pas une partie dont les droits ou libertés avaient été directement violés par les actions du défendeur, la Cour constitutionnelle a unanimement décidé de rejeter la requête d'examen.

Les différentes décisions analysées dans cette étude mettent en exergue le rôle prépondérant de la Cour constitutionnelle dans l'application des principes juridiques relatifs à la discipline budgétaire. Il est à noter que les dispositions constitutionnelles afférentes à la discipline budgétaire constituent des leviers que la Cour constitutionnelle peut mobiliser directement pour l'examen des affaires, sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur réitération au niveau législatif. Cette approche s'aligne sur les recommandations énoncées dans la Déclaration de Lima sur les principes directeurs du contrôle des finances publiques de 1977, qui enjoignent aux organes de contrôle de mettre en œuvre directement les préceptes du droit des finances publiques.

Néanmoins, il est impératif d'exercer la plus grande prudence dans l'application des prérogatives octroyées à la Cour constitutionnelle, étant donné que ces questions sont étroitement liées à des enjeux politiques. En tant qu'institution garante de l'État de droit, la Cour constitutionnelle se doit de préserver une indépendance politique inébranlable, même si sa légitimité démocratique demeure limitée. Par conséquent, le contrôle judiciaire

doit être opéré avec une parcimonie éclairée, comme en témoignent les affaires n° 56/2012 et n° 43/2023.

L'intervention du tribunal ne devrait se manifester que lorsqu'elle révèle une erreur manifeste, sans laisser place à l'ambiguïté quant à la gravité des préjudices financiers engendrés par l'action en question, en violation de la discipline budgétaire. Dans le cas où ladite action ne présente qu'un risque hypothétique de préjudice financier, le tribunal devrait s'abstenir de l'examiner. Dans l'affaire n° 3-4/2014, portant sur les articles 170, alinéa 2°, et 167, alinéa 3°, la Cour constitutionnelle a établi des « principes généraux de droit » relatifs à la discipline budgétaire, servant de critères pour évaluer la conformité des projets de loi gouvernementaux à la Constitution. Toutefois, cette démarche accroît la perméabilité des frontières entre les sphères politique et judiciaire, et met en lumière le rôle politique des tribunaux en Thaïlande.

Le rôle de la Cour constitutionnelle dans le maintien de la discipline budgétaire revêt une importance capitale, mais il est entaché par ses propres paradoxes. D'une part, elle constitue un rempart crucial contre le populisme des dirigeants politiques, mais d'autre part, elle nourrit un culte de la personnalité, mettant en lumière la figure des juges. Par ailleurs, il convient d'interroger la valeur de la discipline budgétaire défendue par la Cour au regard de la légitimité démocratique et de la crédibilité de l'État de droit en Thaïlande, qui pourraient être compromises.

2) Le contrôle exercé par la Cour de Justice

Chaque État souverain est tenu d'établir un système judiciaire en vue de l'exercice du pouvoir judiciaire, lequel constitue l'une des prérogatives de sa souveraineté. Ce système est investi de la responsabilité de trancher les litiges relevant des affaires civiles et pénales, dans le dessein de prévenir que les parties ne résolvent leurs différends par la force ou par des moyens illicites. Il incombe à l'État de garantir le respect des droits et des obligations des parties, conformément à la loi, ce qui concourt à promouvoir l'équité et à instaurer la paix et l'ordre au sein de la société¹⁰⁴⁸. La Cour de justice de Thaïlande, antérieurement soumise à la supervision du ministère de la Justice, a suscité des préoccupations quant à l'indépendance et à l'impartialité

¹⁰⁴⁸ WAYAPAP P., « Description du système judiciaire et de la Constitution de la Cour de justice » (Winyuchon, 5e édition, 2007), p. 13.

du pouvoir judiciaire. Pour pallier cette situation, la Constitution de 1997 a été promulguée, conduisant à une réorganisation substantielle de la structure étatique. Cette réforme s'est traduite par une séparation formelle du pouvoir judiciaire du ministère de la Justice, dans le dessein de garantir son autonomie et son impartialité. De manière concomitante, en vertu de la loi sur l'administration de la justice de l'année 2000, le Bureau de la magistrature a été érigé en une entité administrative dédiée à la gestion des affaires administratives de la Cour de justice¹⁰⁴⁹.

La Cour de justice, établie en vertu de l'article 194 de la Constitution de 2017¹⁰⁵⁰, est investie d'une compétence judiciaire générale. En l'absence de législations spécifiques contraires, elle exerce une juridiction par défaut sur l'ensemble des litiges. Il est à noter que, dans son essence, la Cour de justice ne se trouve pas directement investie du rôle de gardienne de la discipline budgétaire. Son intervention est circonscrite aux affaires pénales impliquant des allégations de faute, préalablement soumises à l'examen des organes de contrôle tels que la Commission de vérification des fonds publics ou la Commission nationale anti-corruption. Ainsi, une analyse approfondie des attributions et des devoirs de la Cour de justice permet de distinguer deux catégories principales : Les affaires pénales générales relatives à la vérification des fonds publics (a) ; et Les affaires pénales impliquant des titulaires de charges politiques ou des hauts fonctionnaires gouvernementaux liées à la vérification des fonds publics (b).

a. Les affaires pénales générales liées à vérification des fonds publics

En principe, il convient de noter que la Cour de justice ne se voit pas investie du pouvoir de surveiller directement les finances publiques. Cette responsabilité incombe plutôt à la Commission de vérification des fonds publics. Toutefois, dans les cas où l'inspecteur général des finances procède à une vérification et découvre des irrégularités attribuables au comportement des représentants gouvernementaux, lesquelles pourraient constituer des infractions pénales, telles que des délits contre la fonction publique ou d'autres violations spécifiquement prévues par la loi, le Contrôleur général peut solliciter l'organisme d'inspection afin qu'il engage des poursuites devant le procureur compétent conformément aux dispositions

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁵⁰ Article 194 de la Constitution de 2017 : « Les tribunaux de justice possèdent l'autorité nécessaire pour statuer sur l'ensemble des affaires qui leur sont soumises, sauf celles expressément désignées par la Constitution ou la législation comme relevant de la compétence d'autres juridictions.

La mise en place, les protocoles et le mode opératoire des tribunaux judiciaires doivent être en stricte conformité avec la législation en vigueur dans ce domaine ».

du Code de procédure pénale. Cette démarche vise à soumettre l'affaire à la Cour de justice en vue d'une action pénale. Parmi les infractions qui pourraient être ainsi relevées, on peut citer la corruption dans les marchés publics¹⁰⁵¹, l'abus d'autorité dans la gestion ou la surveillance d'entreprises¹⁰⁵², le détournement de fonds publics par le biais de pratiques corrompues¹⁰⁵³, ou encore la fraude fiscale ou la perception illégale de taxes et de redevances¹⁰⁵⁴.

Il est toutefois important de souligner que le rôle de la Cour de justice se limite à l'interprétation et à l'application de la loi. En tant qu'organe judiciaire, elle n'intervient dans le comportement des fonctionnaires que lorsqu'il est illégal ou délictueux. Son intervention se concentre exclusivement sur des questions de légalité, ce qui la distingue nettement de l'inspecteur général des finances, chargé non seulement de veiller à la conformité des lois (audit de conformité), mais également d'évaluer l'efficacité de la gestion des services contrôlés (audit de performance).

b. Les affaires pénales de titulaires de charges politiques ou de hauts fonctionnaires du gouvernement liées à vérification des fonds publics

La chambre pénale au sein de la Cour suprême, spécifiquement dédiée aux individus occupant des fonctions politiques, représente l'une des subdivisions spécialisées de l'appareil judiciaire, instaurée dans le dessein de traiter les affaires pénales d'importance majeure touchant aux sphères économique et sociale dans leur globalité, ainsi que les individus soupçonnés de délits

¹⁰⁵¹ Article 147 du Code criminel : « Toute personne qui est un fonctionnaire compétent et dont le devoir est d'acheter, de fabriquer, de gérer ou de conserver une chose, et qui détourne de manière malhonnête cette chose pour elle-même ou pour toute autre personne, ou permet de manière malhonnête à un autre de l'emporter, sera passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans ou d'une peine d'emprisonnement à perpétuité et d'une amende de cent mille à quatre cent mille bahts ».

¹⁰⁵² Article 152 du Code criminel : « Toute personne qui est un fonctionnaire compétent et dont le devoir est de gérer ou de superviser une activité, et qui s'intéresse à une telle activité pour son propre bénéfice ou celui de toute autre personne, est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à dix ans et d'une amende de vingt mille à deux cent mille bahts ».

¹⁰⁵³ Article 153 du Code criminel : « Toute personne qui est un fonctionnaire compétent et dont le devoir est de dépenser des choses, et qui dépense les choses de manière plus excessive que ce qu'elle aurait dû faire pour son propre bénéfice ou celui de toute autre personne, sera passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée de un à dix ans et d'une amende de vingt mille à deux cent mille bahts ».

¹⁰⁵⁴ Article 154 du Code criminel : « Toute personne qui est un fonctionnaire compétent et qui a le devoir ou se présente comme ayant le devoir de percevoir ou d'examiner les impôts, droits, frais ou toute autre somme d'argent, et qui perçoit ou omet de percevoir de manière malhonnête ces taxes, droits, frais ou argent, ou accomplit ou s'abstient d'accomplir tout acte visant à permettre à une personne ayant l'obligation de payer de tels impôts, droits ou taxes de ne pas les payer ou de les payer sous-payés, sera passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans ou d'une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans à perpétuité et à une amende de cent mille à quatre cent mille bahts. ».

au sein de ce groupe, qu'ils soient le Premier ministre, des ministres, des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs ou d'autres personnalités politiques, en conformité avec la Loi sur la fonction publique politique de 1992. Cette législation, de par sa nature, suscite des défis substantiels dans l'acquisition de preuves dans de telles affaires. Par conséquent, des méthodologies d'enquête et des procédures judiciaires spécifiques ont été instituées par la loi¹⁰⁵⁵, en concordance avec les dispositions de l'Article 195 de la Constitution de 2017, ainsi que la Loi organique régissant la procédure pénale pour les individus occupant des fonctions politiques, promulguée en 2018¹⁰⁵⁶.

Lors de l'examen public des finances publiques, le gouverneur s'acquitte de la responsabilité cruciale de procéder à une vérification minutieuse des comptes de l'État. En cas de découverte d'indices laissant présumer la commission d'infractions pénales par un individu occupant une fonction politique ou une haute position au sein de l'administration, il est impératif de suivre les dispositions légales en vigueur. Conformément aux préceptes énoncés dans la loi organique régissant l'audit public depuis 2018, spécifiquement aux articles 95 et 88, le Vérificateur général est tenu de transmettre toute affaire de cette nature à la Commission nationale anti-corruption¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁵ PHATTTHARAPASIT T., « Tribunal et procédure pour les affaires de corruption, Tribunal et procédure pour les affaires de corruption » (thèse pour le programme de maîtrise en droit Université Thammasat, 2015), pp. 76 -77.

¹⁰⁵⁶ Article 195 de la Constitution de 2017 : « Il est prévu la création d'une chambre pénale au sein de la Cour suprême, spécifiquement dédiée aux individus occupant des fonctions politiques. Cette chambre sera composée d'un collège de juges, comprenant au minimum cinq et au maximum neuf juges de la Cour suprême ayant une expérience équivalente à celle de juges de la Cour suprême ou de juges de haut rang, choisis individuellement lors d'une session plénière de la Cour suprême, conformément à la loi organique de procédure pénale pour les personnes exerçant des fonctions politiques.

La chambre pénale de la Cour suprême aura compétence pour juger toutes les affaires relatives aux personnes exerçant des fonctions politiques, en stricte conformité avec la Constitution.

La procédure pénale applicable aux personnes occupant des fonctions politiques sera régie par la loi organique sur la procédure pénale des personnes exerçant des fonctions politiques.

Un recours contre une décision de la chambre pénale des personnes exerçant des fonctions politiques de la Cour suprême pourra être porté devant l'assemblée plénière de la Cour suprême dans un délai de trente jours à compter de la date de la décision de ladite chambre.

L'examen du recours par l'assemblée plénière de la Cour suprême, conformément à l'alinéa 4, sera effectué par un collège de neuf juges de la Cour suprême, ayant au minimum le même rang que celui du président de la Cour suprême ou étant des juges de haut rang ayant occupé des fonctions équivalentes, et n'ayant pas déjà examiné l'affaire en question. Ces juges seront désignés lors d'une session plénière de la Cour suprême, et leur décision sera considérée comme celle de l'assemblée plénière de la Cour suprême.

En cas de destitution d'une personne de ses fonctions par la chambre pénale de la Cour suprême chargée des personnes exerçant des fonctions politiques, que ce jugement soit ou non contesté en appel selon le alinéa 4, ladite personne cessera d'exercer ses fonctions à compter de la date de la décision de ladite chambre.

Les règles et procédures d'appel prévues à l'alinéa 4, ainsi que l'examen de l'appel décrit à l'alinéa 5, devront être conformes à la loi organique sur la procédure pénale pour les personnes exerçant des fonctions politiques ».

¹⁰⁵⁷ Article 88 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « Dans le cas où les résultats de l'audit révèlent qu'il existe des preuves convaincantes laissant croire qu'une action, directe ou indirecte, implique une utilisation inappropriée des dépenses budgétaires de la Chambre des Représentants, du Sénat ou de la Commission, ou si l'audit met en évidence que le Cabinet est impliqué dans une telle action, qu'il en est l'auteur, l'a approuvée, ou qu'il avait connaissance du fait mais n'a pas pris de mesures pour l'empêcher, ou si les

Cette commission, investie de l'autorité légale nécessaire, entreprend alors une enquête rigoureuse afin de déterminer la nature et l'ampleur des éventuelles infractions. À l'issue de cette investigation, la Commission rend une ordonnance établissant les fondements juridiques des accusations, en stricte conformité avec la loi organique de 2018 sur la prévention et la répression de la corruption. Cette ordonnance est ensuite soumise à l'examen du procureur, qui décidera de la nécessité d'engager ou non des poursuites pénales devant la chambre pénale de la Cour suprême à l'encontre des personnes occupant des fonctions politiques.

Cependant, une problématique émerge quant à la nécessité de maintenir l'intégrité conceptuelle entre les principes de discipline budgétaire tels qu'ils s'inscrivent dans les domaines de l'économie politique et du droit, ainsi que les exigences procédurales inhérentes aux activités de l'organisme d'inspection. Cette situation soulève des enjeux significatifs dans l'application du droit, notamment dans le contexte des affaires fiscales ayant des implications politiques. Un exemple emblématique en est l'affaire de la distribution de riz durant le mandat de Mme Yingluck Shinawatra, qui a été soumise à un double examen : d'une part, sur le plan politique, conduisant à une résolution visant à destituer les titulaires de fonctions politiques par l'Assemblée législative nationale, notamment le Sénat, conformément à la législation de l'époque lui conférant le pouvoir de révoquer les détenteurs de charges politiques et les hauts fonctionnaires gouvernementaux ; et d'autre part, sur le plan pénal, menant les personnes occupant des fonctions politiques devant la Chambre pénale au sein de la Cour suprême.

Dans le contexte des affaires politiques¹⁰⁵⁸, la Commission nationale anti-corruption a pris en considération la position de l'accusé en tant que détenteur du pouvoir de formuler des politiques et de participer à la gestion d'un projet spécifique. Cette commission a adressé à deux reprises des correspondances à l'accusé, soulignant de manière réitérée les risques substantiels

responsables des services contrôlés ont élaboré ou approuvé un arrangement budgétaire en ayant connaissance de cette action, le Vérificateur général informe la Commission nationale anti-corruption. Cette notification vise à prendre des mesures conformément aux devoirs et pouvoirs de la Commission nationale anti-corruption.

En outre, en exerçant ses fonctions en vertu de l'alinéa précédent, la Commission nationale anti-corruption considérera tout rapport, document et preuve soumis par le Vérificateur général comme faisant partie des rapports d'enquête de la Commission nationale anti-corruption ».

Article 95 de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : « En ce qui concerne le contrôle de conformité à la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État, si les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics ne sont pas considérées comme un acte malhonnête et n'entraînent aucun préjudice pour l'État ou les services contrôlés, le Vérificateur général doit informer l'audité de superviser les fautes et d'éviter la répétition des mêmes fautes comme il le juge approprié.

Dans le cas où les erreurs dans les résultats de la vérification des fonds publics sont considérées comme un acte malhonnête, le Vérificateur général soumettra le cas à la Commission nationale anti-corruption et, ce faisant, l'article 88, alinéa 2, sera appliqué mutatis mutandis ».

¹⁰⁵⁸ Voir 6) Les effets de diverses organisations, de B - Le contrôle de l'administration publique de § 1. Le contrôle exercé par le Parlement de Section 2. Les contrôles externes de l'exécutif.

et les dommages potentiels qu'un tel projet pourrait engendrer, tout en mettant en exergue le risque inhérent de corruption à chaque étape du processus d'engagement.

Par ailleurs, l'accusé était informé des défis associés à la mise en œuvre du projet, en raison notamment des débats tenus au sein de la Chambre des représentants. Ces débats ont mis en évidence les résultats défavorables de projets antérieurs, qui ont abouti à des pertes cumulées dépassant les 300 milliards de bahts. *En outre, une missive émanant du Bureau du vérificateur général des comptes a rapporté les conclusions d'une inspection du projet, mettant en lumière des lacunes et des risques à chaque étape, depuis l'enregistrement des agriculteurs jusqu'à la commercialisation du riz. Ces conclusions ont également mentionné un potentiel de détournement de fonds et de corruption, ainsi que des impacts dommageables sur le budget public et les agriculteurs, compromettant la stabilité du système fiscal du pays et ne garantissant pas un développement durable de la production rizicole.*

Malgré ces objections et mises en garde, l'accusé n'a pas daigné envisager la suspension du projet. En conséquence, la Commission nationale anti-corruption a unanimement voté, avec une majorité de 7 voix contre 0, soulignant que le comportement de l'accusé témoignait d'une utilisation intentionnelle de son autorité en violation de l'article 178 de la Constitution de 2007, ainsi que de la loi sur les réglementations administratives et la Loi sur la fonction publique de 1991, article 11 (1), en raison de *son incapacité à prévenir les dommages résultant de la mise en œuvre du projet de mise en gage de riz, portant ainsi atteinte à la discipline budgétaire du pays*. Les actions de l'accusé ont été jugées constitutives d'un motif de destitution conformément à l'article 270 de la Constitution de 2007 et à la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption de 1999, article 58.

Par la suite, l'Assemblée législative nationale, agissant avec l'autorité du Sénat (À cette époque, la Thaïlande était gouvernée par un coup d'État militaire et ne comptait qu'un seul parlement, l'Assemblée législative nationale), a procédé à l'examen et à l'approbation de l'avis émis par la Commission nationale anti-corruption. En conséquence, une résolution a été adoptée pour destituer l'accusé de son poste de Premier ministre par 190 voix contre 18.

Il est à noter que l'entité investie de l'autorité et de la responsabilité en matière d'audit est la Commission de vérification des fonds publics. La Commission nationale anti-corruption ou l'Assemblée législative nationale peuvent procéder à des enquêtes approfondies dans le cadre de l'économie politique. Ces organes ont la capacité de servir de guides en matière d'optimisation des ressources, d'efficacité, de durabilité, d'équité et d'autres principes, non

seulement d'ordre légal mais aussi décisionnel. Cette réalité s'inscrit dans le champ du contrôle politique. En dépit du fait que l'exercice du pouvoir par l'Assemblée législative nationale puisse être discuté quant à sa légitimité démocratique, il reflète néanmoins la nature réglementée de l'utilisation du pouvoir parlementaire dans le domaine politique.

Toutefois, dans le domaine du droit pénal, l'examen de la procédure judiciaire concernant les affaires de mise en gage de riz, sous l'égide de la Commission nationale anti-corruption, met en lumière une série de défaillances substantielles. Au cours de la mise en œuvre du projet d'engagement sur le riz, chaque phase a été marquée par une série de pratiques corruptrices. Des irrégularités flagrantes ont été constatées lors de l'enregistrement des agriculteurs, caractérisées par des manipulations visant à détourner indûment les droits inhérents à ces parties prenantes, des fraudes quant à l'humidité et au poids du riz, ainsi que l'inclusion de riz contrefait dans le projet, engendrant ainsi l'établissement d'un réseau occulte de courtage de riz. Cette corruption systémique a eu des répercussions financières significatives, grevant les ressources publiques et induisant des pertes pour l'administration gouvernementale.

L'accusé a été mis en garde quant aux pratiques corruptrices au sein du projet par le biais de multiples rapports émanant du Bureau de la Commission de vérification des fonds publics, de la Commission nationale anti-corruption, de l'Institut thaïlandais de recherche sur le développement, ainsi que d'autres entités universitaires et agences pertinentes. Malgré ces avertissements réitérés, l'accusé n'a pas entrepris les mesures requises pour prévenir les préjudices associés à la réalisation du projet en question.

Dans ce contexte, la Commission nationale anti-corruption a procédé à un vote majoritaire pour établir la responsabilité pénale de l'accusé pour négligence injustifiée dans l'exercice de ses fonctions, en vertu des dispositions du Code pénal, article 157¹⁰⁵⁹, et de la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption de 1999, article 123/1¹⁰⁶⁰, par un

¹⁰⁵⁹ Article 157 du Code pénal : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent, qui exécute ou néglige indûment l'accomplissement de ses obligations au détriment d'autrui, ou qui accomplit ou omet de remplir de manière malhonnête ses devoirs, s'expose à une peine d'emprisonnement d'une durée variant d'un à dix ans, ou à une amende s'élevant de deux mille à vingt mille bahts, ou à une combinaison de ces sanctions ».

