

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

## LE POUVOIR FINANCIER DE L'ORGANE LÉGISLATIF ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ

Thèse pour le doctorat en droit public présentée par

**Nissaf JARBOUI**

Jury

Directeur de thèse

**Eric OLIVA**

*Professeur à l'Université d'Aix-Marseille*

Membres du jury

**Alain BOYER**

*Maître de conférences à l'Université de Toulon (rapporteur)*

**Sophie LAMOUROUX**

*Maître de conférences à l'Université d'Aix-marseille*

**Jean-Jacques SUEUR**

*Professeur émérite de l'Université de Toulon (rapporteur)*

Aix-en-Provence, le 22 janvier 2020



La Faculté de droit n'entend donner aucune approbation,  
ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.  
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



*À ma force de vivre, mes enfants Mays et Eyes*



## REMERCIEMENTS

*Tous mes remerciements se dirigent vers mon directeur de thèse, Monsieur Éric Oliva. Il a beaucoup fait pour que ma thèse arrive à terme. Sa confiance, son soutien, sa patience et ses conseils au cours de ces années m'ont permis de persévéérer pour finir ce travail. Qu'il trouve ici l'expression de ma profonde gratitude et de mes plus sincères hommages.*

*Je remercie vivement Monsieur Jean-Jacques Sueur pour sa complaisance, et les remarques pertinentes qu'il m'a prodiguées au début de mon travail.*

*Je remercie les membres de jury d'avoir accepté de participer au jury de ma thèse.*

*Cette thèse n'aurait pu être menée à bien sans la bienveillance et le soutien infaillible de ma très chère Catherine Soulliére, qu'elle soit assurée de ma reconnaissance éternelle pour son aide précieuse.*

*Je remercie de tout mon cœur Monsieur Éric Gaspirini, le directeur de l'école doctorale et son assistante Madame Nathalie Lledo, pour la compréhension qu'ils ont bien voulu m'accorder lors de ces années, ce qui m'a permis de résoudre toutes les difficultés administratives qui auraient pu entraver l'aboutissement de mon travail.*

*Un remerciement particulier à toute l'équipe de l'Institut Louis Favoreu pour leur accueil et leur sympathie tout au long de mes années de recherches.*

*Un grand merci à mes parents, mon mari, mes frères et mes sœurs pour leur soutien.*



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>AAN</b>	Annuaire de l'Afrique du Nord
<b>AIJC</b>	Annuaire International de Justice Constitutionnelle
<b>AME</b>	Association Marocaine d'Evaluation
<b>ANC</b>	Assemblée Nationale Constituante
<b>APN</b>	Assemblée Populaire Nationale
<b>APS</b>	Algérie Presse Service
<b>ARP</b>	Assemblée des représentants du peuple
<b>Art.</b>	Article
<b>ATDC</b>	Association Tunisienne de Droit Constitutionnel
<b>ATDC</b>	Association Tunisienne du Droit Constitutionnel
<b>BO</b>	Bulletin Officiel
<b>CC</b>	Conseil constitutionnel
<b>CEREP</b>	Centre d'études, de recherches et de publications
<b>CERES</b>	Centre d'Etudes et de Recherche Economiques et Sociales
<b>CES</b>	Conseil Economique et Social
<b>CESE</b>	Conseil Economique et Social et environnemental
<b>CMP</b>	Commission Mixte Paritaire
<b>Coll.</b>	Collection
<b>CPU</b>	Centre de Publication Universitaire
<b>CST</b>	Comptes Spéciaux du Trésor
<b>Dir.</b>	Direction
<b>Ed.</b>	édition
<b>ENA</b>	Ecole Nationale d'Administration
<b>FLN</b>	Front de Libération Nationale
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>GBO</b>	Gestion Budgétaire par Objectif
<b>HIROR</b>	Haute Instance pour la Réalisation des Objectifs de la Révolution
<b>Ibid.</b>	Au même endroit indiqué dans la citation précédente
<b>Infra</b>	Ci-dessous
<b>IORT</b>	Imprimerie Officielle de la République Tunisienne
<b>JORA</b>	Journal Officiel de la République Algérienne
<b>JORF</b>	Journal Officiel de la République Française