¹⁰⁶⁰ Article 123/1 de la Loi Organique sur la lutte contre la corruption de 1999 : « Toute personne détenant la qualité de fonctionnaire compétent, qui exécute ou néglige indûment l'accomplissement de ses obligations au détriment d'autrui, ou qui accomplit ou omet de remplir de manière malhonnête ses devoirs, s'expose à une peine d'emprisonnement d'une durée variant d'un à dix ans, ou à une amende s'élevant de vingt mille à deux cent mille bahts, ou à une combinaison de ces sanctions ».

vote unanime de 7 voix contre 0.¹⁰⁶¹ Dans un stade ultérieur de la procédure, le procureur général a soumis ladite affaire à l'appréciation de la Division pénale de la Cour suprême, compétente en matière de fonctionnaires occupant des postes politiques.

Dans le cadre de la problématique en question, l'objet d'analyse se focalise sur la détermination de la conformité, ou non, des actions de l'accusé ou du prévenu vis-à-vis du corpus juridique pénal. En ce qui concerne le contexte légal, il est impératif d'éviter une approche extensive, comme celle utilisée dans le domaine économique qui favorise le principe de maximisation des ressources. Au contraire, il convient d'appliquer des critères plus précis, tels que l'efficience, la pérennité, l'équité, ou d'autres normes pertinentes, afin de guider le processus décisionnel.

Conformément aux dispositions de l'article 157 du Code pénal, il est possible de distinguer deux catégories distinctes d'infractions : d'une part, les actes de malhonnêteté, et d'autre part, les actes entraînant un préjudice injustifié. La Commission Nationale Anti-Corruption a examiné et établi la fondation de ces deux types d'infractions. Cependant, certaines interrogations subsistent, notamment en ce qui concerne *l'infraction relative au préjudice injustifié*.

Par la suite, le procureur général a initié des poursuites contre le défendeur en s'appuyant sur le rapport d'audit du Bureau du vérificateur général, lequel exposait les conclusions de l'audit révélant des lacunes ou des risques à chaque étape de la mise en œuvre du projet, depuis l'enregistrement des agriculteurs jusqu'à la commercialisation du riz. Ce document mettait en lumière des pratiques portant atteinte aux droits et à l'intégrité, ainsi que des répercussions négatives sur les finances publiques et les agriculteurs. Il est établi que le défendeur avait connaissance des problèmes de corruption et des dommages associés au projet, mais a négligé d'adopter une conduite prudente dans l'administration des affaires publiques. Cette omission a entraîné des préjudices tant pour le ministère des Finances que pour la nation et ses citoyens, constituant ainsi une violation des devoirs légaux et occasionnant des dommages pour les parties concernées. Ces agissements sont considérés comme une infraction en vertu de l'article 157 du Code pénal et de la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption de 1999, article 123/1.

¹⁰⁶¹ BUREAU DE LA COMMISSION NATIONALE ANTI - CORRUPTION, « Fact Inquiry Dans le cas de l'accusation de Mme Yingluck Shinawatra lorsqu'elle était Premier ministre d'avoir commis une infraction contre sa position officielle conformément au Code pénal. À propos des engagements du gouvernement en matière de riz et du programme de distribution de riz », communiqué de presse, 17 juillet 2014.

Dans cette étude, il est observé que tant la Commission nationale anti-corruption que le procureur général ont outrepassé les bornes leurs compétences en appliquant des principes relevant de l'économie politique dans le contexte des procès pénaux. La Commission nationale anti-corruption a minutieusement examiné les faits et a présenté des arguments afin de justifier l'allégation selon laquelle les actions du prévenu ont engendré un risque pour la stabilité fiscale, le budget et l'économie nationale, même si ces actions relèvent en principe de la politique relevant du pouvoir exécutif. L'établissement d'une responsabilité directe envers la population implique une dimension politique fondamentale.

Par ailleurs, il est à souligner que le rapport d'audit émis par le Bureau du vérificateur général des comptes ne constitue qu'une étude préliminaire de la situation en question. Les résultats de cette investigation sont ensuite communiqués à l'entité concernée afin que des mesures correctives soient prises en accord avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Il convient de noter que ce rapport ne possède pas une autorité exécutoire incontestable, n'imposant pas automatiquement au destinataire de s'y conformer, tel que stipulé par les décisions de la Cour Administrative, notamment les ordonnances n° 111/2002 et n° 5/2018.

Par conséquent, il est important de noter que la Commission nationale anti-corruption et le procureur général se voient dans l'impossibilité d'utiliser le rapport d'audit du Bureau de vérification des fonds publics à titre de preuve corroborant la connaissance des accusés quant aux problèmes de corruption et aux préjudices inhérents au projet. Par conséquent, il serait inapproprié de conclure que le défendeur avait une connaissance complète des problèmes de corruption et des dommages survenus dans le cadre du projet, et qu'en conséquence, il était dans l'obligation juridique de mettre un terme à celui-ci conformément aux constatations du rapport d'inspection. Le gouvernement peut légitimement poursuivre la réalisation de ce projet sans que cela ne constitue une omission illégale de son devoir de prévenir les préjudices envers quiconque, tel que stipulé à l'article 157 du Code pénal et à l'article 123/1 de la loi organique de prévention et de répression de la corruption de 1999. Une responsabilité juridique ne peut être imputée au gouvernement en vertu de ces dispositions légales que dans le cas où la preuve de corruption ou d'intention délibérée de causer des dommages est établie.

Le gouvernement est investi de l'autorité et du devoir de procéder à une analyse méticuleuse, une évaluation rigoureuse et une pondération minutieuse des risques inhérents à ses décisions. Ces choix gouvernementaux sont susceptibles d'engendrer des répercussions

notables sur les plans social, économique et financier à l'échelle nationale. Dans le cadre de ce processus décisionnel, il revêt une importance capitale que l'exécutif prenne en considération les conclusions et les recommandations émanant d'organes indépendants tels que le Bureau du vérificateur général, dont les rapports d'audit constituent une source d'éclairage essentielle.

En exerçant ses fonctions, le gouvernement se trouve dans l'obligation de rendre compte de manière transparente et responsable à l'égard du Parlement ainsi que de la collectivité des conséquences anticipées découlant de ses choix politiques. Cependant, la Chambre pénale de la Cour suprême, compétente pour juger les individus occupant des fonctions politiques, a émis son jugement sans recourir au rapport d'audit du Bureau du vérificateur général en tant que pièce à conviction pour établir la négligence administrative de l'accusé.

Cette lacune n'a pas atténué les préjudices infligés au budget public destiné aux agriculteurs du Ministère des Finances, portant ainsi atteinte à l'intégrité des obligations légales visant à prévenir toute détérioration des finances ministérielles, des intérêts nationaux ou populaires, tel que poursuivi par le procureur général. En se limitant à considérer et à condamner l'accusé uniquement pour des actes de corruption dans l'affaire n° 211/2018¹⁰⁶², il est difficile d'affirmer que la Cour de justice a pleinement intégré les principes de l'économie politique dans les procédures pénales. Par conséquent, le verdict rendu dans cette affaire semble se conformer aux principes fondamentaux de la fiscalité.

¹⁰⁶² La Division pénale de la Cour suprême, chargée des affaires impliquant des personnalités politiques, a examiné attentivement la décision dans l'affaire n° A.M. (๐๙.) 211/2017 portant sur la question de la vente de riz par le Département du commerce extérieur à une entreprise du Guangdong, ainsi que la société Hainan, des entreprises publiques chinoises, qui ont secrètement conclu des contrats pour vendre des bougies en Thaïlande. Cette transaction a été identifiée comme étant frauduleuse, et lors des délibérations, le défendeur a été informé en détail de ces circonstances, mettant en lumière son implication dans une activité potentiellement illégale.

Selon les éléments présentés, il est apparu que le défendeur était conscient de l'illégalité du contrat de vente de riz entre États, mais malgré cela, il a délibérément choisi de ne pas agir pour empêcher la livraison du riz comme convenu. Cette conduite constitue une omission frauduleuse de ses responsabilités, une violation grave des devoirs inhérents à sa fonction. En vertu du Code pénal, article 157, et de la loi organique sur la prévention et la répression de la corruption, B.E. 2542, article 123/1, cette action est qualifiée comme une infraction.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

L'émergence et l'évolution de la discipline budgétaire découlent d'un corpus de recherches académiques qui ont substantiellement contribué à sa conceptualisation et à sa promotion en tant que précepte fondamental au sein des sciences des finances publiques. Dans de nombreux contextes, cette discipline revêt un caractère formel, étant consacrée par des prérogatives constitutionnelles ou législatives, et également mise en œuvre et interprétée par les agents de l'État, notamment les organes judiciaires. En vertu du principe de l'État de droit, l'État, ses institutions et les fonctionnaires ont l'obligation de se conformer strictement à la loi, y compris aux impératifs de discipline budgétaire qu'elle établit.

Cependant, afin d'assurer une observance effective de ces impératifs, il est impératif de mettre en place un système de surveillance rigoureux, impliquant la création d'une entité d'audit indépendante et impartiale. Cette instance serait chargée de scruter attentivement l'exercice des pouvoirs de l'État, la perception et l'allocation des fonds publics, tout en exerçant une vigilance sur le comportement des acteurs gouvernementaux impliqués dans la gestion des ressources publiques. Par ailleurs, le pouvoir judiciaire, investi du pouvoir de statuer sur la validité et la légalité des lois, et de rendre des décisions définitives (*Res judicata*) doit également exercer un rôle de supervision afin de garantir le respect des principes de discipline budgétaire.

La condition préalable à l'instauration d'une discipline budgétaire revêt une importance capitale dans la mesure où elle érige ladite discipline en un principe cardinal visant à générer des résultats concrets dans la pratique. Néanmoins, les prérequis à cette discipline budgétaire se doivent d'être alignés sur les spécificités inhérentes à chaque domaine d'application. Cette adéquation s'étend également au contexte organisationnel de l'inspection, lequel doit refléter les principes démocratiques sous-jacents. Les organismes d'inspection jouissant d'une légitimité démocratique accrue bénéficieront ainsi d'un niveau de contrôle politique et de légitimité élevé, sans pour autant être dotés de pouvoirs légaux contraignants. En revanche, les organes judiciaires, en raison leur impératif d'indépendance et d'impartialité en accord avec les préceptes de l'État de droit, se tiennent en marge des considérations politiques. Leurs décisions, soutenues par une force juridique rigoureuse et incontestable, imposent à tous l'obligation de s'y conformer.

La classification des organismes d'audit en trois catégories distinctes - à savoir le parlement, les organismes constitutionnels indépendants et le pouvoir judiciaire - permettrait une conceptualisation plus précise leurs rôles dans le maintien de la discipline budgétaire en Thaïlande. Ces rôles englobent tant la préservation directe de la discipline budgétaire que son imposition indirecte à travers la supervision et l'examen d'autres institutions. Parmi ces organes, certains se distinguent par leur influence prépondérante, notamment la Commission de vérification des fonds publics et la Cour Administrative, du fait leur soumission à un contrôle externe et leur autorité pour faire respecter leurs propres prérogatives légales. Cela est particulièrement significatif dans le contexte de la discipline budgétaire et financière, des notions profondément enracinées dans le tissu sociétal thaïlandais. L'évolution de la législation ainsi que les défis théoriques et pratiques qui en résultent reflètent fidèlement les péripéties rencontrées par la discipline budgétaire en Thaïlande.

Outre l'impératif de discipline budgétaire et financière, il convient d'accorder une attention particulière au rôle substantiel de la Commission de vérification des fonds publics dans la conduite d'audits publics authentiques. Cette considération revêt une importance capitale à l'heure actuelle, alors que le paysage de la vérification des fonds publics en Thaïlande se caractérise par un virage vers une approche d'audit constructif, transcendant ainsi le strict cadre de surveillance traditionnel. Néanmoins, la démarcation entre l'audit public authentique et la supervision de la discipline budgétaire et financière demeure sujette à une certaine opacité, ce qui entrave la définition précise des prérogatives de la Commission de vérification des fonds publics. Dans ce contexte, la compétence juridictionnelle de la Cour administrative demeure également sujette à des interprétations divergentes, complexifiant davantage cette problématique.

Un aspect notable réside dans l'adoption, par la Cour Administrative, de la discipline budgétaire en tant que mécanisme juridique visant à réguler directement les actions des agences publiques ou des agents publics. Il incombe à la Cour Administrative de préserver la discipline budgétaire de manière directe. En Thaïlande, cette problématique a été relativement peu étudiée, car au sein même de la Cour Administrative, ces affaires ont été classées comme relevant des affaires administratives générales, et non de la compétence de la section dédiée à la discipline financière et budgétaire. Cependant, lorsque la Cour Administrative s'acquitte de son rôle de gardienne de la loi et de la discipline budgétaire, elle acquiert également le statut de législateur. Ainsi investie, la Cour Administrative est habilitée et tenue d'appliquer directement

ladite discipline budgétaire, sans nécessiter l'intervention de l'inspection ou des ordonnances de la Commission de vérification des fonds publics.

Le défi majeur réside dans la prééminence de la Cour constitutionnelle, en tant qu'instance garante des préceptes inscrits dans la Constitution, pierre angulaire du corpus juridique d'un État. Cette dernière, par sa nature hautement conceptuelle, soulève la question cruciale de son opérationnalisation dans le domaine pratique du droit et de la gouvernance. La problématique de la discipline budgétaire émerge comme une préoccupation de premier plan, ancrée dans un contexte plus vaste de normes et d'obligations internationales, comme en témoigne l'ouvrage de Lima¹⁹⁷⁷. L'activisme judiciaire de la Cour constitutionnelle se manifeste à travers ses multiples interventions dans des litiges portant sur cette discipline, où elle exerce sa compétence discrétionnaire. En effet, elle distingue les questions de nature politique, qu'elle aborde parfois avec réserve, de celles de nature strictement juridique, où elle mobilise la discipline budgétaire comme un outil de résolution. Toutefois, la Thaïlande est confrontée à une inquiétude croissante vis-à-vis des politiciens populistes et à une confiance excessive dans le pouvoir régulateur de la Constitution. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle semble jouir d'un pouvoir quasi-omnipotent, arbitrant entre les dimensions juridiques et politiques de manière incontestée.

En résumé, le système thaïlandais de contrôle de la discipline budgétaire est généralement perçu comme progressiste, ce qui se traduit par une utilisation croissante des lois afférentes par diverses instances. Cette dynamique s'observe tant sur le plan politique, à travers le contrôle exercé par l'opposition au sein du Parlement, que sur le plan institutionnel, par le biais de la publication de rapports par des organes constitutionnels indépendants. Un exemple concret de cette mobilisation est illustré par le projet de portefeuille numérique, actuellement en attente de mise en œuvre, suite à un report indéfini décidé par le gouvernement en place. Sur le plan juridique, l'action coercitive s'exprime à travers les ordonnances de sanction émises par la Commission de vérification des fonds publics dans le cadre des affaires de discipline budgétaire et financière, ainsi que par les nombreux jugements rendus par les tribunaux administratifs. En outre, les décisions de la Cour constitutionnelle, aujourd'hui sujet d'un débat académique fécond, ajoutent une dimension cruciale à cette dynamique de contrôle et de régulation budgétaire.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Il est à noter que le système de contrôle de la discipline budgétaire est délibérément conçu dans le dessein d'assurer un équilibre. En d'autres termes, dans le contexte d'un contrôle non juridique, les critères appliqués pour cette supervision sont la valeur, la pertinence et l'efficacité, des paramètres d'appréciation d'une abstraction élevée et d'une portée considérable. Toutefois, afin de tempérer toute influence excessive du processus de contrôle, au point de restreindre le fonctionnement opérationnel, les mesures répressives associées sont délibérément restreintes. Ce qui sous-entend que seules les entités jouissant d'une légitimité démocratique substantielle sont habilitées à exercer un contrôle sur une discipline budgétaire qui ne relève pas d'un cadre juridique strict. De surcroît, une condition sine qua non de ce contrôle est qu'il ne devrait engendrer aucune sanction légale draconienne.

Toutefois, lors de l'inspection de la discipline budgétaire dans un contexte juridique, les normes régissant cette surveillance revêtent un caractère hautement spécifique et concret. Elles doivent être rigoureuses et adaptées à chaque cas particulier, ancrées dans la législation. Les considérations excessivement abstraites ne peuvent pas être mobilisées à des fins de sanctions légales, sous peine de conférer un pouvoir excessif à l'entité de contrôle. Néanmoins, afin d'assurer une application sérieuse et efficace de la loi dans la pratique, le cadre juridique de la discipline budgétaire prévoit des sanctions légalement exécutoires. En particulier, les décisions de justice, soumises à un contrôle par une institution judiciaire indépendante et impartiale, jouissent d'une autorité contraignante, conforme aux principes de l'État de droit.

En revanche, dans le contexte du contrôle de la discipline budgétaire dans un cadre juridique, les normes régissant ce processus revêtent un caractère formel et précis. Elles doivent être strictes et spécifiques à chaque cas, étant consignées de manière explicite dans la législation en vigueur. Les considérations abstraites ne peuvent être mobilisées à des fins de sanction légale, sous peine de conférer un pouvoir excessif à l'organe d'inspection. Cependant, afin d'assurer une application rigoureuse et efficace de la loi, le cadre juridique encadrant la discipline budgétaire prévoit des sanctions légales véritablement exécutoires. Ces sanctions sont particulièrement soumises à un contrôle par une institution judiciaire indépendante et impartiale, garantissant ainsi le respect scrupuleux de l'État de droit. Les décisions rendues par cette instance jouissent alors d'une autorité juridique indiscutable.

Le processus de supervision d'une organisation constitutionnelle indépendante, tel que défini par la Constitution thaïlandaise de 2017, revêt une complexité supérieure à celui des autres organismes en raison de sa nature particulière, intégrant une palette de concepts diversifiés. Ces instances sont soumises à un contrôle conjointement politique et juridique. Toutefois, en raison leur caractère incomplet, les organes de régulation juridique ne jouissent pas d'une autonomie décisionnelle. Il est fréquent que ces agences prennent l'initiative d'ouvrir des enquêtes avant de soumettre leurs conclusions à l'autorité judiciaire compétente. En outre, bien qu'elles possèdent également un pouvoir politique, ces organisations indépendantes ne sont pas habilitées à voter des motions de censure à l'encontre des partis politiques. Leurs rapports et avis ne peuvent être soumis qu'aux organes d'audit politique, détenteurs du pouvoir démocratique de décision quant au destin du pays au sein du Parlement.

En dernier lieu, il convient de souligner que le contrôle exercé par le pouvoir judiciaire revêt une légitimité incontestable au sein de l'État de droit, en raison de son caractère indépendant et impartial, préservé de toute interférence partisane. Le tribunal détient l'autorité nécessaire pour rendre des décisions en conformité avec les préceptes de la discipline budgétaire établie dans le cadre légal. Les décisions émanant du tribunal revêtent donc un caractère définitif et contraignant pour l'ensemble des entités, lesquelles se trouvent tenues de s'y soumettre. Cependant, bien que la Cour jouisse d'une moindre légitimité démocratique comparativement à une entité politique, elle n'est pas habilitée, par sa nature même, à s'immiscer dans les affaires politiques et économiques nationales. En cas de telles ingérences, le tribunal risquerait de s'approprier le rôle dévolu aux hommes politiques, compromettant ainsi gravement le principe sacrosaint de la séparation des pouvoirs.

Une analyse des réglementations et normes en matière de discipline budgétaire peut être articulée à travers deux tableaux distincts : le premier exposant les principes normatifs, tandis que le second explore les implications organisationnelles.

Tableau 19¹⁰⁶³

Réflexions sur le contenu		
	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique	Discipline budgétaire dans le cadre juridique
Norm	Abstrait/ Large	Concret/ Étroit
Sanction	Sanction politique/ Flexibilité	Sanction juridique/ Strict et Définitif
Organisation	Légitimité Démocratique	Légitimité selon l'État de droit

Tableau 20¹⁰⁶⁴

Réflexions relatives à l'organisation					
	Contrôles internes de l'exécutif	Contrôles externes de l'exécutif			
Entité	Gouvernement/ Administration	Parlement	Organisation constitutionnelle indépendante	Tribunal	
Norm et Sanction	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique / Discipline budgétaire dans le cadre juridique	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique / Discipline budgétaire dans le cadre juridique	Discipline budgétaire dans le cadre non juridique	Discipline budgétaire dans le cadre juridique	Discipline budgétaire dans le cadre juridique

Le principe conceptuel en question présente un équilibre théorique, néanmoins sa mise en œuvre se heurte à des obstacles pratiques substantiels. En Thaïlande, l'incorporation de la discipline budgétaire en tant que pilier de l'économie politique dans le cadre législatif s'avère problématique. Cette complexité découle de l'observation selon laquelle les mécanismes d'inspection politique traditionnels ne parviennent pas à maintenir une discipline budgétaire rigoureuse. À chaque alternance de pouvoir, la constitution est sujette à des amendements, octroyant davantage de prérogatives aux tribunaux et aux organismes indépendants. Cette évolution semble porter atteinte au principe fondamental de discipline budgétaire. Plus spécifiquement, une glorification excessive du statut de la Cour et une tendance à outrepasser

¹⁰⁶³ Tableau 19 produit par KRABUANSRI A., 20 Septembre 2023.

¹⁰⁶⁴ Tableau 20 produit par KRABUANSRI A., 20 Septembre 2023.

ses fonctions légitimes lui confèrent un rôle politique inapproprié. À titre d'exemple, le projet de constitution de Borwornsak Uwanoo octroie à la Cour administrative le pouvoir d'examiner les projets gouvernementaux perçus comme des politiques populistes, illustrant ainsi une tendance croissante à impliquer les instances judiciaires dans l'élaboration de nouvelles normes politiques.

Bien que des transgressions législatives puissent être observées dans la pratique, tant dans l'élaboration des lois par le Parlement que dans les décisions de la Cour constitutionnelle, une analyse approfondie de la discipline budgétaire en Thaïlande, accompagnée d'une classification méticuleuse de ses composantes et de la corrélation entre les rôles des différents organes de supervision, revêt une importance capitale pour mettre en lumière les lacunes et les ambiguïtés juridiques. Les variables externes au cadre juridique, telles qu'un coup d'État, échappent à la capacité de prédiction et d'explication par le droit. Dans le domaine juridique, approfondir cette problématique et la rendre plus accessible constitue une contribution de première importance. Cela représente déjà un progrès substantiel. Par ailleurs, dans la perspective d'une éventuelle rédaction d'une nouvelle constitution, les connaissances acquises sur la discipline budgétaire dans le cadre de cette étude seront précieuses pour élaborer des lois plus claires et plus robustes, conciliant la rigueur budgétaire avec le respect de l'État de droit et des principes démocratiques.

La discipline budgétaire, intégrée dans le cadre normatif thaïlandais pour superviser les comportements des agents publics et garantir l'efficacité des dépenses publiques, semble encore en phase d'assimilation dans la société thaïlandaise malgré son incorporation dans la législation. Une analyse révèle un manque de compréhension approfondie de ce concept, avec une introduction de principes étrangers qui répondent à des besoins immédiats mais laissent un vide en termes de fondement intellectuel stable et authentiquement original. Cette approche pragmatique soulève des questions sur la création d'une pensée autochtone durable en matière de discipline budgétaire.

La discipline budgétaire en Thaïlande, intégrée dans la Constitution de 2017, résulte d'une évolution des principes établis dans les constitutions antérieures de 1997 et 2007, influencées par la Cour de discipline budgétaire et financière française ainsi que les normes de l'Union européenne. L'article 62 de la Constitution actuelle, exigeant le respect de la « discipline monétaire et financière de l'État », représente un nouvel instrument juridique et

politique suscitant à la fois intérêt et inquiétude. L'établissement initial de la discipline budgétaire dans la Constitution de 1997 sous le nom de « Discipline budgétaire et financière », inspirée par la Cour de discipline budgétaire et financière française. La discipline budgétaire a évolué dans la Constitution de 2007 pour prévenir les politiques problématiques. L'influence du Traité de Maastricht de l'UE reflète l'engagement envers des normes internationales, sous le nom de « Discipline monétaire et financière ». Aujourd'hui, la Constitution de 2017 consolide cette discipline sous l'appellation « Discipline monétaire et financière de l'État », mais cette uniformisation terminologique soulève des préoccupations sur la précision conceptuelle, nécessitant un examen approfondi pour clarifier son application dans le cadre du droit public thaïlandais.

La conceptualisation de la discipline budgétaire en Thaïlande implique une analyse attentive de ses différentes dimensions. Avec l'évolution des perspectives au fil des décennies, il est devenu évident que plusieurs formes de discipline budgétaire coexistent dans le pays. La clarification des définitions et l'analyse des principes fondamentaux associés à cette discipline sont cruciales pour établir des distinctions claires entre les cadres juridiques et non juridiques. Tandis que le cadre juridique impose des obligations formelles et des sanctions en cas de non-respect, le cadre non juridique vise à promouvoir une gestion budgétaire prudente et une gouvernance efficace, influencée par des modèles internationaux.

La distinction entre la discipline budgétaire au sens large et au sens étroit permet de mieux comprendre les mécanismes législatifs et financiers en Thaïlande. Alors que la première englobe divers aspects des finances publiques, la seconde se concentre sur le cadre juridique contraignant, ce qui permet une analyse approfondie des enjeux liés à la mise en œuvre des lois financières dans le pays.

En résumé, la discipline budgétaire au sens large englobe « l'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ». En outre, la discipline budgétaire au sens étroit se réfère à « la discipline budgétaire au sens large, mais uniquement dans les domaines ayant le statut d'un cadre juridique caractérisé par des règles contraignantes

imposant aux agents publics de s'y conformer. En cas de violation de ces règles par les agents publics, des sanctions administratives, telles que spécifiées par la loi, seront appliquées. Dans ce contexte, la discipline budgétaire est également désignée sous le terme de discipline budgétaire et financière ».

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 marque un jalon dans la tentative de réformer la législation fiscale thaïlandaise en vue de la rendre plus structurée et plus tangible que les initiatives antérieures, bien qu'elle ait rencontré un revers lors de l'adoption de la Constitution de 2007. Elle vise à clarifier les principes de gestion budgétaire, mais sa flexibilité peut entraîner une certaine opacité. Elle accorde un pouvoir accru à la Commission de vérification des fonds publics pour surveiller les infractions et imposer des sanctions administratives selon la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018. En sus de la Commission de vérification des fonds publics préexistante, cette loi a institué le Comité de la politique monétaire et financière de l'État afin d'établir un cadre de discipline budgétaire. Ce cadre représente un ensemble de principes économiques et politiques visant à maintenir la discipline budgétaire au sein du pays. À titre illustratif, le comité a promulgué une directive interdisant que la dette publique dépasse les 70 % du PIB. Ces règles sont considérées comme étant des principes de discipline budgétaire, et sont donc intégrées dans le tissu de l'économie politique du pays, plutôt que d'avoir une force contraignante stricte pouvant être mise en œuvre par les tribunaux. Toutefois, cette loi peut être sujette à des ajustements politiques, comme l'illustre la gestion des dépenses pendant la pandémie de COVID-19, ce qui soulève des questions sur sa transparence et son application.

En sus des influences externes sur l'élaboration des lois étrangères, la rigueur budgétaire observée en Thaïlande découle également de facteurs externes non réglementés, notamment les coups d'État, largement motivés par l'inquiétude face aux politiques populistes susceptibles de fragiliser les institutions politiques prédominantes, telles que l'armée, les hauts fonctionnaires gouvernementaux, et d'autres organes gouvernementaux. Les récents coups d'État ont renforcé la discipline budgétaire en Thaïlande, accentuant la surveillance exercée par les tribunaux et les organisations indépendantes. Toutefois, des préoccupations émergent quant au risque que ces interventions altèrent l'exercice du pouvoir, minant ainsi les fondements de la démocratie thaïlandaise.

L'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande reflète à la fois une volonté de modernisation et une adaptation à des circonstances politiques changeantes. Alors que des

progrès sont réalisés dans la consolidation des lois et des principes de gestion financière, des défis subsistent quant à leur interprétation et leur application, mettant en lumière la nécessité d'une vigilance continue de la part des organes législatifs, des médias et de la société civile pour garantir une gouvernance financière responsable et transparente.

La discipline budgétaire en Thaïlande résulte d'une combinaison entre la discipline budgétaire traditionnelle énoncée dans la Constitution de 1997 et une forme plus récente introduite par la Constitution de 2007. Cette distinction facilite la compréhension des principes de la discipline budgétaire et de ses sanctions associées. L'étude du paradoxe de la discipline budgétaire, à la lumière de la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, confirme cette conclusion et étend la portée de la discipline budgétaire thaïlandaise à divers aspects des finances publiques. Cependant, la clarté et l'applicabilité des lois en matière de discipline budgétaire suscitent des interrogations. Ces lois visent à renforcer la discipline budgétaire du pays, mais leur application soulève des problèmes d'interprétation et de séparation des pouvoirs. La commission de vérification des fonds publics, chargée de faire respecter cette discipline, n'a pas pris de décisions disciplinaires ces dernières années, ce qui remet en question son efficacité et son interprétation de la loi.

La discipline budgétaire en Thaïlande est perçue à la fois comme un cadre politique et juridique. Si elle vise à prévenir le populisme et à assurer une gestion financière responsable, son application peut empiéter sur les principes démocratiques et la séparation des pouvoirs. La nécessité d'une interprétation précise des lois et de la définition des rôles des différents organes de contrôle est donc cruciale pour garantir la légalité et l'efficacité de la discipline budgétaire. En somme, l'équilibre entre discipline budgétaire et démocratie demeure un défi pour la Thaïlande. Le concept de discipline budgétaire en Thaïlande est donc complexe et évolue à travers les législations successives, avec une reconnaissance croissante de son importance dans la Constitution actuelle de 2017. Les dispositions législatives reflètent l'attention portée au maintien de la discipline budgétaire, à la fois en tant que principe constitutionnel et cadre réglementaire pour la promulgation de lois budgétaires. Cependant, cette évolution engendre également des incertitudes quant aux frontières entre la discipline budgétaire encadrée juridiquement et celle qui ne l'est pas. La Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 et la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 structurent la supervision et les mécanismes de sanction, mais leur formulation générale suscite des questions sur leur application précise.

La Constitution de 2017 fusionne les principes des constitutions antérieures pour renforcer la discipline budgétaire. L'article 62 élève la discipline budgétaire au rang de principe constitutionnel, tandis qu'une loi fondamentale sur la discipline budgétaire est prévue, marquant une volonté d'améliorer l'efficacité du système. Toutefois, des défis persistent, notamment l'abolition de sections spécifiques sur les finances publiques, entraînant une certaine confusion. En parallèle, des mécanismes de contrôle des politiques populistes sont mis en place pour renforcer la gouvernance démocratique. Deux lois clés de 2018, la Loi sur la vérification des fonds publics et la Loi sur la discipline financière de l'État, structurent ces efforts. Elles définissent les compétences de la Commission de vérification des fonds publics et renforcent les mécanismes de sanction en cas de non-respect de la discipline budgétaire.

Cependant, malgré ces avancées, des lacunes persistent dans la législation, notamment en raison de formulations générales et d'une certaine confusion quant aux responsabilités et aux procédures de contrôle. Pourtant, le cadre juridique en place consacre la discipline budgétaire comme un principe fondamental, soulignant l'importance de la transparence et de l'efficacité gouvernementale. Une analyse approfondie est nécessaire pour combler ces lacunes et assurer une mise en œuvre efficace de la discipline budgétaire en Thaïlande.

L'émergence et l'évolution de la discipline budgétaire en Thaïlande sont le résultat d'un ensemble de recherches académiques qui ont grandement contribué à sa conceptualisation et à sa promotion en tant que principe fondamental des sciences des finances publiques. Cette discipline revêt souvent un caractère formel, étant consacrée par des prérogatives constitutionnelles ou législatives, et est mise en œuvre et interprétée par les agents de l'État, y compris les organes judiciaires. Pour garantir une observance efficace de ces impératifs, la mise en place d'un système de surveillance rigoureux, impliquant une entité d'audit indépendante et impartiale, est essentielle. De plus, le pouvoir judiciaire doit exercer un rôle de supervision pour assurer le respect des principes de discipline budgétaire.

Une condition préalable à l'instauration de la discipline budgétaire est une compréhension approfondie de ses spécificités dans chaque domaine d'application, ainsi qu'une adaptation contextuelle aux principes démocratiques sous-jacents. Les organismes d'inspection bénéficiant d'une légitimité démocratique accrue jouiront d'un contrôle politique et d'une légitimité élevée, tandis que les organes judiciaires, en raison leur indépendance et impartialité, se tiendront à l'écart des considérations politiques, imposant leurs décisions avec une force juridique incontestable. La classification des organismes

d'audit en trois catégories distinctes - parlement, organismes constitutionnels indépendants et pouvoir judiciaire - permettrait une conceptualisation plus précise leurs rôles dans le maintien de la discipline budgétaire.

Aujourd'hui, la Commission de vérification des fonds publics et la Cour Administrative jouent des rôles prépondérants dans le maintien de la discipline budgétaire, en soumettant à un contrôle externe les institutions et en imposant leurs propres prérogatives légales. Cependant, la démarcation entre l'audit public authentique et la supervision de la discipline budgétaire demeure sujette à une certaine opacité, complexifiant cette problématique. La Cour Administrative exerce également un rôle de gardienne de la loi et de la discipline budgétaire, intervenant directement pour garantir la conformité aux impératifs juridiques établis.

La question la plus préoccupante réside dans le rôle et l'autorité de la Cour constitutionnelle. Elle joue un rôle crucial en garantissant le respect des principes constitutionnels, notamment en ce qui concerne la discipline budgétaire. En Thaïlande, son pouvoir quasi-omnipotent suscite des préoccupations croissantes quant à une possible ingérence dans les affaires politiques, mettant en lumière un débat sur l'étendue de son autorité. Compte tenu de la confiance accrue du peuple thaïlandais envers les juges par rapport aux politiciens, il est probable que la tendance à porter les affaires politiques devant la Cour constitutionnelle, notamment en matière de discipline budgétaire, s'intensifie à l'avenir. Cette évolution souligne l'importance pour les juristes spécialisés en droit public thaïlandais de surveiller, critiquer et examiner le travail de la Cour constitutionnelle tout en maintenant une perspective critique.

En somme, le système thaïlandais de contrôle de la discipline budgétaire est généralement perçu comme progressiste, utilisant de manière croissante les lois pertinentes par diverses instances politiques, institutionnelles et juridiques. Cette dynamique est illustrée par des exemples concrets tels que le projet de portefeuille numérique et les décisions de la Commission de vérification des fonds publics et des tribunaux administratifs, renforçant ainsi la régulation budgétaire dans le pays.

CONCLUSION GENERALE

Le domaine du droit des finances publiques occupe une place prépondérante au sein de l'appareil juridique national, fournissant un cadre normatif essentiel pour la régulation des instruments financiers des organismes publics ainsi que pour la conduite des agents publics, dans le dessein de garantir leur légalité conformément aux critères, méthodes, procédures et conditions précisés par la loi. Cette démarche vise à promouvoir l'intérêt général en assurant une gestion prudente, transparente et vérifiable des ressources publiques, issues de la contribution des contribuables. Toutefois, dans le contexte thaïlandais, il apparaît que la simple application des préceptes du droit des finances publiques se révèle insuffisante, justifiant ainsi l'introduction de concepts supplémentaires tels que celui de « discipline budgétaire ». Bien que superficiellement apparentés, une analyse approfondie met en lumière des nuances substantielles entre le droit des finances publiques et la discipline budgétaire. Si le premier se concentre principalement sur le cadre normatif et juridique, la seconde englobe également des aspects externes qui dépassent le strict cadre légal, notamment en intégrant des considérations d'ordre politique économique. Ainsi, le droit des finances publiques et la discipline budgétaire se trouvent en interrelation complexe, se superposant partiellement. D'un côté, le droit des finances publiques représente un outil crucial pour imposer de manière rigoureuse la discipline budgétaire. De l'autre, la discipline budgétaire se présente comme un concept puissant, incitant à l'efficacité des nouvelles dispositions légales en Thaïlande.

L'émergence d'une discipline budgétaire en Thaïlande s'inscrit profondément dans le contexte politique du pays. Cette discipline découle des réformes politiques entreprises dans les années 1990 en Thaïlande, puis a été consolidée à la suite des deux coups d'État survenus en 2006 et 2014. La notion de discipline budgétaire peut être appréhendée comme un hybride entre des principes juridiques et des théories d'économie politique. D'un côté, elle implique l'utilisation du droit comme un mécanisme d'allocation des ressources économiques, tandis que de l'autre côté, elle intègre des concepts économiques dans le tissu juridique. Cette fusion entre le droit et la politique génère inévitablement des répercussions politiques majeures, en particulier depuis l'élaboration de la constitution de 2007. Par conséquent, il n'est pas surprenant que la définition de la discipline budgétaire en Thaïlande ne repose pas sur des assises juridiques parfaitement établies.

La période de réforme du droit public, englobant notamment les finances publiques, s'est étendue de 1992 à 1997. L'introduction de la discipline budgétaire a été consacrée par l'article 333 de la Constitution de 1997, érigeant ainsi un cadre légal comportant des mesures de répression administratives administrées par la Commission de vérification des fonds publics. Ce concept, nommé discipline budgétaire et financière (วินัยทางงบประมาณและการคลัง), s'inspire de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en France. La Thaïlande a ressenti le besoin pressant de développer des instruments efficaces pour superviser les audits budgétaires, qu'il s'agisse de collecter, de conserver ou de dépenser des fonds. Il est devenu impératif que ces mécanismes de contrôle soient renforcés, car par le passé, seule une surveillance interne était en place, ce qui posait d'importants problèmes, notamment en raison de la propension des superviseurs à protéger les subordonnés impliqués, reflétant une culture organisationnelle encourageant la coopération étroite.

Par la suite, la Constitution de 2007 a formellement consacré le principe de discipline budgétaire et financière, souvent qualifié de discipline monétaire, budgétaire et financière (วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ). Cette reconnaissance s'inscrit dans la lignée des principes énoncés dans le Traité de Maastricht et des normes établies par les meilleures pratiques internationales, telles que la « Fiscal Responsibility Law » de l'OCDE. Cette dernière, qui faisait défaut dans la Constitution de 1997, a été intégrée à l'article 167, alinéa 3, exigeant que toute législation concernant la monnaie et les finances de l'État (กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ) précise de manière exhaustive le cadre de la discipline monétaire et financière (วินัยการเงินการคลัง), en conformité avec le chapitre 8 relatif à la Monnaie, aux Finances et au Budget (การเงิน การคลัง และงบประมาณ).

Les conclusions de l'arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014, relatif à l'affaire « Train à grande vitesse », rendues par la Cour constitutionnelle, soulignent l'implication majeure de la discipline budgétaire, tant sur le plan économique que juridique. En dépit de l'absence de la loi monétaire et financière de l'État en vigueur, la Cour a entrepris une interprétation scrupuleuse de la discipline budgétaire au moyen d'autres dispositions législatives pertinentes. Cette démarche a permis à la Cour constitutionnelle de conclure que la proposition de loi émanant du Parlement était en infraction avec le cadre de discipline budgétaire énoncé dans le chapitre 8 de la Constitution.

Dans le dessein d'instaurer une contrainte plus rigoureuse en matière de discipline budgétaire, afin d'anticiper et de réprimer les éventuels méfaits du populisme, la Constitution

de 2017 a consolidé les domaines de la discipline budgétaire et financière, ainsi que ceux de la discipline monétaire et financière, précédemment énoncés distinctement dans la Constitution de 2007, sous l'intitulé de "discipline monétaire et financière de l'État". L'article 62 de cette Constitution requiert de l'État qu'il respecte les principes de discipline budgétaire tels qu'établis par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État. En conséquence, la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a été promulguée pour éclaircir les modalités de cette discipline budgétaire. En complément des sanctions politiques stipulées dans la Constitution et la législation générale, l'article 80 octroie à la Commission de vérification des fonds publics le pouvoir, en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, d'appliquer des sanctions administratives en cas de transgression des règles de discipline budgétaire telles qu'énoncées dans la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

Cependant, en raison des multiples interprétations attribuées à la notion de discipline budgétaire, son incorporation au sein du concept plus vaste de "discipline monétaire et financière de l'État" soulève des questionnements quant à la légitimité de l'autorité de la Commission de vérification des fonds publics. Une analyse approfondie de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 révèle l'existence de diverses dispositions visant à établir un cadre pour la discipline budgétaire. Ces dispositions, telles que celles contenues dans les articles 6 et 9, tendent essentiellement à définir un cadre de politique économique. L'application de sanctions administratives dans de tels contextes traduit une méconnaissance de la nature de la discipline budgétaire en Thaïlande. De plus, à la lumière des arrêts de la Cour constitutionnelle dans l'affaire 3-4/2014, la discipline budgétaire en tant que cadre économique peut être mobilisée comme instrument d'évaluation des actions du pouvoir législatif et exécutif. Par ailleurs, plus la Constitution de 2017 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 définissent un cadre large et conceptuel pour la discipline budgétaire, plus cela ouvre la voie à une intervention accrue du pouvoir judiciaire dans le processus décisionnel politique, à travers l'interprétation de cette législation.

Les récents efforts visant à contenir le phénomène du populisme par le biais de l'interprétation constitutionnelle et législative par la Cour constitutionnelle de 2014, conjugués au coup d'État survenu la même année, ont instigué l'élaboration de la Constitution de 2017, qui constitue la charte fondamentale actuellement en vigueur. Les rédacteurs de cette Constitution ont jugé que les dispositions de discipline budgétaire énoncées dans la Constitution de 2007, pensées comme des mécanismes de répression du populisme, présentaient des lacunes

substantielles. En effet, postérieurement à son adoption, d'importantes allocations financières ont été mobilisées pour la mise en œuvre de politiques populistes, potentiellement préjudiciables à la solvabilité de l'État. La Constitution de 2017 a ainsi fusionné les concepts de discipline budgétaire en économie politique et en droit au sein de la notion de « discipline monétaire et financière de l'État ». Par conséquent, un organe de surveillance, qu'il s'agisse d'une juridiction ou d'une entité indépendante, dispose dorénavant d'outils renforcés pour superviser les actions de l'exécutif et de l'administration.

Cependant, il est notable qu'un pouvoir politique exerce une influence significative dans l'élaboration des lois thaïlandaises relatives à la discipline budgétaire. Les universitaires, en particulier les économistes, s'appliquent à anticiper la répétition des problèmes suscités par les politiques populistes au sein du pays. De plus, il convient de souligner que les autorités militaires, alors détentrices du pouvoir politique, ont adhéré à cette conception et l'ont intégrée dans l'élaboration de la constitution. Avant la promulgation de la Constitution actuelle, d'importantes réformes des finances publiques ont été entreprises, qui sont consignées dans le projet de Constitution (version présentée au Conseil national de la réforme pour approbation). Ce projet de Constitution est considéré comme le plus abouti parmi ceux rédigés par des universitaires spécialisés en droit public financier. La plupart de ses rédacteurs possèdent une solide expertise en droit public, notamment le président de la Commission de rédaction de la Constitution, titulaire d'un doctorat en droit public délivré par une université française. Cette commission a étudié le droit étranger, en particulier les finances publiques françaises, afin de contribuer au développement du droit thaïlandais. Deux principes fondamentaux ont été appliqués à la Thaïlande : d'une part, le principe du consentement à l'impôt (ou principe d'approbation fiscale budgétaire) et, d'autre part, l'institution de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, intégrée à la Cour Administrative.