<b>JORT</b>	Journal Officiel de la République Tunisienne
<b>LOB</b>	Loi Organique du Budget
<b>LOLF</b>	Loi Organique relative aux lois de finances
<b>LPA</b>	Les Petites Affiches
<b>NABNI</b>	Notre Algérie bâtie sur de Nouvelles Idées
<b>Op. cit.</b>	Opus citatum (ouvrage précédent)
<b>p.</b>	page
<b>PLF</b>	Projet de Loi de Finances
<b>PM</b>	Premier ministre
<b>pp.</b>	pages
<b>PUAM</b>	Presses Universitaires d'Aix Marseille
<b>PUF</b>	Presses Universitaires de France
<b>RA</b>	Revue Administrative
<b>RASJEP</b>	Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques
<b>RDP</b>	Revue de Droit Public
<b>Rec.</b>	Recueil
<b>REMALD</b>	Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement
<b>REMMM</b>	Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée
<b>RFAP</b>	Revue Française d'Administration Publique
<b>RFDC</b>	Revue Française de Droit Constitutionnel
<b>RFFP</b>	Revue Française des Finances Publiques
<b>RFSP</b>	Revue Française des Sciences Politiques
<b>RSF</b>	Revue de Sciences financières
<b>RSLF</b>	Revue de Sciences et de législation financière
<b>RTD</b>	Revue Tunisienne de Droit
<b>s.</b>	Suivant
<b>Supra</b>	Ci-dessus
<b>TAP</b>	Tunis Afrique Presse
<b>UGTT</b>	Union Générale Tunisienne du Travail
<b>V.</b>	Voir

## **SOMMAIRE**

### **Première partie**

### **UN POUVOIR FINANCIER**

### **DONT L'EXISTENCE EST DISCUSABLE**

Chapitre I – Un pouvoir financier structurellement fragilisé  
Chapitre II – Un pouvoir financier politiquement déficient

### **Seconde partie**

### **UN POUVOIR FINANCIER**

### **DONT LA CONSÉCRATION EST DISCUTÉE**

Chapitre I – Un pouvoir financier confronté à un processus  
incertain de démocratisation  
Chapitre II – Un pouvoir financier en quête d'émancipation



# INTRODUCTION

« *De tout régime démocratique, le problème de la détermination des choix financiers est au cœur de la problématique du pouvoir»<sup>1</sup>*

1. Les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques. Ils constituent un élément privilégié d'analyse et de création des institutions<sup>2</sup>. Détenteur traditionnel du pouvoir financier, le parlement devient, « *le centre ultime du pouvoir»<sup>3</sup>*.

2. Sur le plan formel, le pouvoir financier est perçu comme un ensemble de structures constitutionnelles, administratives ayant pour fonction de remplir des tâches technico-politiques, sans lesquelles il n'y aurait pas d'indépendance, de souveraineté ou de pouvoir national<sup>4</sup>. Selon Georges Burdeau, le pouvoir financier est prépondérant, « *parce qu'il est permanent : dans telle ou telle conjoncture, le pouvoir religieux, le pouvoir militaire ou encore celui d'une élite peuvent occuper le devant de la scène. Le pouvoir financier ne connaît pas des alternatives de déclin et d'éclat : il est toujours là»<sup>5</sup>*

. La compétence financière des assemblées représentatives, a en effet, précédé les prérogatives d'ordre politique, elle a constitué le noyau central autour duquel se sont progressivement fixées les institutions des régimes constitutionnels modernes<sup>6</sup>. Portant sur, « *le*

---

<sup>1</sup> J.-P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre institutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 17.

<sup>2</sup> M. BOUVIER, R. HERTZOG, « Réforme des finances publiques : réforme de l'État », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 3.

<sup>3</sup> M. BOUVIER, *Finances publiques*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2006, p. 31.

<sup>4</sup> A. ESSOUSSI, Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance, thèse, Paris I, 1983, p. 36.

<sup>5</sup> M. BURDEAU, « Pouvoir politique et pouvoir financier », in *Mélanges Jean DABIN*, Paris, Sirey, 1963, p. 33.

<sup>6</sup> *Les parlements dans le monde*, Recueil des données comparatives, sous la direction de V. HERMES et F. MENDEL, Paris, Puf, 1977, p. 67.

*pouvoir financier de l'organe législatif - Étude de droit comparé*», notre étude nécessite d'abord la détermination de ses notions.