En ce qui concerne l'institution de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, le projet de Constitution ne réplique pas intégralement le modèle de son homologue français. Il octroie à la Cour Administrative des pouvoirs substantiels, dépassant largement ceux de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière française, en intégrant de manière efficace le concept de discipline budgétaire tel qu'énoncé dans le cadre économique du chapitre 8 de la Constitution de 2007. Cette intégration se manifeste notamment dans le projet d'article 195, qui assigne à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière la mission de surveiller et d'enquêter sur les politiques susceptibles de revêtir un caractère populiste et de porter atteinte aux finances de l'État. Ce dispositif témoigne de la satisfaction des législateurs

constitutionnels à l'égard des principes généraux de discipline budgétaire établis dans le chapitre 8 de la Constitution de 2007, tout en exprimant le besoin d'une contrainte plus tangible. Plus spécifiquement, il est nécessaire que ce contrôle puisse s'exercer préalablement à toute dépense budgétaire. En effet, un examen a posteriori, relevant uniquement du pouvoir de la Commission de vérification des fonds publics comme par le passé, se limiterait à rendre compte des résultats d'une analyse politique ou à infliger des sanctions administratives aux fonctionnaires concernés. Or, un tel examen tardif ne saurait compenser les dommages engendrés par des politiques populistes irresponsables du Gouvernement.

Pourtant, pour des raisons d'ordre politique, le projet de Constitution n'a pas obtenu l'aval du Conseil national de réforme, ce qui a contraint à une révision substantielle de ce texte fondamental. Le projet de Constitution ultérieur, actuellement en vigueur, peut être analysé comme représentant un recul dans le domaine du droit public financier. Outre l'omission du chapitre 8, « Monnaie, Finances et Budget », de la Constitution de 2007, des insuffisances sont observées dans l'utilisation du concept de « discipline monétaire et financière de l'État », qui englobe deux aspects distincts de la gestion budgétaire, ainsi que dans le rôle réduit attribué à la Cour Administrative.

Néanmoins, une avancée significative réside dans l'approfondissement de la législation relative à la discipline budgétaire. Cette progression a été formalisée par la promulgation, le 19 avril 2018, de la loi intitulée « Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ». Bien que le cadre de discipline budgétaire élaboré par le Comité de la politique monétaire et financière de l'État ne bénéficie pas de la force exécutoire directe des tribunaux et puisse être sujet à des modifications par l'administration elle-même, il illustre néanmoins l'importance attribuée au droit public financier. Des principes fondamentaux, jusque-là absents de la Constitution ou d'autres législations budgétaires, ont été consacrés, notamment le principe d'estimation du budget central conformément à l'article 22, le principe des dépenses hors budget énoncé à l'article 25, ainsi que des mesures quasi budgétaires stipulées aux articles 28 et 29, entre autres. Par ailleurs, le chapitre 3 de ladite loi a clairement défini les infractions disciplinaires budgétaires et financières. Auparavant, les prérogatives de la Commission de vérification des fonds publics dans ce domaine avaient suscité des interrogations quant à la préservation de la séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne les rapports entre la Commission de vérification des fonds publics et la Cour Administrative, il est à souligner que les interactions entre ces deux instances n'ont

pas subi de modifications substantielles. En vertu de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, la Commission de vérification des fonds publics est investie du pouvoir de prononcer des sanctions administratives à l'égard des individus contrevenant aux normes budgétaires édictées. Ces sanctions, émises sous forme d'ordonnances administratives, sont soumises au contrôle de la légalité exercé par la Cour Administrative. Une nuance essentielle réside dans le processus d'appel ouvert aux individus visés par une sanction administrative. En effet, en cas de contestation de ladite ordonnance, ces individus ont la faculté de saisir la Cour Administrative Suprême conformément aux prescriptions constitutionnelles énoncées à l'article 240, alinéa 3 de la Constitution de 2017, et à l'article 103 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

Cependant, la lacune observée dans la Constitution, la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 et la Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 réside dans l'absence de distinction entre les deux branches de la discipline budgétaire. Cette omission engendre une incertitude palpable quant aux sanctions administratives applicables en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État, tel que stipulé à l'article 97 de ladite loi organique. Cette incertitude soulève des interrogations substantielles quant à l'inclusion du concept de "discipline monétaire et financière de l'État" (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) dans la sphère de la discipline budgétaire, comme explicité dans la totalité de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 (qui intègre également des dispositions relatives à la discipline budgétaire dans un contexte d'économie politique, notamment dans l'article 6 et l'article 9), ou s'il se limite exclusivement au chapitre 3, intitulé "discipline monétaire et financière" (วินัยการเงินการคลัง), qui se concentre sur les obligations des agents publics, similairement au Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les disciplines budgétaires et financières de 2001 (วินัยทางงบประมาณและการคลัง). Cette ambiguïté entrave la compréhension des prérogatives actuelles de la Commission de vérification des fonds publics, exposant ainsi le risque d'une accumulation excessive de pouvoirs au sein de ladite Commission.

La discipline budgétaire, sous l'égide des Constitutions de 1997, 2007 et 2017, présente des connotations distinctes. Il est plausible de soutenir que la Constitution de 1997 a marqué l'émergence de la discipline budgétaire, que celle de 2007 a représenté une étape d'approfondissement de cette discipline, et enfin, que la Constitution de 2017 a induit une

mutation de celle-ci. Cette évolution peut être appréhendée de manière systématique à travers le tableau exposé ci-dessous.

Tableau 21¹⁰⁶⁵

Résumé de la discipline budgétaire thaïlandaise en près de 3 décennies.		
Constitution	Discipline budgétaire dans la Constitution	Statut de la Discipline budgétaire
Constitution de 1997	Apparition de la Discipline budgétaire	Cadre juridique
Constitution de 2007	Évolution de la Discipline budgétaire	Cadre juridique et Cadre non juridique
Constitution de 2017	Mutation de la Discipline budgétaire	Cadre juridique et Cadre non juridique

Après une analyse approfondie de l'émergence, de l'évolution et des mutations de la discipline budgétaire, ainsi que des critères relatifs au champ d'application de la loi et à l'objet du contrôle, il convient de conclure que la discipline budgétaire en Thaïlande se décline selon deux paradigmes distincts : une interprétation extensive et une interprétation restrictive. La première englobe l'ensemble des stratégies déployées en vue d'assurer une gestion efficiente des finances publiques, transcendant les frontières disciplinaires pour embrasser les dimensions économiques, politiques et juridiques. La discipline budgétaire au sens large englobe « l'ensemble du cadre des finances publiques, utilisé pour contrôler et surveiller divers types d'instruments financiers, incluant la politique budgétaire, l'administration, la gestion des recettes publiques, les dépenses publiques, la dette publique, les actifs de l'État, le Trésor, ainsi que d'autres obligations budgétaires. Son objectif principal est d'atteindre les buts financiers de l'État, notamment le maintien de la stabilité économique. Ce cadre peut prendre la forme d'un cadre juridique ou d'un cadre non juridique, tel qu'un cadre économique ou politique ».

En ce qui concerne le contrôle politique, il est impératif que l'opposition dispose des mécanismes appropriés au sein du Parlement, conformément à la Constitution, pour examiner l'action du Gouvernement. Parallèlement, les médias et la société civile doivent collaborer afin d'exercer un contrôle démocratique en dehors des institutions parlementaires. De plus, la Constitution confère un rôle essentiel à un organe indépendant chargé de protéger la stabilité budgétaire nationale. À titre illustratif, la Commission de vérification des fonds publics peut

¹⁰⁶⁵ Tableau 21 produit par KRABUANSRI A., 2 Janvier 2024.

diligenter des investigations et présenter des rapports à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Cabinet, conformément à l'article 245 de la Constitution.

Concernant le contrôle juridique, les tribunaux et les organes constitutionnels indépendants sont investis du pouvoir, en vertu de la Constitution ou de la loi, d'évaluer la conformité des actions du législatif ou de l'exécutif aux cadres juridiques en vigueur. En cas de violation des règles de discipline budgétaire, des sanctions sont prévues par la Constitution ou par la loi. À titre d'exemple, une loi adoptée par le législatif en contradiction avec le cadre budgétaire établi dans la Constitution peut être annulée par la Cour constitutionnelle. De même, des mesures administratives contraires au cadre budgétaire défini par la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 ou d'autres législations peuvent être sanctionnées par la Cour administrative. En outre, les comportements des agents publics violant les dispositions de ladite loi sur la discipline budgétaire ou celles de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État, telles que spécifiées à l'article 11 alinéa 1er (1) de ladite loi, peuvent donner lieu à des sanctions administratives émanant de la Commission de vérification des fonds publics, entre autres instances compétentes.

En outre, la discipline budgétaire au sens étroit se réfère à « la discipline budgétaire au sens large, mais uniquement dans les domaines ayant le statut d'un cadre juridique caractérisé par des règles contraignantes imposant aux agents publics de s'y conformer. En cas de violation de ces règles par les agents publics, des sanctions administratives, telles que spécifiées par la loi, seront appliquées. Dans ce contexte, la discipline budgétaire est également désignée sous le terme de discipline budgétaire et financière ». Ce cadre disciplinaire édicte des normes contraignantes à l'égard des agents publics investis de responsabilités financières. En cas de non-conformité, ces agents s'exposent à des sanctions administratives, lesquelles sont décidées par la Commission de vérification des fonds publics conformément à la loi organique de 2018 sur la vérification des fonds publics. La discipline budgétaire relève de la compétence de la section spécialisée au sein de la Cour Administrative Suprême.

La Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 a instauré un cadre conceptuel global pour la discipline budgétaire, imposant ainsi des contraintes plus strictes à l'exécutif. En conséquence, les organes judiciaires et de contrôle ont vu leurs pouvoirs considérablement étendus. Cette évolution a suscité une certaine réticence au sein de l'exécutif à prendre des décisions politiques, par crainte de sanctions judiciaires en cas de non-respect des normes de discipline budgétaire établies par la Constitution ou la loi. Ainsi, le paysage de la

discipline budgétaire en Thaïlande s'éloigne sensiblement des pratiques internationales, en autorisant une intervention accrue des organes de contrôle, notamment des instances judiciaires, dans les processus décisionnels de l'exécutif.

En scrutant le paysage politique, il devient manifeste que la Thaïlande peine à appréhender intégralement le concept de discipline budgétaire. De manière générale, les oligarques du pays manipulent la scène politique en promulguant des mesures liées à la "discipline budgétaire" dans le dessein de contrecarrer un autre groupe de politiciens (le camp Thaksin Shinawatra), régulièrement accusé de "populisme" en raison de ses succès électoraux. Certes, le populisme présente des lacunes. Toutefois, quelques-unes de ses idées méritent considération. Un mécanisme adéquat de surveillance et de vérification s'avère impérieux. La discipline budgétaire est envisagée comme une possible solution pour atténuer, voire endiguer, l'influence du populisme. Heureusement, dans le cadre du système juridique thaïlandais, la réglementation cible spécifiquement le populisme susceptible d'entraîner des préjudices fiscaux. Il est à noter, cependant, que le populisme peut engendrer des déséquilibres budgétaires à court terme tout en procurant des avantages à long terme, tels que le recours à l'endettement pour le développement des infrastructures nationales. Bien que l'endettement initial puisse constituer un fardeau à long terme pour le pays, une gestion efficiente et une supervision transparente des dépenses peuvent engendrer des avantages durables. Nonobstant leur manque de rentabilité immédiate, de nombreux investissements publics peuvent induire des retombées positives dans des domaines variés tels que le bien-être social, la culture et l'environnement. Une fois établie la nécessité de rejeter l'orientation populiste, la question subséquente réside dans la capacité à le maîtriser.

La discipline budgétaire, un concept aux implications plurielles, requiert une appréhension approfondie afin de maintenir un équilibre administratif sans entraver outre mesure la latitude décisionnelle des acteurs politiques. Il est primordial de prévenir toute concentration excessive de pouvoir entre les mains des tribunaux et des autorités administratives indépendantes, potentiellement préjudiciable aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, de l'État de droit et de la démocratie. L'application de législations étrangères en Thaïlande, sans une analyse approfondie, comporte le risque d'engendrer des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre. À titre d'illustration, bien que la Commission de vérification des fonds publics dispose de prérogatives définies par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018, la portée exacte de sa compétence demeure sujette à interprétation.

Par ailleurs, cette situation met en lumière une tendance en Thaïlande à considérer chaque problème comme pouvant être résolu par le biais de nouvelles dispositions légales. Cette perception erronée a contribué à la conception de la discipline budgétaire comme une solution universelle à la "corruption", malgré sa vocation initiale qui ne relève pas essentiellement du domaine pénal. L'intégration d'une discipline budgétaire aux contours vagues et indéfinis dans la Constitution et le corpus législatif exerce une contrainte excessive sur l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions. L'exécutif redoute que chacune de ses décisions puisse entraîner des conséquences économiques néfastes, exposant ainsi à des sanctions pénales, civiles et disciplinaires, ainsi qu'à des répercussions budgétaires et financières, regroupées sous l'appellation de discipline monétaire et financière de l'État. Cette appréhension incite l'administration à adopter une approche conservatrice dans la prise de décisions stratégiques, freinant ainsi le développement du pays et restreignant les investissements en raison des risques juridiques et des sanctions excessives potentielles.

Lorsque l'on aborde la problématique de la discipline budgétaire dans le contexte économique, il convient de reconnaître son caractère fondamentalement politique. En effet, la discipline budgétaire, telle qu'elle est définie par la Constitution, est imbriquée dans les dynamiques politiques du système étatique, ce qui suppose que les instances judiciaires doivent observer une réserve à l'égard leur intervention directe dans ce domaine. La réussite ou l'échec de la gouvernance économique d'un pays revêt une dimension essentiellement politique, marquée par la responsabilité de l'exécutif envers les organes législatifs et la population souveraine. Ainsi, le choix d'un parti politique, même s'il tend vers le populisme, relève de la responsabilité individuelle des citoyens, qui disposent des moyens démocratiques, notamment à travers le processus électoral, pour exprimer leur désapprobation envers le gouvernement en place. Il est dès lors inapproprié que des instances expertes, judiciaires ou indépendantes, se voient octroyer le pouvoir d'interférer dans les décisions gouvernementales. Il est à noter que la Constitution et les lois relatives à la discipline budgétaire en Thaïlande ont introduit une faille démocratique, dans la mesure où cette discipline semble davantage orientée vers la critique de l'action de l'exécutif que vers son soutien dans la recherche d'une gestion budgétaire efficace et prudente.

En synthèse, l'émergence de la discipline budgétaire, telle que prescrite par les Constitutions thaïlandaises de 2007 et de 2017, revêt une importance primordiale dans l'intégration des préceptes politiques dans le tissu juridique. Le choix de promulguer ou de s'abstenir de promulguer des lois revêtant une portée politique constitue dès lors une

délibération d'ordre politique en soi. Les actions entreprises semblent intrinsèquement liées aux politiques ou initiatives émanant des gouvernements sous l'égide de Thaksin Shinawatra, ainsi que de ses successeurs, indépendamment de l'orientation économique envisagée, laquelle semble indéniablement influencée par des impératifs de discipline budgétaire. Alors même que le gouvernement militaire dirigé par le général Prayut Chan-o-cha s'est déclaré en retrait de la rhétorique populiste, son mode opératoire ne semble guère dévier substantiellement de celui des administrations antérieures. Toutefois, les instances judiciaires et les organes indépendants adoptent une posture de réserve, se gardant d'intervenir et de mobiliser leurs prérogatives légales pour contester le pouvoir en place du général Prayut Chan-o-cha sur le plan politique. Ainsi, la discipline budgétaire s'avère être devenue un instrument entre les mains des régimes autoritaires, lesquels usent du pouvoir judiciaire pour asseoir leur emprise sur les gouvernements démocratiquement élus.

La mise en place de la discipline budgétaire suscite des considérations théoriques et pratiques profondes. L'analyse minutieuse des dispositions inscrites dans la loi sur la discipline budgétaire de la Constitution de 2017, ainsi que des deux lois complémentaires promulguées en 2018, révèle une orientation vers une discipline budgétaire plus rigoureuse et mieux structurée en Thaïlande, par rapport aux pratiques antérieures. Cette évolution est perçue comme un pilier fondamental pour la préservation de la stabilité financière du pays, notamment en ce qui concerne la gestion prudente des fonds publics, issue des contributions fiscales, ce qui peut être interprété comme un progrès en matière de gouvernance démocratique.

Cependant, il convient de noter que l'instauration de ces nouvelles mesures législatives trouve son origine dans le contexte du coup d'État et de l'adoption de lois par l'Assemblée législative nationale. Par conséquent, la légitimité démocratique de ces dispositions législatives est inévitablement remise en question, soulevant ainsi des préoccupations quant à leur adhésion aux principes démocratiques et à leur acceptabilité dans le cadre institutionnel.

Au sein même du corpus de la loi de discipline budgétaire, des antinomies émergent également. La discipline budgétaire en Thaïlande, dans sa configuration traditionnelle, se trouve encadrée par une structure législative, communément désignée sous le vocable de discipline budgétaire et financière. Cette notion découle en partie de l'empreinte de la Cour de discipline budgétaire et financière français. Depuis l'avènement de la Constitution de 1997, la Commission nationale d'audit a prononcé de nombreuses sanctions administratives, favorisant ainsi l'essor de la discipline budgétaire en Thaïlande. Cette dynamique a insufflé un sentiment

de révérence parmi les hauts fonctionnaires gouvernementaux envers le respect des lois fiscales, contribuant ainsi à la transparence accrue de la gestion budgétaire dans le pays.

Toutefois, l'introduction de considérations politiques dans la sphère de la discipline budgétaire thaïlandaise, initiée par la Constitution de 2007 et amplifiée par celle de 2017, a métamorphosé cette discipline d'un simple cadre légal en un outil d'économie politique. Désormais, l'attention de la discipline budgétaire s'est déplacée vers le contrôle politique, comme en atteste la récente révocation des projets de portefeuilles numériques. Cette évolution heurte la conception traditionnelle de la discipline budgétaire en tant que dispositif juridique, car à ce jour, aucune décision de la Commission nationale d'audit n'a été rendue en vertu de la nouvelle loi.

La loi sur la discipline budgétaire de 2018, en qualité de législation fondamentale, soulève des questions quant à sa cohérence et à sa prééminence juridique. Elle aborde des concepts abstraits et économiques, notamment dans ses articles 6 et 9. L'article 6 élargit la portée de la discipline budgétaire au-delà des frontières spécifiques de cette loi en englobant d'autres dispositions légales pertinentes. De même, l'article 9 impose au pouvoir exécutif l'obligation de préserver la discipline budgétaire, en mettant en garde contre l'adoption de politiques populistes irresponsables susceptibles de compromettre la stabilité financière à long terme.

Toutefois, malgré la pertinence de ces stipulations, la loi semble souffrir d'un statut juridique moins contraignant. Contrairement à la loi organique sur le contrôle de l'État de 2018, elle n'est pas investie du même rang de légitimité en tant que loi organique. Par conséquent, les directives formulées par le Comité national de politique budgétaire n'ont force de loi que vis-à-vis du pouvoir exécutif et manquent d'une portée législative plus étendue. Les hommes politiques peuvent ainsi contourner ces directives en utilisant le processus législatif pour promulguer des lois spéciales pouvant aller à l'encontre des principes de discipline budgétaire établis.

Il serait excessivement simpliste d'aborder l'étude de la discipline budgétaire en faisant abstraction du contexte politique. Une analyse approfondie de l'histoire des conflits politiques passés dévoile clairement que la discipline budgétaire représente un instrument politique crucial pour contrer les gouvernements populistes. Afin de renforcer l'efficacité de cet instrument, il devient impératif d'élever le statut de la discipline budgétaire au rang de cadre juridique,

conférant ainsi un appui substantiel au pouvoir judiciaire dans l'exercice de son autorité pour neutraliser les gouvernements opposés.

La consolidation de la discipline budgétaire s'opère principalement lorsqu'elle est érigée au niveau du droit constitutionnel. Cette dynamique engendre une dualité paradoxale, à la fois gratifiante et mélancolique. Elle est gratifiante car elle indique la robustesse de la discipline budgétaire thaïlandaise et sa capacité à être mise en œuvre dans la pratique. Cela met en lumière le fait que le droit des finances publiques joue désormais un rôle bien plus prépondérant qu'auparavant, à une époque où, en Thaïlande, seul le droit administratif et le droit constitutionnel occupaient le devant de la scène en matière de droit public. Toutefois, la mélancolie réside dans le constat que l'importance accrue de la discipline budgétaire résulte de facteurs externes au système juridique, tels que les coups d'État et les tentatives d'imposer des concepts économiques dans divers rôles au sein du système juridique.

Au cours de cette période s'étendant sur plus de vingt années, la Thaïlande a été progressivement familiarisée avec le principe de la discipline budgétaire. Cependant, il apparaît que cette notion n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie et exhaustive. Cette lacune soulève des interrogations quant aux dispositions législatives en vigueur, tout en reconnaissant les motivations louables de leurs rédacteurs. Il est manifeste que cette approche a entraîné une certaine confusion et risque d'engendrer des difficultés d'interprétation juridique, en particulier en raison de l'illusion entretenue selon laquelle la « discipline budgétaire » constituerait une sorte de « recette magique » omnisciente, capable de remédier à toutes les problématiques budgétaires, qu'elles revêtent une dimension politique, comme celle du "populisme", ou qu'elles relèvent de domaines juridiques où les institutions constitutionnelles indépendantes et le pouvoir judiciaire se voient conférer des pouvoirs de sanction rigoureuse.

La discipline budgétaire représente un pilier incontournable de la gouvernance démocratique, contribuant à l'instauration d'une transparence accrue au sein des mécanismes gouvernementaux. Dans ce contexte, elle se matérialise notamment par l'obligation pour les partis politiques de divulguer des informations financières substantielles lors de la présentation de leurs politiques au public, durant les campagnes électorales. Cette exigence vise à éclairer les citoyens dans leur prise de décision politique en leur fournissant des données pertinentes.

Cependant, l'implémentation de la discipline budgétaire s'accompagne de défis juridiques multidimensionnels. Ces enjeux sont souvent liés à la judiciarisation des questions politiques, où des acteurs extérieurs, potentiellement liés à d'anciens cercles de pouvoir,

cherchent à soumettre des questions politiques à l'arbitrage des tribunaux. Ce phénomène soulève des interrogations sur l'utilisation du pouvoir judiciaire pour trancher des débats traditionnellement réservés à la sphère politique. Ainsi, la notion de « discipline budgétaire » se transforme en un champ de bataille où différentes entités déploient des stratégies juridiques, transformant le système judiciaire en un acteur clé de la lutte politique.

Par ailleurs, il convient de mettre en exergue les questions juridiques actuellement en débat, en particulier celles portant sur l'interprétation du proverbe thaïlandais « L'argent public ne se perd ni dans l'eau, ni dans le feu » (เงินหลวง ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้) dans le contexte de la contestation du droit de propriété. Cette expression thaïlandaise reflète une conception profondément enracinée dans la culture administrative thaïlandaise. Elle signifie que les biens ou les fonds appartenant à l'État ne peuvent pas être considérés comme perdus, même en cas d'accident, de vol ou de détournement. En droit public, cette idée s'apparente au principe de l'imprescriptibilité des biens publics, selon lequel les biens appartenant à l'État ne peuvent être ni usucapés ni perdus du fait de la négligence. Ce principe traduit une volonté de protéger le patrimoine national et d'assurer la responsabilité des agents publics dans la gestion des fonds publics. Cette interprétation engage la capacité de l'État à récupérer les fonds des fonctionnaires sur les paiements publics sans être assujetti à un délai de prescription¹⁰⁶⁶. De même, l'application de la notion d'« Interdiction des libéralités » dans le cadre des procédures d'arbitrage administratif soulève des questions complexes relevant du droit public et de la discipline budgétaire¹⁰⁶⁷. Ces enjeux demeurent des défis majeurs pour la recherche académique, nécessitant une approche rigoureuse et nuancée pour leur résolution.

La nature complexe du droit des finances publiques confère à ce domaine une importance cruciale. Il incombe aux avocats publics de jouer un rôle essentiel dans la démocratisation de ces concepts afin de les rendre accessibles au grand public. Ce faisant, ils contribuent à la diffusion éclairée des connaissances fiscales tout en contrecarrant toute tentative de manipulation politique sous le prétexte fallacieux de la « discipline budgétaire ».

¹⁰⁶⁶ Veuillez consulter l'arrêt sur l'autorité et les devoirs de l'interjudiciaire, n° 45/2022, du 18 août 2022.

¹⁰⁶⁷ Voir WISARUTPIT W., « Observations sur la portée de la validité du principe juridique selon lequel « Une personne morale de droit public ne peut être contrainte à effectuer un paiement à qui que ce soit sans que la personne morale de droit public n'ait une obligation (dette) de payer à cette personne », un recueil d'articles académiques à l'occasion du 60e anniversaire de Professeur Dr Sura, Phon Nitikraipot, pages 183 à 207, et WANNAPANICH B., « Le principe selon lequel « L'État n'a pas à payer ce que l'État ne doit pas » : signification et limites d'application dans les affaires administratives impliquant un arbitrage », Dulapah, Office Court of Justice, (Année 69, Volume 2, 2018), pages 103 à 112.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

A. Ouvrages en français

ALBERT J., *Finances publiques*, Dalloz, 11e éd., 2019.

BAUDU A., *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 4e éd., 2023.

BUISSON J., *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 16e éd., 2015.

DAMAREY S., *Droit public financier Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Gualino Éditeur, 3e éd., 2024.

DUPUIS G., GUEDON M., CHRETIEN P., *Droit administratif*, Sirey, 10e éd., 2007.

DUSSART V., *Finances publiques*, LARCIER, 13e éd., 2012.

FRANK M. *Finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France/ Humensis, 5e éd., 2018.

FRIER P., PETIT J., *Droit administratif*, LGDJ, Droit Public, 18e éd., 2024.

GUYOMAR M. et SEILLER B., *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2019.

HOUSER M., *Les finances publiques aux concours*, Le document français, édition 2016.

LEGRAND A., WIENER C., *Droit public : Droit Constitutionnel et administratif, Finances publiques, Institutions européennes*, La Documentation française, 2017.

MICHEL L. et XAVIER V., *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 9e éd., 2017.

MORDACQ F., *Les finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France/ Humensis, 5e éd., 2018.

MUZELLEC R., CONAN M., *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 16e éd., 2013.

PATRICE C. et al., *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 18e éd., 2022.

RABAULT H., *Constitution financière de la France : Sources fondamentales du droit des finances publiques*, Paris, L'Harmattan, 2020.

SEILLER B., *Droit administratif (Tome 2, L'action administrative)*, Champs université, Paris, 9e éd., 2024.

TROPER M., HAMON F., *Droit Constitutionnel*, Paris, Lgdj Manuel, 35e éd., 2014.

TRUCHET D., *Droit public*, Presses Universitaires de France / Humensis, Paris, 4e éd., 2018.

WASERMAN F., *Finances publiques*, Paris, Documentation Française, 10e éd., 2023.

B. Ouvrages en anglais

ARYE L., *Public Finance and Public Policy : Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 3e éd., 2009.

CHOSSEN S. et SINN H., *Public Finance and Public Policy in the New Century*, The MIT Press Cambridge, London, 2009.

GRIFFITH-JONES S., et al., *Financial Crisis Management and Democracy Lessons from Europe and Latin America*, Springer Press, 2021.

MUDDE C., ROVIRA-KALTWASSER C., *Populism (a very short introduction)*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

MUSGRAVE R., MUSGRAVE P., *Public Finance in Theory and Practice*, Limited Signed Edition McGraw Hill Higher Education, 5e éd., 1989.

MIKESELL J., *Fiscal Administration : Analysis and applications for the public sector*, Boston, Cengage Learning, 10e éd., 2017.

STALLINGS K., B., *The Political Economy of Latin American Populism*, The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

C. Ouvrages en thaïlandais

ACHAVANUNTAKUL S., *Économie alternative sur l'économie du bonheur, l'économie islamique et la politique populiste*, Bangkok, Imprimerie openbooks, 2010.

AMONWAT P., *Principes juridiques de la discipline dans la fonction publique*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 2016.

BUNMA S., *Populism : Catastrophe de l'Argentine à la Thaïlande ?*, Bangkok, Imprimerie Nation Books, 2003.

BUREAU DE VERIFICATION DES FONDS PUBLICS, *L'histoire du Bureau de la Commission de vérification des fonds publics*, Bangkok, 1975.

CHAIWISSET N., *Connaissance de base en droit sur la discipline dans la fonction publique*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 2021.

CHOMCHAI P., *Introduction aux lois financières et monétaires*, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, Pathumthani, 2009

CHUEATHAI S., *Connaissances générales en droit : Principes généraux du droit*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 27^e éd., 2020.

ENGCHANIL A., *Principe du droit des finances publiques*, Imprimerie Winyuchon, Bangkok, 2015.

KAEWLA-IAD S., *Lois budgétaires de la Thaïlande*, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, Pathumthani, 2017.

KAEWLA-IAD S., *Lois budgétaires étrangère : Réflexions et expériences des États-Unis et de la France*, Pathumthani, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, 2017.

KAEWLA-IAD S., *Droit des finances publiques : Budget*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 2020.

KRABUANSRI A., *Connaissance générale du droit des finances publique*, Winyouchon, 2023.

LERTPAITHOON S., *Droit budgétaire*, Bangkok, Imprimerie Nititham, 3^e éd., 1998.

LAOTHAMATAS A., *Thaksin - Populism*, Bangkok, Imprimerie Matichon, 2006.

MEENAKANIT T., *Explication du Droit Pénal Générale*, Winyuchon, 25^e éd., 2023.

MEWONGUKOTE B., *Droit Constitutionnel*, Pathumthani, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, 2^e éd., 2008.

PAKEERAT W., *Le droit administratif général*, Imprimerie Nitirat, Bangkok, 2011.

PATTAMASUKON P., *Parlement thaïlandais dans quarante-deux ans (1932-1976)*, *Société en commandite de Chor Samunchang*, Bangkok, 2^e éd., 1974.

PIPATSEREETHAM K., *Financement sur l'allocation et la distribution*, Bangkok, Presse universitaire Thammasat, 9^e éd. 2009.

SABYEROOB-POLSUWAN O., *Droit public financier*, Pathumthani, Projet de manuel d'enseignement, Faculté de droit, Université de Thammasat, 3^e éd., 2014.

SAWANGSAK C., *Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État (Méthodes budgétaire et vérification des fonds publics)*, Bangkok , Imprimerie Winyuchon, 2019.

SAWANGSAK C., *Principes d'interprétation juridique avec étude de cas : Problèmes liés à la nomination des juges à la Cour administrative suprême pour la première fois*, Bangkok : Winyuchon, 2000.

SETABUTR N., *Constitution et Politique thaïlandaise*, Bangkok, Imprimerie Université de Thammasat, 2007.

SOPHONBOON P., *Méthodes et cycles budgétaires comparatifs (entre la Thaïlande, l'Angleterre et les États-Unis)*, Bangkok, Imprimerie Versatile Publishing, 1984.

SUWANMALA C., *Démocratie budgétaire en Thaïlande*, Bangkok, Faculté des sciences politiques, Université Chulalongkorn, (Coll. Thailand Democracy Watch), 2010.

SUWANMALA C., *Systèmes budgétaires et gestion axée sur les résultats dans le secteur public : relations entre l'État et les citoyens à l'ère moderne*, Bangkok : Thanathat Printing, 2003.

SUWANTHAT P., *Finances publiques*, Bangkok, Imprimerie Winyuchon, 5e éd., 2016.

TEERATAYAKINAN K., *Principes du budget*, Bangkok, Imprimerie Thai Wattana Panich Publishing House, 1985.

UWANNO B., *Droit Public*, Tome 3, Origines et Méthodologie juridique, Bangkok, Imprimerie Nititham, 1995.

WISAROOTPITCH W., *Concepts et principes de base en droit public*, Bangkok, Imprimerie Nititham, 1997.

II. MEMOIRES, THESES

BOONCHOO P., *Problèmes concernant le contrôle des disciplines financières et fiscales de l'État en vertu de la Constitution de 2017*, Thèse, Faculté de droit, Université Thammasat, 2019.

BOONNAN A., *Le Contrôle de la discrétion administrative par le pouvoir judiciaire dans le système juridique britannique et le système juridique thaïlandais*, Mémoire de Master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2011.

BOONPLOOK K., *Contrôles budgétaires en Thaïlande*, Thèse, Université Aix-Marseille III, 2010.

CHAROENCHATCHAI M., *Contrôle de la dépense hors budget*, Mémoire de Master, Faculté de droit, Université Chulalongkorn, 1996.

DEANGTHONGDEE S., *Etude comparative sur le système de l'audit de l'État de la Thaïlande et de l'Australie*, Mémoire de Master, Faculté de Droit, Université Thammasat, 2007.

ENGCHANIL A., *La procédure budgétaire en Thaïlande*, Thèse, Université Aix-Marseille III, 2009.

FAKFAE E., *Problèmes concernant la discipline budgétaire et financière au titre de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999*, Mémoire de Master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2017.

GLUDPARE S., *Nature juridique des actes de la Commission de vérification des fonds publics*, Mémoire de master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2008.

GNONGPATTANANGKUL S., *Audit de performance par le bureau de la Commission de vérification des fonds publics*, Mémoire de master, Faculté de comptabilité, Université Chulalongkorn, 1991.

KRABUANSRI A., « Les problèmes du contrôle du “POPULISME” en Thaïlande », Mémoire de Master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2016.

KUNTREE N., *Problèmes de sanction des disciplines monétaires et financières de l'État en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018*, Mémoire de Master, Faculté de droit, Université de Sukhothai Thammathirat, 2019.

MEKMASIN A., *Effet des comités d'audit sur l'accomplissement des missions des auditeurs internes*, Mémoire, Master d'administration publique, Faculté d'Administration publique, Université Chulalongkorn, 2001.

NATHAKARNKIJKUL S., *Indépendance du Bureau de la Commission de vérification des fonds publics*, Mémoire de Master, Faculté de comptabilité, Université Chulalongkorn, 1969.

NICOLAS R., *Système Thaksin : coup de frein au processus de démocratisation ou « voie thaïlandaise » vers la démocratie ?*, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, 2005.

NIDINANDANA Ch., *Aspect légal du contrôle du budget de l'État en Thaïlande*, Mémoire du Master, Faculté de droit, Université Chulalongkorn, 1974.

SANGNIVES N., *Développement des unités d'audit interne : l'examen de l'unité d'audit interne au sein de la Direction centrale de la comptabilité*, Mémoire de Master, Faculté des sciences politiques, Université Chulalongkorn, 2002.

SOONTORNVIPAT V., *Discipline budgétaire et financière selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999*, Mémoire du Master, Faculté de droit, Université Thammasat, 2007.

TANGKAJORNSAK N., *Rôle et l'organisation de l'institut de vérification des fonds publics*, Mémoire, Faculté de droit, Université Chulalongkorn, 1995.

TRISADIKOON K., *Application juridique de la loi sur la discipline budgétaire en Thaïlande*, Mémoire, Faculté de droit, Université Thammasat, 2022.

YOSSUNDARA A., *Contrôle des finances publiques*, Thèse, Université Paris I, 2013.

III. RAPPORTS ET ETUDES

BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE, *Discipline budgétaire de la Thaïlande (passé au présent) et lignes directrices pour renforcer la discipline budgétaire conformément aux principes internationaux*, Rapport de recherche du bureau de la politique financière, Bureau de la politique financière, 2008.

BUREAU DU BUDGET, *Résumé du budget de la Thaïlande pour l'exercice 2025*, 2024.

CHAIYAWAN S., *Étude pour la préparation du système d'analyse du solde budgétaire structurel de la Thaïlande*, Bureau de la politique budgétaire, 2015.

CHULADUNG P., *Discipline budgétaire : Une analyse de La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018*, Bureau du Secrétariat de l'Assemblée nationale, 2018.

CHATAMANA W. et autres., *Loi sur la responsabilité financière*, Direction des Affaires Fiscales, 2007.

CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2001 jurisprudence et avis de 2000 : les autorités administratives indépendantes*, Conseil d'État, 2001.

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE, *Rapport au Président de la République*, Cour de Discipline Budgétaire et Financière, 2021.

LERTPAITON S., *Document de recherche "The Organic Act", un rapport de recherche pour préparer une proposition de réforme politique thaïlandaise (présenté à la Commission du développement démocratique)*, la Commission du développement démocratique, 1995.

MAREK D., *The Economic and Monetary Union : Past, Present and Future*, CASE Reports 2019.

PHAOSUKTHAVORN S., *Cour de Discipline Budgétaire et Financière*, Centre d'études du droit administratif international, Bureau des affaires académiques et de la coopération internationale, Bureau de la Cour Administrative, 2008.

SABYEROOB-POLSUWAN O., *La discipline budgétaire et financière en Thaïlande*, Rapport de recherche présenté à la faculté du droit, Université Thammasat, 2002.

SABYEROOB-POLSUWAN O., *La discipline budgétaire et financière*, Rapport de recherche présenté au bureau de vérification des fonds publics, 2006.

SACHANTHAPONG N., *une collection de déclarations de politique gouvernementale du premier gouvernement à nos jours*, Secrétariat de l'Assemblée nationale, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Secrétariat de l'Assemblée nationale, Bangkok, 1997.

SIAMWALLA A., JISUCHON S., « Solutions à la pauvreté : libéralisme, populisme ou État-providence », *Rapport TDRI, n° 73, août 2009*, Institut de recherche pour le développement de la Thaïlande.

VARUNYOU V., *L'organe d'État indépendant, Recherches à propos de la réforme politique thaïlandaise*, Bangkok, l'Office du fonds de soutien pour la Recherche, 1995.

VARUNYOU V., *L'importance de la discipline monétaire et financière pour la démocratie*, Document académique personnel pour la formation sur l'état de droit pour la démocratie, classe 7, Collège de la Cour constitutionnelle, Bureau de la Cour constitutionnelle, 2019.

IV. DOCUMENTS DE TRAVAIL DES ADMINISTRATIONS ET DU PARLEMENT

BUREAU DE LA COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, *La Commission nationale de lutte contre la corruption propose la destitution de l'ancien Premier ministre sur la promesse de riz*, Communiqué de presse, 2014.

BUREAU DE LA COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, *Une enquête d'établissement des faits a accusé Mme Yingluck Shinawatra, lorsqu'elle était Premier ministre, d'avoir violé sa position en vertu du Code pénal sur le programme gouvernemental d'engagement et de drainage du riz*, Communiqué de presse, 2014.

BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, *Élaboration d'un cadre de viabilité budgétaire*, <http://www.fpo.go.th/main/News/Special-report/761.aspx>.

BUREAU DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, *The Complete Report of Thailand's Fiscal Discipline Education Research Project (du passé au présent) et les moyens de renforcer la discipline budgétaire selon les principes internationaux*, Bureau de la politique budgétaire.

BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, *Procédures*, <http://dfmo.oag.go.th/pronouncement>.

BUREAU DU SENAT, *Lettre du Bureau du Sénat, Question rapide n° 059 concernant l'impact de la politique de nantissement du riz du gouvernement*, 2012.

BUREAU DU SENAT, *Registres des votes des membres de l'Assemblée législative nationale à l'Assemblée législative nationale 7/2015*, 2015.

BUREAU DU SECRÉTARIAT DU CABINET, *Lettre du Bureau de Secrétariat du Cabinet, Urgent, n° 0506/14643 relatif aux mesures de relance économique dans les 3 premiers mois*, 2014.

BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Les réformes de la Thaïlande sur les politiques populistes qui affectent la dette publique et l'augmentation des dispositions en matière de responsabilité dans les projets populistes*.

BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Procès-verbal de la séance conjointe du Parlement n° 1-2001 (Général)*.

BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Procès-verbal de l'Assemblée législative nationale, n° 8-2014.*

BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Comparaison du projet de Constitution du Royaume de Thaïlande (Version référendaire) [de 2007] avec la Constitution du Royaume de Thaïlande 1997.*

BUREAU DE LA COUR ADMINISTRATIVE, *Actualités de la Cour Administrative : La Cour Administrative se montre prête à préparer la mise en place de la Division de la discipline budgétaire et financier,* https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=14530, 8 mai 2015

BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, *Le Bureau de vérification des fonds publics s'est empressé de récupérer 2 millions de bahts auprès de l'Organisation administrative provinciale de Chumphon en cas de subventions versées à l'Association de football de Chumphon, causant des dommages au gouvernement, Communiqué de presse, 2005.*

BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, *Les lignes directrices : l'organisation et l'évaluation du système de contrôle interne, Rapports annuels d'activités, 2009.*

BUREAU DE VÉRIFICATION DES FONDS PUBLICS, *Lettre du Bureau de vérification des fonds publics sur la vérification des fonds publics, Urgent, n° 0012/0280 concernant l'examen du projet de nantissement du riz paddy du gouvernement du 30 janvier 2014, 2014.*

BUREAU DU SECRÉTARIAT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS EXERCE LES FONCTIONS D'UN SECRÉTAIRE ADJOINT, *Commission de rédaction de la Constitution, Résumé de la 14e réunion du Comité de rédaction de la Constitution, 2014.*

BUREAU DU VICE-PREMIER MINISTRE, *Lettre du Bureau du Vice-Premier Ministre, Urgent, n° 0114/LorRor(๑๕)2/11754 relatif au projet de loi sur le Fonds National Villageois et Communautaire Urbain, 2001.*

COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *Essence du projet de Constitution pour le Conseil national de réforme pour la résolution, à utiliser lors du séminaire du Conseil national de réforme du 24 août 2015, 2015.*

COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *Essence du projet de Constitution réformé, Documents pour le séminaire sur la diffusion des connaissances et l'audience publique sur le projet de Constitution, mars 2015, 2015.*

COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *Premier projet de Constitution*, 2015.

COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, *Sous-Commission*, https://cdc.parliament.go.th/draftConstitution/committee_list.php.

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE, *Rapport au président de la république*, 2021.

COUR DES COMPTES, *Rapports de la certification des comptes de l'État*, 2020.