## I – LA DÉTERMINATION DES NOTIONS

3. La formulation de notre sujet est basée sur deux notions élémentaires, le pouvoir financier d'une part, et l'organe législatif d'autre part. Avant de spécifier le cadre de notre recherche dans les trois États du Maghreb, il est primordial de définir ces deux notions dans leur acception générale, voire universelle.

### A – Définition du pouvoir financier

4. Dans son approche moderne, le pouvoir financier a pris naissance dans les États occidentaux où l'histoire politique a été toujours inhérente à l'histoire de l'impôt. « *La décision de lever l'impôt (étant) au cœur même du pouvoir politique* »<sup>7</sup>. Comme l'a défini Georges Burdeau, le pouvoir financier est, « *un instrument que les pouvoirs publics utilisent aux fins du progrès économique et social* »<sup>8</sup>.

5. La naissance du régime parlementaire en Grande Bretagne comme une première dans le monde moderne, fut la suite de la conquête du pouvoir financier par le parlement. Les prérogatives financières vont permettre à la Chambre des communes d'avoir une influence déterminante sur l'évolution du régime vers un régime parlementaire. D'ailleurs, « *toute l'histoire politique de l'Angleterre est dominée par le fait que le parlement parvient très rapidement à imposer ses droits en*

<sup>7</sup> L. PHILIP, Finances publiques ; Les recettes publiques, Le droit fiscal, Cujas, 2000, p. 13.

<sup>8</sup> G. BURDEAU, « Pouvoir politique et pouvoir financier », *op. cit.*, p. 34.

*matière financière, le régime parlementaire anglais découle directement de cette victoire»<sup>9</sup>.*

6. La lutte pour la prééminence du parlement débuta lorsque Le Roi Jean avait admis dans la grande charte octroyée en 1215 à ses barons, que le consentement du parlement était nécessaire pour les taxes qui excédaient le rendement du domaine de la Couronne. Au début, le parlement anglais n'était pas composé des représentants du peuple mais uniquement d'éléments aristocratiques. Ensuite, il y avait eu de nouveaux éléments représentant les contribuables, les chevaliers, délégués des campagnes, et les députés représentant la bourgeoisie naissant des villes<sup>10</sup>.

7. Cette double origine représentative devrait conduire à la division du parlement en deux chambres : La chambre des lords et la chambre des communes. Pendant tout le XVII<sup>e</sup> siècle, un grand conflit opposait la chambre des communes et le pouvoir royal. Cette bataille avait pour objet essentiel, le problème du consentement à l'impôt<sup>11</sup>. En 1648, cette lutte aboutit à la guerre civile. En 1688, il y eut une nouvelle révolution qui entraîne un changement de dynastie et qui consacre la victoire du parlement. En effet, le « *bill of rights* » de 1688, proclame l'illégalité de toute imposition directe non autorisée par le parlement, il prohibe toute levée d'argent par la couronne pour un temps autre et d'une autre manière que l'accorde le parlement<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> L. PHILIP, Finances publiques : les problèmes généraux des finances publiques et le budget, Cujas, 1971, p. 59.

<sup>10</sup> L. PHILIP, *op. cit.*, p. 60.

<sup>11</sup>Selon Xavier CABANNES, « Le consentement à l'impôt ne doit pas être confondu avec le consentement de l'impôt, même si deux notions se complètent. Le consentement à l'impôt est l'autorisation donnée par le parlement à la perception de l'impôt...Le consentement de l'impôt est l'acceptation (morale, psychologique) de l'impôt par le contribuable... », Xavier CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement à l'impôt », RFFP, n° 72, 2002, p. 225.

<sup>12</sup> « Dictionnaire encyclopédique de finances publiques », *op. cit.*, p. 191.

8. Ce sont ces prérogatives financières qui vont permettre au parlement de s'attribuer le pouvoir législatif. Le parlement a mis au début comme condition au vote d'un nouvel impôt, l'édiction de telle ou telle loi par le monarque, détenteur du pouvoir législatif. Progressivement, ce pouvoir va passer des mains du Roi à celles du parlement.