COUR DES COMPTES, *Mission de Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)*, <https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cdbf/mission>.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE DE RÉFÉRENCE BUREAU DE LA COMMISSION 1, SECRÉTARIAT DU COMITÉ DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION DANS LA PRÉPARATION DES INTENTIONS, *Tableau récapitulatif des intentions par article du projet de Constitution du Royaume de Thaïlande Sous-comité sur l'enregistrement de l'intention de la Constitution et la préparation de la lettre d'événement de rédaction de la Constitution Dans le Comité de rédaction de la Constitution*, vol. 2.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DES COOPÉRATIVE, *Lettre du Ministère de l'Agriculture et des Coopératives, Urgent, n° 2215/2958 relative au projet de nantissement du riz paddy, Année de production 2011/12*, 2011.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Lettre du ministère de l'Éducation, Urgent, n° 0208/932 relative à la mise en œuvre d'un projet de gestion de l'enseignement et de l'apprentissage à l'aide d'un ordinateur portable*, 2012.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Lettre du Ministère des Finances n° 0201/15104 relative à la mise en œuvre du projet d'assurance des prix des produits du 7 septembre 2009*, 2009.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Lettre du Ministère des Finances n° 0726/Kor (๓).1601 relative aux mesures fiscales visant à renforcer la compétitivité du pays du 7 octobre 2011*, 2011.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Lettre du Ministère des Finances, Urgent, n° 0619/Or (๓) 1394 relative au remboursement de la première voiture du 6 septembre 2011*, 2011.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, *Lettre du ministère du Travail, Urgent, n° 0637/446 relative à la mise en œuvre du projet d'aide aux personnes et aux personnels de l'État*, 2009.

NOTRE EUROPE, *Discipline budgétaire et politique macroéconomique dans l'Union européenne : Y a-t-il convergence entre le pacte de stabilité et la stratégie de Lisbonne?*, Séminaire organisé par à Paris le 8 mars 2003, Compte-rendu rédigé par Jean-Louis ARNAUD, 2003.

SENAT, *Les lois de finances*, https://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html.

WORLD BANK, *Thailand Public Finance in Transition*, Report No.20656-TH, 2000.

V. DECISION DE L'ADMINISTRATION ET JURISPRUDENCES

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 77-91/1978 du 18 janvier 1978.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011.

COUR ADMINISTRATIVE DE NAKHON SI THAMMARAT, Arrêt n° 100/2017.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Arrêt n° 12/2003.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Arrêt n° 181/2005.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Arrêt n° 254/2010.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Arrêt n° 1519/2016.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Arrêt n° Or.Por. (อพ.) 160/2025.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 111/2002.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 1/2017.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 431/2009.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 182/2010.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 628/2010.

COUR ADMINISTRATIVE SUPREME, Ordonnance n° 959/2012.

COUR CONSTITUTIONNEL, Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014 : Le président de l'Assemblée nationale soumet les opinions des membres de l'Assemblée nationale et le président de l'Assemblée nationale présente les opinions des membres de l'Assemblée nationale, en saisissant la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation contre un projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le développement des infrastructures de transport du pays dont les dispositions sont contraires ou incompatibles avec la présente Constitution ou qui est adopté contrairement aux dispositions de la présente Constitution en vertu de l'article 154 premier alinéa (1) (คดีรถไฟความเร็วสูง l'affaire « Train à grande vitesse »).

COUR CONSTITUTIONNEL, Ordonnance de la Cour Constitutionnelle n° 56/2012 du 10 octobre 2012 : Professeur agrégé Adis Isarangkun na Ayuthaya et autres saisissent la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation contre le programme de subventionnement des produits agricoles « Rice Pledge » qui est inConstitutionnel, article 84 (1) (คดีจำนำข้าว l'affaire « Rice Pledge »).

COUR CONSTITUTIONNEL, Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 15/2025 du 1er août 2025 : La demande de membres de la Chambre des représentants en vertu de l'article 144, alinéa 3, de la Constitution, afin que la Cour constitutionnelle statue sur la question suivante : lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 2025 et du projet de loi de finances pour l'exercice 2026, y a-t-il eu la présentation d'amendements ou tout acte quelconque ayant pour effet de permettre, directement ou indirectement, à des membres de la Chambre des représentants, du Sénat ou à des commissions, de participer à l'utilisation des crédits budgétaires conformément à l'article 144, alinéa 2, de la Constitution.

COUR SUPREME, Arrêt n° 724/1947.

COUR SUPREME, Arrêt n° 559/1953.

COUR SUPREME, Arrêt n° 7/2013 de la Cour suprême de la division pénale du titulaire de la charge politique dans l'affaire de corruption dans l'achat de véhicules et de bateaux de pompiers à Bangkok.

COUR SUPREME, Arrêt n° 211/2012 de la Cour suprême de la division pénale du titulaire de la charge politique dans l'affaire du gouvernement du projet d'achat de riz aux agriculteurs de Yingluck Shinawatra.

COUR SUPREME, Arrêt n° คมจ. 5/2023 (Jugement pénal visant un responsable politique 5/2023) dans l'affaire de la privation des droits politiques de Panikarn Vanich, ancienne députée du parti Future Forward, à vie.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 3/2004 : Le décaissement de fonds par les administrateurs municipaux sans budget.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 1/2004 : Les administrateurs municipaux agissant ou s'abstenant d'exercer des fonctions en rapport avec un contrat de travail illégal.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 4/2005 : La corruption sur l'achat de chaises en plastique du bureau de district.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 8/2013 : La perception des revenus du bureau foncier n'est pas conforme aux réglementations gouvernementales.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 2/2013 : Le versement des salaires aux employés temporaires journaliers est faux.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 9/2014 : Les fonctionnaires de l'organisation administrative du sous-district reçoivent de l'argent, n'enregistrent pas les comptes, n'envoient pas d'argent ou ne déposent pas aux banques et paient sans preuve de paiement.

Décision de la Commission de vérification des fonds publics sur discipline budgétaire et financière n° 1/2015 : Le suivi non urgent du remboursement des emprunts de l'organisation administrative du sous-district : ne pas exhorter le soutien d'emprunt de l'organisation administrative du sous-district.

VI. ARTICLES DE PERIODIQUES ET PRESSE

AREFI A., « Thaïlande : le riz thaï va-t-il faire tomber le pouvoir ? », *Le point international*, 27 février 2014, https://www.lepoint.fr/monde/thaïlande-le-riz-thai-va-t-il-faire-tomber-le-pouvoir-27-02-2014-1796216_24.php#.

ARUNMAS P., CHANTANUSORNSIRI W., « How awful was rice pledging, really ? », *Bangkok Post*, 25 août 2017, <https://www.bangkokpost.com/business/1312615/how-awful-was-rice-pledging-really->.

BANGKOK BUSINESS, « Le Conseil des ministres inquiet de l'article 144 publie une lettre de mise en garde aux agences concernant le transfert de budget pour stimuler l'économie », 19 juin 2025, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1185725>.

BANGKOK BUSINESS, « Le gouvernement critique le parti Move Forward : Sirikanya envisage de saisir la Cour administrative pour freiner le projet de portefeuille numérique », 26 juin 2024, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1133134>.

BARET K., « Effectiveness of fiscal performance in the EU : Contributions of Propensity Score Matching », Working Paper, 2018, *Sciencesconf*, <https://gdrbesancon2019.sciencesconf.org/253974/document>.

BARBIER-GAUCHARD A., « La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques théoriques et appliquées de l'université de Strasbourg*, Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA), n° 39 Hiver 2018.

BARON L., « Thaïlande : pourquoi un nouveau coup d'État ? », *Tv5monde*, 22 mai 2014, <https://information.tv5monde.com/info/thaïlande-pourquoi-un-nouveau-coup-d-État-1843>.

BBC, « Constitution thaïlandaise : le conseil militaire rejette le projet », *BBC*, 6 septembre 2015, <https://www.bbc.com/news/world-asia-34149523>.

BBC, « Thailand Senate rejects controversial amnesty bill », *BBC*, 12 novembre 2013, <https://www.bbc.com/news/world-asia-24903958>.

BBC THAI, « Le 2 février, l'élection "nulle" et les accusations "Je veux voter" », *BBC THAI*, 1er février 2018, <https://www.bbc.com/thai/thailand-42898615>.

BBC Thai, « Budget 2022 : "faire un carte blanche" 16 milliards au général Prayut », *BBC THAI*, 4 août 2021, <https://www.bbc.com/thai/thailand-58087459>.

BUNYAMANEE S., « Populisme casts shadow over Thai politics », *Bangkok post*, 19 décembre 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1596822/populism-casts-shadow-over-thai-politics>.

BUREAU DU BUDGET, « Loi sur le budget annuel (Loi sur le budget) pour l'exercice 2568 : documents budgétaires électroniques », publié sur : <https://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545&page=3&catID=1473&sort=1>

BOONPLOOK K., « Cours de discipline budgétaire et financier en France », *Journal de la Cour Administrative*, vol. 15, n° 3 (juillet-septembre), 2015.

BOONSAN S., « Opportunité d'instituer une Cour Administrative de la discipline budgétaire et financier », *Documents académiques du Bureau du Sénat*, Bureau du Sénat, 2015.

BUNMA N., « La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : Nouvel espoir de la nation », Bureau de la politique budgétaire.

Bureau de la Cour Administrative, « Séminaire Bilatéral entre Tribunaux Administratifs avec la Commission d'Audit Public, thème : Problèmes pratiques concernant l'audit public », communiqué de presse, 5 août 2022, [online] available from : https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=23061.

Bureau de la Cour Administrative, « Problèmes pratiques concernant l'audit public », Séminaire académique entre le Bureau de vérification des fonds publics et le Bureau de la Cour Administrative, 4 août 2022, au Bureau de la Cour Administrative, *Journal académique de la Cour administrative* (Volume 23, n. 1°, 2023).

CAMBRIDGE DICTIONARY, « Populism », <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/populism>.

CHAITRONG W., CHANWANPEN K., « Anger at new junta law banning populist policy », *The Nation Thaïlande*, 18 mai 2021, <https://www.nationthailand.com/politics/30343636>.

CHANDARASOMBOON A., « Considérations dans la loi sur l'audit de l'État », *Journal de droit*, vol. 23, n° 4, décembre, 1993.

CHANTARAPIDOK A., « Illusion fiscale : une analyse des impacts de la mise en œuvre du populisme », *Journal de l'Université de Silpakorn*, vol. 39, no. 1, janvier-février, 2019.

CHITMAHAMA P. et al., « Règles de sanction des amendes administratives selon la loi allemande et la loi française et lignes directrices pour la détermination des amendes administratives en droit thaïlandais », Bureau du Conseil d'État.

CNLA, « Le Bureau de vérification des fonds publics avertit Yingluck de son engagement à fournir du riz », <https://www.komchadluek.net/scoop/293097>.

COMMISSION DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION, « Déterminer l'essence de la réforme de la nouvelle Constitution », Brochure de Constitution, année 1, n° 1, Bureau du Secrétariat de l'Assemblée nationale.

COUR DES COMPTES, « Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer », 2 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-affectees-des-instruments-mieux-encadrer-0>.

DALLOZ, « Acte de gouvernement », <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000021>.

DAILY NEWS ONLINE, « Sirikanya tweete qu'elle saisira la juridiction administrative et non la Cour constitutionnelle si le gouvernement poursuit le projet de portefeuille numérique de 10 000 bahts », Daily News Online, 21 juin 2024, publié sur <https://www.dailynews.co.th/news/3561202/>.

DERON F., « Incertitude sur le résultat des élections en Thaïlande », *Le Monde*, 2 avril 2006, https://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2006/04/02/incertitude-sur-le-resultat-du-vote-en-thaïlande_757160_3216.html.

DERON F., « La justice thaïlandaise invalide élections législatives du 2 avril », *Le Monde*, 8 mai 2006, https://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2006/05/08/la-justice-thaïlandaise-invalide-les-elections-legislatives-du-2-avril_769282_3216.html.

DUBUS A., « Coup d'État militaire en Thaïlande », *Liberation*, 19 septembre 2006, https://www.liberation.fr/planete/2006/09/19/coup-d-État-militaire-en-thaïlande_5007/.

FEATHERSTONE K., « The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU : A Failing State in a Skewed Regime », *JCMS*, vol. 49, n°2, 2011.

FIPECO, « Le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance », 2 Janvier 2017, <https://fipeco.fr/fiche/Le-traité-de-Maastricht-et-le-pacte-de-stabilité-et-de-croissance>.

GLAHAN S., « Anti-populism law not for greater good », *Bangkok Post*, 9 mai 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1461338/anti-populism-law-not-for-greater-good>.

GRANDE BIBLIOTHÈQUE DU DROIT, « Consentement à l'impôt (fr), 4 mai 2014. », [https://www.lagbd.org/index.php/Consentement_%C3%A0_l%27imp%C3%B4t_\(fr\)](https://www.lagbd.org/index.php/Consentement_%C3%A0_l%27imp%C3%B4t_(fr)).

HOU Y., « Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Governments », *L'Administration publique Face aux défis de l'Inégalité et de l'Exclusion Miami (États-Unis), 14-18 Septembre 2003*, Association internationale des écoles et instituts d'administration.

ISSARA N., « La clôture après la fuite du bétail : leçons tirées du débat sur le budget », *Matichon*, 6 mars 1993 : 8.

ISRANEWS, « La NACC accepte d'enquêter sur le budget 2568 distribuant 10 000 bahts, violation de l'article 144 de la Constitution, accusations contre « Paethongthar – députés – sénateurs » en bloc », 9 juin 2025, <https://www.isranews.org/article/isranews-news/138649-invesnews-89.html>.

ISRANEWS, « Le Bureau de vérification des fonds publics présente dans son intégralité 5 livres mettant en garde contre le cas d'engagement de riz de Yingluck-Kittirat », 26 février 2014, https://www.isranews.org/content-page/item/27547-stk_27547.html.

JANESANTIKUL N., « Décentralisation fiscale : problèmes et solutions », *Journal de l'Institut du roi Prajadhipok, année 15, n° 1, 2017*, Institut du roi Prajadhipok, 2017.

JATUPORN C., et al, « The effect of rice price-pledging scheme on price transmission of rice markets in Thailand », *Asian Journal of Empirical Research*, 2012.

KAEWLA-IAD S., « Sanctions administratives en cas de violation de la discipline monétaire et financière de l'État », *Cristaux de pensée ; La vie d'Eakaboon : Un livre à l'occasion du 60e anniversaire du professeur adjoint Dr. Eakaboon Wongsawatgul*, Faculté de droit, Université Thammasat, 2020.

KASPERSKAYA Y., XIFRÉ R., « Fiscal discipline and budgetary analytical capacity : The case of the euro area », 1 July 2020, <https://voxeu.org/article/fiscal-discipline-and-budgetary-analytical-capacity-euro-area>.

KHAOSOD, « Journal officiel publie une annonce “Interdiction du Populisme” », 20 avril 2018, https://www.khaosod.co.th/politics/news_985138.

KLAIKHAM N., « “Discipline monétaire et financière de l'État” et “Exécution de la discipline monétaire et financière de l'État” en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 », *Association des étudiants boursiers thaïlandais*, 2019.

KRABUANSRI A., « Examen du budget en vertu de l'article 144 et problème du budget central », <https://www.ilaw.or.th/node/5935>, *ilaw*, 5 août 2021.

KRABUANSRI A., « Histoire intéressante des juristes du droit public (Sutthichai Ngamchuensuwan) », *Journal académique de la Cour administrative, Bureau de la Cour administrative*, (22e année, volume 3, 2022).

KRABUANSRI A., « Maintien de la discipline budgétaire par l'organe de contrôle audit externe : la Cour disciplinaire budgétaire et financière de France et la Commission de vérification des fonds publics », *Journal académique de la Cour Administrative, Bureau de la Cour Administrative*, (volume 22, n° 3, 2022).

KRABUANSRI A., « Rôles de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative dans le maintien de la discipline budgétaire », *Journal académique de la Cour Administrative, Bureau de la Cour Administrative*, (volume 22, n° 3, 2022).

KRABUANSRI A., « Vérification des fonds publics en France et en Thaïlande, » *Journal académique de la Cour Administrative, Bureau de la Cour Administrative* (volume 23, n° 2, 2023).

KOBORI M., « Populism as Rhetorical Politics in Britain and Japan : ‘Devil take the hindmost’ », *Revue de droit Ritsumeikan*, vol. 30, 2019.

LA TOUPIE, « Populisme », www.toupie.org/Dictionnaire/Populisme.htm.

LANGUEPIN O., « A qui profite le populisme en Thaïlande ? », *Thaïlande-Fr*, 02 octobre 2012 (mise à jour au 25 septembre 2017), <https://www.thaïlande-fr.com/economie/21310-a-quoi-sert-le-populisme-en-thaïlande>.

LANGUEPIN O., « Riz amer en Thaïlande », *Thaïlande-Fr*, 8 Janvier 2013 (mise à jour au 25 Septembre 2017), <https://www.thaïlande-fr.com/economie/21689-riz-amer-thaïlande>.

LE PARISIEN, « Thaïlande : l'Alliance du peuple pour la démocratie, un mouvement hétéroclite », *LE PARISIEN*, 2008, <https://www.leparisien.fr/international/thaïlande-l-alliance-du-peuple-pour-la-democratie-un-mouvement-heteroclite-31-08-2008-186253.php>.

LE PETIT JOURNAL., REUTERS., « La Thaïlande relève le plafond de sa dette publique pour faire face à la crise », *le petit journal*, 21 septembre 2021 (mise à jour au 23 septembre 2021, <https://lepetitjournal.com/bangkok/actualites/thaïlande-releve-plafond-dette-publique-faire-face-crise-320733>).

MAISRIKROD S., « LEARNING FROM THE 19 SEPTEMBER COUP : Advancing Thai-style Democracy? », *ISEAS - Yusof Ishak Institute: Southeast Asian Affairs*, 2007.

MAKMEK K., « La dette publique thaïlandaise approche les 10 000 milliards de bahts », *Workpoint Today*, 22 avril 2022., [online] available from : <https://workpointtoday.com/หนี้สาธารณะไทยใกล้แตะ10ล้านล้านบาท>.

MARINE J., « Populisme en Thaïlande : "Thaksin Shinawatra reste l'homme qui divise le pays" », *Asialyst*, 2019, <https://asialyst.com/fr/2019/01/14/populisme-thaïlande-thaksin-shinawatra-reste-homme-qui-divise-thaïlande/>.

MATICHON, « Excellente conclusion de Borwornsak Uwanno “il veut vivre longtemps” », 21 mars 2018, https://www.matichon.co.th/columnists/news_884495.

MATICHON, « Cabinet' approuve le budget central de 191 millions de bahts pour le contrôle de la foule », 26 janvier 2021, https://www.matichon.co.th/politics/news_2548607.

MATICHON, « Ouverture des détails budgétaires : le budget central en tête avec 600 milliards de bahts – les 10 ministères les mieux dotés », 20 mai 2025, publié sur : https://www.matichon.co.th/politics/news_5191771.

MENDAKA J., « Possibilité de créer un tribunal pour la comptabilité, la budgétisation et les finances en Thaïlande », *Journal de l'Institut du roi Prajadhipok*, vol. 11, n° 3, Institut du roi Prajadhipok, 2013.

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, « Grands noms et courants de l'économie : Milton Friedman », <https://www.economie.gouv.fr/facileco/milton-friedman>.

MYDANS S., « Le pouvoir du peuple combat la démocratie dans les manifestations thaïlandaises », *Nytimes*, 11 Septembre 2008, <https://www.nytimes.com/2008/09/12/world/asia/12thai.html?fta=y>.

NAEWNA, « Tribunal des disciplines des finances publiques : Tribunal de police de “Corruption” », 4 février 2015, <https://www.naewna.com/politic/142874?fbclid=IwAR2LpUHfkYVJA2cg4eQ1qlyGIz4z8EzvrJXUvYb-xErsGy1OosPAiSca7U>.

PAKEERUT W., « Recours à l'interprétation du droit public », communication présentée à l'occasion du centenaire de la naissance du professeur Chitti Tingsapat en 2008.

PAKEERUT W., « Utiliser et interpréter le droit public », Chulniti (juillet-août 2010).

PAKEERUT W., « Utilisation et interprétation du droit public, » Documents présentés lors de la commémoration du 100e anniversaire de la naissance du professeur Jitti Tingsapat, Faculté de droit Université Thammasat, 30 mars 2008.

NEELAPAICHIT K., « Populist and Authoritarian Leadership of Prayuth-Chan-ocha and Rodrigo Duterte », *Thai Journal of East Asian Studies*, vol. 24 no. 1 (2020) : January - June 2020, 2020-06-29.

OXFORDLEARNERSDICTIONARIES, « Populism », <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/populism>.

PARTI DEMOCRATE, « 2 ans de gouvernement Abhisit Vejjajiva », <http://www.democrat.or.th/th/policies/progress-report/2-year-Government-of-Abhisit/>.

PHAKERAT W. et al, « Déclaration de la Faculté de droit, Université de Thammasat, 1er juillet 2008, Commentaires sur l'ordonnance de la Cour Administrative centrale n° 984/2551, acceptant une plainte contre une déclaration conjointe entre les gouvernements thaïlandais et cambodgien concernant la l'enregistrement du temple de Preah Vihear en tant qu'héritage du monde et établir des mesures ou des moyens de protection pour un soulagement temporaire avant le jugement », *Actions gouvernementales ou Actions gouvernementales : Controverses académiques dans le système juridique public thaïlandais*, 1ère édition (Bangkok : Thammasat University Press).

PHOTHISAI A., « Principes généraux d'interprétation du droit civil et pénal », Chulniti (juillet-août 2010).

POSTTODAY, « “Loi de disciplinaire budgétaire”, un bouclier pour bloquer la campagne populiste », 4 mars 2019, https://www.posttoday.com/finance-stock/news/582160?fbclid=IwAR3WUFzC0GoGebBB65nZtqJXIgOPp_NWpsPq8ffV-kfUrtj8w_8PWnvnpxg.

POSTTODAY, « La sous-commission propose la création de la Cour de disciplinaire budgétaire et du budget », 4 décembre 2014, <https://www.posttoday.com/politic/news/333884>.

PRACHACHAT, « Prayut donnant de l'argent pour 47 projets », *PRACHACHAT*, 10 décembre 2020, <https://www.prachachat.net/politics/news-570011>.

RABAULT H., « Droit public financier allemand. Un aperçu comparatiste », *Revue Française de Finances Publiques* n° 155 - Septembre 2021 *Souveraineté de l'État et financiarisation du droit*, 2021.

RAILLON F., « Asie orientale : le syndrome national-populiste », in *Populismes et nationalismes dans le monde*, Questions internationales - n° 83 Janvier - février 2017, La Documentation française.

RAYNAUD P., « Populisme existe-t-il ? », in *Populismes et nationalismes dans le monde*, Questions internationales - n° 83 Janvier - février 2017, La Documentation française.

SAMUTWANICH K., « *La personne marginalisée de l'autre côté : « guerre juridique » selon votre volonté...* », Matichon, 6 août 2025, Matichon, 6 août 2025, publié sur : https://www.matichon.co.th/columnists/news_5307316.

SHAWN D., « Indonesia to pay fuel subsidies to poorest », *Financial Time*, 12 septembre 2005, <https://www.ft.com/content/a93a470e-23ae-11da-b56b-00000e2511c8>.

SIAM INTELLIGENCE., Points intéressants de la déclaration de politique du gouvernement Yingluck, <http://www.siamintelligence.com/yingluck-policy-address/>.

SIRIPRAPANUKUL P., « Pracharat (ประชากรรัฐ) – Populism (ประชานิยม) », lors de la conférence de presse Thammasat Economic Focus 06 sur « Politiques populistes (similitudes ou différences) », organisée par la Faculté des sciences économiques. Université de Thammasat Bangkok, 2015.

SPRINGNEWS, « Weera met en garde contre la crise de la dette publique thaïlandaise : le budget déficitaire augmente et conduit à un piège financier », publié sur Springnews, 13 août 2025, https://www.springnews.co.th/news/politics/859290?fbclid=IwY2xjawMtdn9leHRuA2FlbQIxMABicmlkETFsdenmNmMzYmllVjFjd1lxAR7irf9A195s0_w08pPuR9kdR7kxFq5MuSjx2tr6VzB9MSxdkbrVLzHyyi8Nig_aem_2tPnXzIMRHEAh0FdgoHSlA.

STRATEGY AND FINANCE, « Consolidated Budgets », <https://ajuntament.barcelona.cat/es/trategiaifinances/en/consolidated-budgets>.

SUPAWATTANAKUL K., « Anusorn TAMAJAI (อนุสรณ์ ทามาใจ) : Implications politiques des lois de discipline budgétaire : contrôler le gouvernement du peuple, se méfier du peuple », 2 mai 2018, <https://prachatai.com/journal/2018/05/76705>.

SUWANMALA C., « Discipline budgétaire et financière », *Souvenir académique du professeur Pairoj Chai Nam*, n° 5/2015, Projet “Honorer les professeurs de droit” à l'occasion de la cérémonie de commémoration du professeur Pairoj Chainam, Séminaire académique sur “Discipline budgétaire et financière”, Faculté de droit Université de Thammasat Tha Prachan, 2015.

SUWANATAT P., « Extrait de l'introduction du contre-amiral Thawan Thamrongnawasawat dans le livre “Wong An-yue, un homme d'État mort comme un chien au milieu de la route” que Yingluck Shinawatra devrait être revisité dans diverses politiques populistes », *Naewna*, <http://www.naewna.com/politic/columnist/11948>.

TAMAJAI A. et al., « Populisme : effets sur l'équité économique et fiscalité » lors du séminaire et en diffusant l'analyse intitulée « Populisme : effets sur l'équité économique et fiscalité », organisé par la Faculté des sciences économiques et le Centre de recherche économique et de réforme des entreprises, Université de Rangsit, 2011.

TANGKEAW G., « Section du contentieux de la discipline budgétaire de la Cour Administrative, un nouveau mécanisme de lutte contre la corruption », *Komchadluek*, 5 décembre 2015, <https://www.komchadluek.net/news/politic/218064>.

THAIRATH, « Ignorant l'avertissement de « Sirikanya » de saisir la Cour administrative, le Premier ministre assure que le projet de portefeuille numérique est mené conformément à la loi », 23 juin 2024, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2795517>.

THANSETTAKIJ, « Chamnarn indique la voie d'une saisine de la juridiction administrative – Le portefeuille numérique risque d'être caduc », 24 juin 2024, <https://www.thansettakij.com/business/economy/600031>.

TEJAPIRA K., « Monstre du populisme », *Journal Matichon*, 20 janvier 2001.

TER-MINASSIAN T., « Fiscal Rules for Subnational Governments : Can They Promote Fiscal Discipline? », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, n° 3, OECD.

TIEWCHAROENSOPHA S., « Consolidated Budgets (งบประมาณสองขา) », *Financial Review*, vol. 10, juillet 2015.

THAI PUBLICA, « Prayut lors de son premier jour en tant que Premier ministre, a approuvé un budget de plus de 100 milliards de bahts pour résoudre le problème du caoutchouc, construire des maisons pour les pauvres, payer des subventions locales pour restaurer Map Ta Phut (มาบตาพุด), résoudre les problèmes d'ordures, rembourser dette informelle », 26 août 2014, thaipublica.org/2014/08/prayuth-chan-ocha-6/.

THAIRATH, « La Cour constitutionnelle ne connaît pas le recours à l'annulation du programme de garantie du prix du riz », *Thairath*, 11 octobre 2012, www.thairath.co.th/content/newspaper/297691.

THAIRATH, « Prayut jure de ne pas disperser le populisme parce qu'il ne veut pas de votes », *Thairath*, 9 octobre 2015, www.thairath.co.th/content/531206.

THAIRATH, « Un porte-parole de la Commission a déclaré que le 4e sous-comité a proposé la création d'un tribunal disciplinaire fiscal et budgétaire », *Thairath*, 4 décembre 2014, <https://www.thairath.co.th/content/467300>.

THANIWAT C., « Structure parlementaire et système de répartition des élections dans la Constitution de 2017 », *Documents académiques du Parlement*, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1752.

TURAKIJ K., « Sous-Ministère de la Faculté des Finances vise à définir un cadre pour contrôler le populisme », 26 novembre 2014, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/619731>.

WISAROOTPITCH W., « Contrôle de la discrétion administrative par les organes judiciaires », *Journal de droit administratif*, volume 8 (1999), 1999.

YUDA M., PHOONPHONGPHIPHAT A., « La malédiction populiste plane sur l'économie thaïlandaise alors que le public attend les élections », *Nikkei*, 15 Janvier 2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Populist-curse-hangs-over-Thai-economy-as-public-awaits-election>.

VII. TEXTES JURIDIQUES DIVERS

Constitution du 11 octobre 1997 (abrogée).

Constitution du 24 août 2007 (abrogée).

Projet de la Constitution (Version présentée au Conseil national de la réforme pour approbation)
(non approuvé).

Constitution du 6 avril 2017.

Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 (abrogée) .

Loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018.

La loi sur la gestion de la dette publique de 2005.

Loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017.

Loi sur le Trésor de 1948.

La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.

La loi sur les procédures budgétaires de 2018.

Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur la discipline budgétaire et financière de 2001 (abrogée).

Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines budgétaires et financières de 2001 (abrogée).

Règlement de la Commission de vérification des fonds publics sur les procédures des disciplines monétaire et financières de l'État de 2019.

VIII. SITES INTERNET

Le site de la Cour des Comptes - <http://www.ccomptes.fr/fr/JF/Accueil.html>.

Le site de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière -
<https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cdbf>.

Le site de la Direction centrale de comptabilité - <http://www.cgd.go.th>.

Le site de l'Office du Vérificateur général - <https://audit.go.th>.

Le site du Bureau de gestion de la dette publique - <https://www.pdmo.go.th>.

Le site du Bureau de la politique budgétaire - <http://www.fpo.go.th>.

Le site du Bureau du budget - <http://www.bb.go.th>.

Le site du Bureau national de la politique d'entreprise –<http://www.sepo.go.th>.

Le site du Département d'accise - <http://interweb.excise.go.th>.

Le site du Département des douanes - <https://www.customs.go.th>.

Le site du département des recettes - <https://www.rd.go.th>.

Le site du département du trésor - <http://asean.treasury.go.th/>.

Le site du Ministère des Finances - <http://www.mof.go.th>.

Le site du Parlement - <http://www.parliament.go.th>.

IX. JOURNAL OFFICIEL

Journal officiel, vol. 131, partie 53 A, 16 juillet 2014.

Journal officiel, vol. 131, partie 55 A, 22 juillet 2014.

Journal officiel, vol. 132, partie 105 A, 6 novembre 2015.

Journal officiel, vol. 135, partie 27 A, 19 avril 2018.

Journal officiel, vol. 135, section spéciale 144, 21 juin 2018.

Journal officiel, vol. 135, section spéciale 144 N, 21 juin 2018.

Journal officiel, vol. 138, section spéciale 232 D, 28 septembre 2018.

Journal officiel, vol. 136, section spéciale 135 D, du 27 mai 2019.

Journal officiel, vol. 137, section spéciale 91 D, du 20 avril 2020.

Journal officiel, vol. 138, section spéciale 22 D, 29 janvier 2021.

Journal officiel, vol. 142, section spéciale 1 D, 2 janvier 2025.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	V
SOMMAIRE	VII
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE » (วินัยทางการคลัง) EN THAÏLANDE	39
CHAPITRE I : L'ORIGINE DE LA NOTION DE « DISCIPLINE BUDGETAIRE ».....	41
SECTION I : LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 1997 : LES DEBUTS DE LA « DISCIPLINE BUDGETAIRE » EN THAÏLANDE	43
§ 1. Le contexte avant la Constitution de 1997.....	45
A - L'ère « démocrature » (semi-démocratique).....	46
1) La politique thaïlandaise sous l'influence du général Prem Tinsulanonda (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์), un Premier ministre thaïlandais influent.....	46
2) Le Mai noir de 1992	47
B - Les efforts de la réforme.....	48
1) Le problème du monopole du pouvoir du gouvernement militaire.....	48
2) Les innovations dans la Constitution thaïlandaise.....	49
§ 2. Le régime juridique prévu par la constitution de 1997.....	50
A - La réforme du droit : La mise en place d'un nouveau système juridique influencé par la France.....	50
1) La première occurrence du terme « discipline budgétaire et financière » (วินัยทางงบประมาณและการคลัง) dans l'article 333 de la Constitution	51
2) La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999 en tant que législation renforçant l'organe national de contrôle financier.....	55
a. La commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier.....	57
b. Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics.....	62
i. L'infraction mineure prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999.....	62

ii. L'infraction grave prévu par la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999.....	64
c. Le contrôle de la gestion des finances publiques par la Commission de vérification des fonds publics et le Comité disciplinaire budgétaire et financier.....	65
3) Les deux règlements de la Commission de vérification des fonds publics de 2001 précisant les détails de la discipline budgétaire et financière	69
a. Les principes employés pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics	70
i. Les composants fondamentaux des infractions dans le domaine de la discipline budgétaire et financière	70
i.i Les infractions en question ont été commises par des agents publics conformément à la réglementation.	71
i.ii. Les agents enfreignent délibérément les mesures relatives aux contrôles des finances publiques en vertu de ce règlement.....	71
ii. Les différentes catégories d'infractions liées à la discipline budgétaire et financière.....	72
ii.i Les infractions relatives à la réception d'argent, à la conservation de l'argent et à la remise au Trésor.....	72
ii.ii Les infractions relatives au décaissement de l'argent public et aux dépenses de l'argent	73
ii.iii Les infractions relatives à la gestion budgétaire et à la création de dette	73
ii.iv Les infractions relatives à la perception des recettes	74
ii.v Les infractions relatives à l'argent emprunté.....	74
ii.vi Les infractions relatives à la commande publique	75
ii.vii Les autres infractions	76
iii. Le cadre des sanctions administratives	76
b. Les Processus employés pour considérer la discipline budgétaire et financière prévu par la Commission de vérification des fonds publics	77
i. Les procédures d'acceptation du dossier pour examen	78
ii. Les procédures d'établissement des faits.....	78
iii. Les procédures du délibéré du Comité disciplinaire budgétaire et financier.....	79
iv. Les procédures de prise de décision par la Commission de vérification des fonds publics	80
v. Les procédures d'exécution de la décision	80
c. Les cas de discipline budgétaire en vertu de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 1999	81
i. Les décisions de la commission de vérification des fonds publics et de la Cour Administrative.....	81

ii. Les problèmes juridiques et l'inefficacité des disciplines budgétaire et financière dans le régime juridique prévu par la constitution de 1997	82
ii.i La légitimité dans l'exercice des pouvoirs de la Commission de vérification des fonds publics : La Prise en compte du principe d'État de droit et de la démocratie	83
ii.ii L'inefficacité dans l'application de la discipline budgétaire aux superviseurs, ordonnateurs et politiciens.....	86
B - Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997	88
1) Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997	89
2) Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 1997.....	89
SECTION II : LA « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE » (วินัยการเงินการคลัง) PREVU PAR LA CONSTITUTION DE 2007 : LA REACTION AU « REGIME THAKSIN » (ระบอบทักษิณ) ?	93
§ 1. Le contexte avant la constitution de 2007.....	95
A - Le « Régime Thaksin » : Qui est Thaksin Shinawatra (ทักษิณ ชินวัตร) ?.....	95
1) Qu'est-ce que le « populisme » ?	96
a. L'émergence du « populisme ».....	96
b. La définition du « populisme »	98
i. Le populisme au sens large	98
ii. Le populisme au sens étroit : Les actes interdits dans le système juridique thaïlandais.....	99
2) Le « populisme » en Thaïlande	100
a. Les politiques populistes avant le gouvernement de Thaksin	101
b. Comment s'est constitué ce populisme à la Thaksin Shinawatra ?.....	102
B - Le coup d'État de 2006 : Le renversement du « régime Thaksin » ?.....	104
1) Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : L'héritage de Thaksin Shinawatra	105
2) La crise politique : Un rassemblement de « L'Alliance du peuple pour la démocratie » (กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย) et le coup d'état de 2006	108
§ 2. Le régime juridique prévu par la constitution de 2007.....	110
A - La réforme du droit : Prévenir le retour du « régime Thaksin ».....	111

1) La Constitution de 2007 qui approfondit la discipline budgétaire existante et instaure de nouvelles pratiques budgétaires	112
a. La discipline budgétaire existante développée par la Constitution de 2007	114
b. La nouvelle discipline budgétaire établie dans le chapitre 8 de la Constitution : « Monnaie, Finance et Budget »	115
i. Le principe du consentement lors du paiement de l'argent du gouvernement ...	116
ii. Les documents nécessaires à l'élaboration de la loi de finances annuelle et l'établissement d'une loi sur la discipline budgétaire sous le titre « disciplines monétaire et financière » (วินัยการเงินการคลัง)	118
iii. Les conditions de l'examen d'un projet de loi de finances par le Parlement....	120
iv. Les conditions du versement des fonds publics	120
v. Les conditions du versement les dépenses hors budget	121
2) Le projet de loi organique relative à la vérification des fonds publics prévu par la constitution de 2007	122
3) Le projet de loi monétaire et financière de l'Etat (การเงินการคลังของรัฐ) prévu par l'article 167 alinéa 3 de la constitution de 2007	124
a. L'obligation pour le Conseil des ministres de fournir des informations fiscales sur la politique	129
b. L'élaboration d'un plan de dépenses hors budget	131
c. Les audits budgétaires	133
B - L'ère après Thaksin Shinawatra	134
1) Le gouvernement de Samak Sundaravej (สมัคร สุนทรเวช) et Somchai Wongsawat (สมชาย วงศ์สวัสดิ์)	134
2) Le gouvernement d'Abhisit Vejjajiva (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)	135
3) Le gouvernement de Yingluck Shinawatra (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)	135
C - Les jurisprudences de la cour constitutionnelle	136
1) L'ordonnance n° 56/2012 du 10 octobre 2012 : L'affaire « Rice Pledge » (คดีจำนำข้าว). 137	
a. La théorie des actes de gouvernement	138
b. Le contrôle restreint exercé par la Cour constitutionnelle	141
2) L'Arrêt n° 3 - 4/2014 du 12 mars 2014 : L'affaire « Train à grande vitesse » (คดีรถไฟความเร็วสูง)	142
a. Les motifs juridiques dans l'affaire Train à grande vitesse	146
i. La première application pratique des principes fondamentaux des dépenses publiques en Thaïlande par un tribunal	146

i.i Il s'agira de déterminer si les paiements envisagés par ce projet de loi adoptent ou non la forme de l'une des quatre lois spécifiées par la Constitution	150
i.ii. Dans l'éventualité où le projet de loi en question ne se conforme pas à la configuration requise par la Constitution, il sera question de déterminer s'il peut être considéré comme relevant d'une situation d'urgence ou de nécessité pressante	154
ii. L'extension de la discipline Budgétaire aux dépenses hors budget.....	155
b. La décision de la Cour constitutionnelle et ses conséquences	158
c. Une valeur constitutionnelle de la discipline budgétaire ?.....	161
i. Si l'organisme de contrôle des finances publiques, en l'occurrence la Cour constitutionnelle dans cette instance, est habilitée à appliquer directement les principes de la discipline budgétaire tels qu'énoncés dans la Constitution, en l'absence d'une loi au niveau de la législation formelle détaillant les aspects de la discipline budgétaire	162
ii. En cas d'autorisation pour l'organisme de contrôle des finances publiques d'utiliser les principes de la discipline budgétaire, il convient de déterminer si cette discipline doit être expressément définie en tant que disposition écrite ou si elle peut être présente sous forme de principes généraux du droit	166
d. L'intensité du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle	168
i. Le contrôle restreint opéré par la cour en vertu de l'article 169, alinéa 1	168
ii. Le contrôle normal (la proportionnalité) exercé par la cour en vertu de l'article 170, alinéa 2 ?.....	169
D - Les sanctions de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007	173
1) Le cadre de politique économique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007	173
2) Le cadre juridique de la discipline budgétaire dans le régime juridique de la Constitution de 2007.....	176
a. La discipline budgétaire ancienne héritée de la Constitution de 1997.....	177
b. La discipline budgétaire nouvelle accréditée par la décision de la Cour constitutionnelle	178
3) Les aspects de la délimitation entre le cadre politique et économique d'une part, et le cadre juridique d'autre part, à travers les décisions de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du <i>Train à grande vitesse</i> en matière de discipline budgétaire selon l'article 170 alinéa 2	179
CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	185

CHAPITRE II : L'EMERGENCE DE « DISCIPLINE MONETAIRE ET FINANCIERE DE L'ÉTAT » (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) DANS LA CONSTITUTION DE 2017	189
SECTION I : LES EXIGENCES PEU A PEU IMPOSEES AUX GOUVERNEMENTS POUR QU'ILS RESPECTENT LA POLITIQUE BUDGETAIRE	191
§ 1. Le contexte avant le coup d'État de 2014	193
A - L'opposition au gouvernement Yingluck Shinawatra	193
1) Les problèmes des politiques « populistes » en Thaïlande : De manière cyclique, à l'instar de la situation qui prévalait il y a une décennie	194
2) La crise politique : Un rassemblement de « le Comité populaire pour la démocratie absolue avec le Roi comme chef de l'État » (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข)	195
B - La chute du gouvernement Yingluck Shinawatra	196
1) Le Coup d'État de 2014 : Utilisation de la puissance militaire pour renverser un gouvernement populiste	197
2) La Constitution (provisoire) de 2014 : Utilisation du pouvoir juridique pour contrecarrer les gouvernements populistes	198
§ 2. Le projet de constitution (version présentée au conseil national de la réforme pour approbation)	200
A - La commission de rédaction de la constitution : la Constituion de Borwornsak Uwanno	201
1) La composition de la commission	201
2) Le cadre de rédaction de la constitution	202
B - Les réformes majeures des finances publiques dans la Constituion de Borwornsak Uwanno	207
1) Le renforcement de la discipline budgétaire dans la Constitution	207
a. Le renforcement du système fiscal équitable et prévenir l'évasion fiscale	208
b. La prévention du détournement opportuniste de l'argent des contribuables et d'autres revenus à utiliser en dehors du système budgétaire au profit de toute agence ou de tout groupe de personnes	208
c. La prévention de l'exploitation illégale des budgets des politiciens	208
d. La prévention des dommages à l'État en temps opportun	209

e. La prévention les politiques populistes extrémistes qui créent un fardeau de la dette indiscipliné, les dépenses budgétaires malsaines qui corrompent l'argent des gens et conduisent le pays à l'effondrement budgétaire	209
2) Les efforts de renforcement de la cour administrative influencé par la cour de discipline budgétaire et financière en France	213
SECTION II : LA CONSTITUTION DE 2017 : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE « THAÏLANDAISE »	227
§ 1. Les succès permettant de faire progresser la loi sur discipline budgétaire ?.....	229
A - La discipline budgétaire dans la Constitution de 2017.....	233
1) Les orientations fondamentales de la politique de l'État	234
2) Les principes généraux du budget et la discipline budgétaire	235
B - Le contrôle de la discipline budgétaire par la Commission de vérification des fonds publics.....	237
1) Le pouvoir général d'examiner et de déterminer les sanctions en cas de violation de la discipline budgétaire et financière	238
2) Le pouvoir spécifique d'examen en cas de violation de la discipline budgétaire	239
§ 2. Les lois relatives à « la discipline budgétaire »	242
A - La loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 : Le droit procédural de discipline budgétaire et financier	243
1) Les dispositions générales dans la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018	244
2) Les pouvoirs des institutions supérieures de contrôle de vérification des fonds publics	244
a. La Commission de vérification des fonds publics, agissant en tant qu'organe décisionnel suprême.....	245
b. Le Vérificateur général, jouant le rôle d'organe présentant les affaires à la Commission de vérification des fonds publics	247
B - La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 : Le droit matériel de discipline budgétaire et financier et la loi contre le « populisme » ?	248
1) L'origine de la loi de la discipline budgétaire en 2018	249
2) La présence de la discipline budgétaire dans deux positions importantes dans une seule loi	253
a. La discipline budgétaire dans le chapitre 1 : Les dispositions générales.....	253

b. La discipline budgétaire dans le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières	256
CONCLUSION DU CHAPITRE II	259
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	265
DEUXIEME PARTIE : À LA RECHERCHE DU VRAI SENS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.....	275
CHAPITRE I : QU'EST-CE QUE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ?	279
SECTION I. LE STATUT ET LA DEFINITION DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	281
§ 1. Le statut de la discipline budgétaire	283
A - La discipline budgétaire dans le cadre non juridique et juridique	283
1) La discipline budgétaire dans le cadre non juridique	284
2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique	285
B - La dispersion de la discipline budgétaire au sein des lois écrites thaïlandaises	286
1) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 1997	287
2) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2007	288
3) Le statut de la discipline budgétaire dans la Constitution de 2017	291
C – L'ambiguïté entre la discipline budgétaire en tant que cadre non juridique et juridique : la tentative de légaliser presque toutes les questions politiques dans le système juridique thaïlandais	302
§ 2. La définition de la discipline budgétaire	307
A - La discipline budgétaire au sens large.....	307
B - La discipline budgétaire au sens étroit.....	309
SECTION II. LES OBJETS ET LES OBJECTIFS DE CONTROLE DANS LE CADRE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES DE BASE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	311
§ 1. Les buts financiers et les instruments financiers	313
A - Les buts financiers	313
1) L'allocation des ressources sociales	315
2) La répartition équitable des revenus	315
3) Le maintien la stabilité économique	316

4) Le stimulateur de la croissance économique	316
B - Les instruments financiers	316
1) Les recettes publiques.....	318
a. Les revenus publics	319
b. Les dettes publiques	320
2) Les dépenses publiques	320
a. Les dépenses budgétaires	321
b. Les dépenses hors budget.....	323
i. Les capitaux renouvelables	326
ii. Les impôts et les taxes affectés	327
iii. Les dépenses quasi budgétaires	329
§ 2. Les principes importants liés à la discipline budgétaire	331
A - Les principes politiques de base	331
1) La notion d'État de droit	331
2) Le principe de la séparation des pouvoirs	332
3) Le principe démocratie	334
B - Les principes financiers de base	336
1) Le principe du consentement à l'impôt.....	337
2) Les principes de création de dette dans le cadre de la viabilité budgétaire.....	338
3) Les principes généraux de budgétisation.....	341
a. L'autorisation budgétaire	342
b. L'annualité budgétaire	344
c. L'unité budgétaire	346
d. L'universalité budgétaire	347
e. La spécialité budgétaire.....	348
f. L'équilibre budgétaire	350
g. Le principe d'auditabilité.....	351
h. La transparence	353
i. La stabilité.....	353
j. La performance	356
4) Les principes fondamentaux du droit public	357

CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	359
CHAPITRE II : LES SANCTIONS DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LE REGIME JURIDIQUE DE LA CONSTITUTION DE 2017	365
SECTION I. LE CONTROLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS	367
§ 1. Le contrôle les instruments financiers dans un cadre non juridique.....	368
A - L'exercice du pouvoir	370
1) L'exercice du pouvoir politique	370
2) L'exercice du pouvoir administratif.....	372
B - Les autres actions.....	374
1) La gestion au sein des administrations publiques.....	374
2) Le comportement des gestionnaires publics.....	378
§ 2. Le contrôle les instruments financiers dans un cadre juridique	379
A - L'exercice du pouvoir	381
1) L'exercice du pouvoir législatif	383
2) L'exercice du pouvoir administratif.....	384
B - Les autres actions.....	386
1) La gestion et les comptes.....	386
a. La gestion au sein des administrations publiques	387
b. Les comptes des administrations publiques	392
2) Le comportement des gestionnaires publics.....	393
a. La responsabilité civile.....	394
b. La responsabilité disciplinaire	399
c. La responsabilité pénale	403
d. La responsabilité disciplinaire budgétaire et financier	406
e. Les autres responsabilités prévues par la loi	406
3) La relation entre les différents contrôles de discipline budgétaire	407
SECTION II. LES PARADOXES DANS LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA VERIFICATION DES FONDS PUBLICS DE 2018.....	410
§ 1. L'octroi excessif de pouvoir à la Commission de vérification des fonds publics	412

A - Les dispositions invoquées en vue de l'analyse des transgressions en matière de discipline budgétaire et financière	414
1) La discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières	415
2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières	419
B - En quête de la substance et de la puissance juridique inhérentes aux dispositions de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018	422
1) L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre non juridique : Le Chapitre 1 les Dispositions générales et le Chapitre 2 Les Politiques monétaires et financières	423
2) L'ancêtre de la discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le Chapitre 3 Les Disciplines monétaires et financières	437
C - Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire	442
1) Les enjeux juridiques	442
a. La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée étendue, couvrant l'intégralité de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018	445
b. La « loi sur la discipline monétaire et financière de l'État » en vertu de l'article 97 de la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018 a une portée limitée, se concentrant exclusivement sur la discipline budgétaire définie dans le chapitre 3, Discipline monétaire et financière, de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.	451
2) La cristallisation et les suggestions	452
a. La cristallisation	452
b. Les suggestions	459
§ 2. La réduction excessive du pouvoir accordé à la Commission de vérification des fonds publics.....	463
A - La discipline budgétaire et financière, en tant que cadre normatif, sert de mécanisme de régulation visant à superviser le comportement des agents publics dans la gestion des ressources budgétaires et financières.....	466
1) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : La gestion et les comptes.....	466
2) La discipline budgétaire dans le cadre juridique : Le comportement des gestionnaires publics.....	467

B - Le rôle de la Commission de vérification des fonds publics dans le maintien de la discipline budgétaire et financière	468
1) La vérification des fonds publics au sens strict.....	469
2) Le contrôle de la discipline budgétaire et financière.....	471
C - Les considérations et les perspectives divergentes au sein de la communauté universitaire	474
1) Les enjeux juridiques	475
a. L'atténuation de la rigueur dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière selon la loi organique relative à la vérification des fonds publics de 2018	475
i. Les cas non liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État.....	476
ii. Les cas liés aux lois de discipline budgétaire et financière de l'État.....	477
b. Les difficultés dans l'examen des violations de la discipline budgétaire et financière en pratique.....	480
c. L'interprétation des lois par la Commission de vérification des fonds publics.....	486
2) La cristallisation et les suggestions	488
a. La cristallisation	488
b. Les suggestions	491
CONCLUSION DU CHAPITRE II	497
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	503
TROISIEME PARTIE : LES DROITS POSITIFS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET LES CONTROLES DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	509
CHAPITRE I : LES LOIS SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.....	511
SECTION I. LA CONSTITUTION 2017 ET LA LOI SUR LA DISCIPLINE FINANCIERE	515
§ 1. La Constitution de 2017	516
A - Les principes généraux concernant la discipline budgétaire	517
B - Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire.....	518
1) Le contrôle de l'exercice du pouvoir législatif	518
2) Le contrôle du comportement des membres du Parlement	521
C - La certification du statut de l'organisme d'inspection.....	524

§ 2. La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018 et la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.....	526
A - La loi organique sur la vérification des fonds publics de 2018.....	526
B - La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018	528
1) Les informations générales concernant La loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.....	528
2) L'essence de la loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.....	530
a. Le chapitre 1 : Les dispositions générales.....	530
b. Le chapitre 2 : Les politiques monétaires et financières.....	533
i. La Commission de la politique monétaire et financière de l'État et Les opérations financières et budgétaires	533
i.i La Commission de la politique monétaire et financière de l'État.....	533
i.ii Les opérations financières et budgétaires	534
ii. Les directives de la Commission de la politique monétaire et financière de l'État	548
ii.i Une directive précisant diverses proportions comme cadre de discipline budgétaire	548
ii.ii Une directive des taux d'indemnisation pour les dépenses ou la perte de revenus des agences gouvernementales dans la réalisation d'activités, de mesures ou de projets pour lesquels le gouvernement doit supporter la charge de l'indemnisation des dépenses ou de la perte de revenus dans cette opération ...	552
c. Le chapitre 3 : Les disciplines monétaires et financières.....	553
i. Les recettes publiques	554
i.i Les revenus publics	554
i.ii Les dettes publiques	556
ii. Les dépenses publiques.....	564
ii.i Les dépenses budgétaires	564
ii.ii Les dépenses hors budget.....	565
iii. Les biens public	567
iv. Les finances locales.....	568
d. Le chapitre 4 : La comptabilité, le report et l'audit	570
i. La comptabilité.....	570
ii. Le report.....	571
iii. L'audit.....	573
e. Le chapitre 5 : La vérification des fonds publics	573

3) Le problème d'application de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.....	574
a. L'interrogation sur le statut de droit central de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018.....	574
b. L'évaluation de la possibilité d'application directe du Chapitre 3 de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018, contournant ainsi le contrôle de la Commission de vérification des fonds publics	577
c. L'analyse des lacunes observées dans la mise en œuvre effective de la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018 sur le terrain	584
SECTION II. LES AUTRES LOIS IMPORTANTES.....	591
§ 1. La loi sur les procédures budgétaires de 2018	594
A - L'importance du droit des procédures budgétaires	595
1) Les éléments importants de la loi sur les procédures budgétaires de 2018	595
2) La présentation des différents types de budgets	597
a. La classification des budgets selon la politique budgétaire	597
i. Le système budgétaire par postes.....	598
ii. Le système budgétaire stratégique basée sur la performance	598
iii. Le système budgétaire base zéro.....	599
b. La classification des budgets selon leur influence sur l'économie.....	600
i. Le budget des dépenses ordinaires.....	600
i.i Le budget du personnel.....	601
i.ii Le budget opérationnel	601
ii. Le budget d'investissement	601
ii.i Les budgets de dépenses qui créent directement des résultats	602
ii.ii Les budgets de dépenses qui ne produisent pas directement de résultats ...	602
iii. Le budget pour les frais de transfert	603
c. La classification des budgets selon les lois budgétaires thaïlandaises	603
B - Le régime juridique.....	606
1) Le cadre d'élaboration de la législation budgétaire	606
a. Le principe pour initier la préparation du budget annuel par l'exécutif	607
b. Le principe du consentement parlementaire lors de l'approbation du budget annuel	610
i. Le processus d'examen et d'approbation du budget parlementaire	611
ii. Les restrictions à l'approbation du budget parlementaire.....	613

ii.i Le principe prohibant au législateur d'initier la détermination des dépenses nationales.....	613
ii.ii Une considération inhérente à l'examen du budget central.....	617
c. Les principes de gestion budgétaire par le pouvoir exécutif.....	622
i. Les principes généraux de gestion budgétaire	623
ii. Le décaissement budgétaire	626
ii.i Les critères importants pour le décaissement du budget.....	626
ii.ii Les types de décaissement du budget	630
ii.iii Les autorités de décaissement du budget	633
iii. Les quelques considérations concernant la gestion budgétaire des agences indépendantes	634
iii.i La confrontation avec l'exécutif relatif à l'inadéquation des assignations budgétaires au sein du Parlement	634
iii.ii La soumission à l'Exécutif en vue de gérer le budget de manière indépendante.....	638
2) Les dépenses hors budget	641
C - L'exemple du budget des dépenses publiques : Loi de finances pour l'exercice 2025	644
1) La présentation générale de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025	645
2) Le contenu de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025.....	646
3) L'analyse de la Loi sur le budget annuel pour l'exercice 2025.....	651
§ 2. Les autres lois liées à la loi budgétaire.....	654
A - La loi sur le Trésor de 1948.....	654
B - La loi sur la gestion de la dette publique de 2005	657
C - La loi sur l'administration des marchés publics et des fournitures de 2017.....	661
D - La loi sur la gestion du capital renouvelable de 2015	668
CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	673
CHAPITRE II : LES ORGANISATIONS RESPONSABLES DU CONTROLE FINANCIER.....	679
SECTION I. LES CONTROLES INTERNES DE L'EXECUTIF	683
§ 1. Le contrôle exercé par le ministère des Finances	686

A - Le contrôle effectué par le Département du contrôleur général	686
B - Le contrôle effectué par le Bureau de gestion de la dette publique.....	689
§ 2. Le contrôle exercé par des agences autres que le ministère des Finances.....	692
A - Le contrôle par le Conseil national de développement économique et social.....	692
B - Le contrôle par le Bureau du Budget	695
1) Le contrôle avant d'approuver le budget (Pré-Audit)	697
2) Le contrôle après l'approbation du budget (Post-Audit).....	698
SECTION II. LES CONTROLES EXTERNES DE L'EXECUTIF	700
§ 1. Le contrôle exercé par le Parlement	702
A - L'examen et l'approbation des lois	704
B - Le contrôle de l'administration publique	705
1) La déclaration de politique au Parlement	706
2) La publication d'une question.....	708
a. Les questions posées par les membres de la Chambre des représentants	709
b. Les questions posées par les membres du Sénat	709
3) La discussion générale.....	710
a. La discussion générale dans la Chambre des représentants	710
i. La discussion générale sans vote.....	710
ii. La discussion générale en vue d'un vote de censure à l'encontre du Premier ministre ou de certains ministres	711
b. La discussion générale dans le Sénat	712
c. La discussion générale dans le Parlement	713
4) L'approbation des questions importantes	713
5) La nomination du comité.....	714
6) La gestion des effectifs dans diverses organisations	715
7) Le contrôle de la gestion des finances publiques et rapport sur les finances publiques	717
8) Les autres pouvoirs spéciaux liés à la discipline budgétaire	719
§ 2. Le contrôle exercé par les Autorités Administratives Indépendantes (AAI)	720
A - La Commission de vérification des fonds publics.....	721

1) La vérification des fonds publics au sens strict	724
a. Les caractéristiques de la vérification des fonds publics	726
b. Les différentes modalités de vérification des fonds publics	728
i. L'audit de conformité.....	729
ii. L'audit de performance	736
iii. L'audit financier.....	741
c. Les normes et règlements servant de fondement à la vérification des fonds publics	743
d. L'impact contraignant du rapport de vérification des fonds publics	745
i. Le statut et les conditions obligatoires du rapport de la Commission de vérification des fonds publics.....	746
ii. L'utilisation le rapport de de la Commission de vérification des fonds publics pour utilisation au sein des services contrôlés	749
ii.i La responsabilité civile	750
ii.ii La responsabilité disciplinaire	751
ii.iii La responsabilité pénal	752
iii. La cristallisation et les suggestions.....	753
2) Le Contrôle de la discipline budgétaire et financière	756
a. Les actions qui violent la discipline budgétaire et financière selon la Constitution de 2017.....	757
i. La prise en compte directe des fautes en matière de discipline budgétaire et financière.....	758
ii. La prise en compte indirecte des fautes en matière de discipline budgétaire et financière.....	762
b. Les sanctions administratives pour violations de la discipline budgétaire et financière	764
c. Les procédures d'examen des cas de discipline budgétaire et financière.....	765
i. La soumission des affaires à la Commission de vérification des fonds publics	766
ii. L'examen et la résolution concernant l'acceptation ou le rejet de l'affaire pour examen, ainsi que la nomination du membre du Comité chargé de l'affaire	766
iii. La notification des allégations et la clarification de ces dernières.....	767
iv. La collecte des faits et des preuves pertinents	768
v. L'évaluation des éléments de preuve et la rédaction de rapports	768
vi. L'examen et la détermination des sanctions administratives appropriées.....	769
vii. L'exécution des décisions prises	770
viii. La possibilité de faire appel contre la décision rendue	771

d. Une comparaison des compétences de la Commission de vérification des fonds publics en matière de discipline budgétaire et financière	772
3) La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels	776
B - La Commission Nationale Anti-Corruption	780
1) La détection des actions frauduleuses ou malhonnêtes	781
a. Les principes généraux sur le contrôle de la corruption en Thaïlande.....	781
b. Les types de contrôle.....	782
i. Le contrôle dans les affaires pénales.....	782
ii. Le contrôle dans les affaires politiques.....	784
2) Le maintien de la discipline budgétaire conformément aux dispositions spécifiques de la Constitution.....	784
a. La formulation de propositions de mesures, d'avis et de recommandations à l'attention du Cabinet, du Parlement, des tribunaux, des organismes indépendants ou des organes chargés de l'application des lois dans la gestion des affaires de l'État..	785
b. Le contrôle de la participation des hommes politiques dans l'approbation du budget	787
c. La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels.....	795
C – La Commission Électorale	796
1) Le contrôle l'affichage des postes financiers importants liés aux politiques des partis politiques.....	797
2) La collaboration avec d'autres organismes constitutionnels indépendants dans le cadre d'enquêtes visant à prévenir la corruption, à garantir l'équité des élections, ou à éviter les dommages budgétaires potentiels	800
§ 3. Le contrôle exercé par les Tribunaux	802
A - Le contrôle exercé par la Cour Administrative	806
1) Les litiges relevant de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative (ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ)	811
a. Le principe du contrôle de la légalité	815
i. Le recours administratif et le recours contentieux	815
i.i Le contrôle internes au sein de l'administration (les recours administratifs)	816

i.ii Le contrôle externes réalisés par le pouvoir judiciaire (les recours juridictionnels).....	818
ii. Les critères de légalité des actes administratifs	818
ii.i La légalité externe	819
ii.ii La légalité interne.....	822
b. Le contrôle de la légalité des sanctions administratives émises par la commission de vérification des fonds publics	829
i. Le contrôle la légalité externe des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière.....	829
i.i Les critères pris en compte par la Cour Administrative.....	830
i.ii Les exemples de jugements de la Cour administrative	830
ii. Le contrôle la légalité interne des décisions de la Commission de vérification des fonds publics pour les affaires de la discipline budgétaire et financière.....	837
ii.i Les critères pris en compte par la Cour Administrative	837
ii.ii Les exemples de jugements de la Cour administrative	838
2) Les cas qui ne relèvent pas de la section de la discipline financière et budgétaire au sein de la Cour administrative	844
a. Le contrôle des actes administratifs	845
i. Les critères pris en compte par la Cour Administrative.....	845
i.i La discipline budgétaire est établie par le biais de la loi.....	846
i.ii Les obligations relatives à la discipline budgétaire que doivent respecter les agences publiques ou les agents publics ne se limitent pas à la Loi sur la discipline monétaire et financière de l'État de 2018	846
ii. Les exemples de jugements de la Cour administrative	849
ii.i L'examen de la légalité des actes administratifs ayant le statut d'instrument financier direct.....	850
ii.ii L'examen de la légalité des actes administratifs n'ayant pas le statut d'instrument financier direct	865
b. Le contrôle des comportements	871
i. Les critères pris en compte par la Cour Administrative.....	871
ii. Les exemples de jugements de la Cour administrative	874
ii.i L'examen d'un cas de révocation du rapport d'audit public de la Commission de vérification des fonds publics	874
ii.ii L'analyse d'un cas de révocation d'une ordonnance disciplinaire ou de responsabilité d'un agent public, toutes deux fondées sur des rapports d'audit publics.....	882
ii.iii L'arrêt de la Cour administrative suprême dans l'affaire du programme de mise en gage du riz, affaire au rôle général n° Or.Por. 160 – 163/2025	896

B - Les contrôles effectués par d'autres Juridictions.....	902
1) Le contrôle exercé par la Cour Constitutionnel.....	902
a. Le contrôle de la constitutionnalité des lois	904
i. Le contrôle préalable à l'adoption de la loi	905
ii. Le contrôle postérieur à l'entrée en vigueur de la loi	905
b. Le contrôle d'approbation du budget.....	907
i. Le pouvoir de la Cour constitutionnelle en matière d'examen budgétaire	908
ii. L'analyse de la décision n° 15/2025 du 1er août 2025 de la Cour constitutionnelle	909
c. Les restrictions imposées à la Cour dans le domaine politique.....	927
2) Le contrôle exercé par la Cour de Justice.....	930
a. Les affaires pénales générales liées à vérification des fonds publics.....	931
b. Les affaires pénales de titulaires de charges politiques ou de hauts fonctionnaires du gouvernement liées à vérification des fonds publics	932
CONCLUSION DU CHAPITRE II	941
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	945
CONCLUSION GENERALE	955
BIBLIOGRAPHIE	969
I. OUVRAGES GENERAUX	969
A. OUVRAGES EN FRANÇAIS	969
B. OUVRAGES EN ANGLAIS.....	970
C. OUVRAGES EN THAÏLANDAIS	970
II. MEMOIRES, THESES.....	973
III. RAPPORTS ET ETUDES	975
IV. DOCUMENTS DE TRAVAIL DES ADMINISTRATIONS ET DU PARLEMENT	977
V. DECISION DE L'ADMINISTRATION ET JURISPRUDENCES	981
VI. ARTICLES DE PERIODIQUES ET PRESSE.....	984
VII. TEXTES JURIDIQUES DIVERS.....	994
VIII. SITES INTERNET	995

IX. JOURNAL OFFICIEL.....	996
TABLE DES MATIERES	997