9. À la différence de la Grande Bretagne, où le pouvoir du parlement s'est affirmé progressivement de manière essentiellement pacifique, en France, il a fallu une révolution pour établir le principe

10. Selon lequel aucun impôt ne pouvait être levé sans le consentement de l'Assemblée nationale<sup>13</sup>. L'évolution du principe du consentement à l'impôt en France, remonte au Moyen Âge. Il est donné par les États Généraux qui se réunissent pour la première fois en 1302. « *Il s n'ont jamais autant d'influence que le parlement britannique* »<sup>14</sup>. Leurs réunions étaient rares. À partir du XVII<sup>e</sup> siècle, le Roi a décidé d'instituer de nouveaux impôts, sans demander l'accord préalable des États généraux, voire à ne plus les convoquer. Cette rupture a duré pendant plus d'un siècle et demi. Dès lors, le pouvoir financier se trouve entièrement concentré entre les mains du Roi, ce qui permet l'instauration de la monarchie absolue. Cette situation avait provoqué, un profond mécontentement des contribuables et une difficulté financière critique. Par conséquent, les États généraux seraient de nouveau réunis, pour soulever le problème du consentement à l'impôt.

11. D'un point de vue juridique, le pouvoir financier repose sur les principes proclamés dans l'article 14 de la déclaration universelle des

---

<sup>13</sup> A. SCHICK, « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », in *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Les colloques du Sénat, janvier 2001, p. 25.

<sup>14</sup> L. PHILIP, Finances publiques, les problèmes généraux des finances publiques et le budget, *op. cit.*, p. 63.

droits de l'homme de 1789 et qui dispose que, « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre également le principe de la nécessité de l'impôt et de l'égalité devant l'impôt<sup>15</sup>. La Constitution de 1791 consacrera la règle de l'autorisation annuelle de l'impôt et du vote annuel des dépenses publiques<sup>16</sup>. Depuis, le principe du consentement à l'impôt a déclenché un processus perpétuel d'institutionnalisation du pouvoir financier et qui répond parfaitement aux principes de la démocratie représentative.

12. « *Clef de voûte de la démocratie représentative* »<sup>17</sup>, Le principe du consentement à l'impôt traduit la consécration du pouvoir financier du parlement, ce qui a conduit à un processus d'institutionnalisation<sup>18</sup>, ou de « *politisation* »<sup>19</sup> du pouvoir financier. La détention des prérogatives financières incarnée par l'autorisation annuelle de l'impôt sera du ressort de l'organe législatif.

## B – Définition de l'organe législatif

13. Dans son acception universelle, l'organe législatif est celui qui exerce le pouvoir législatif. Ce fondement trouve son origine dans le

<sup>15</sup> Les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme en 1789.

<sup>16</sup> L'article 1 du titre V de la Constitution de 1791, cet article a donné la naissance théorique de la notion du budget. Mais, il n'y avait pas encore « *d'autorisations périodiques des recettes et des dépenses* », P-M. GAUDEMÉT, J. MOLINIER, *Finances publiques*, Tome I, Paris, Monchrestien, 1996, p. 140.

<sup>17</sup> X. CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement à l'impôt », *RFFP*, n° 72, 2002, p. 228.

<sup>18</sup> L'institutionnalisation du pouvoir est définie par Georges Burdeau comme une « opération juridique par laquelle le Pouvoir Politique est transféré de la personne des gouvernants à une entité abstraite : L'État ». G. BURDEAU, *Traité de science politique, L'État*, Tome II, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 1980, p. 230.

<sup>19</sup> Expression empruntée à G. BURDEAU, « Pouvoir politique et pouvoir financier », in *Mélanges Jean DABIN*, Paris, Sirey, 1963, p. 41.

sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs institué par son créateur Montesquieu dans son œuvre historique, « *De L'esprit des lois* » où Montesquieu fonde sa théorie sur la spécialisation fonctionnelle. Selon cette théorie, trois « pouvoirs » devraient se trouver au sein d'un État, confiés à des personnes ou à des corps distincts. Il s'agirait du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Les trois pouvoirs devraient être vigoureusement séparés<sup>20</sup>. Cette distribution stricte des pouvoirs, n'est « qu'un des mécanismes envisagés par Montesquieu pour garantir la modération et la suprématie de la loi»<sup>21</sup>. D'où l'acception classique qui retient le critère matériel pour définir le pouvoir législatif comme étant « *le Pouvoir d'édicter des règles législatives* »<sup>22</sup>.

14. Cependant les tenants de l'école moderne adoptent une conception plutôt formelle en considérant que le pouvoir législatif est le pouvoir qui s'identifie par rapport à l'organe dont il émane. Dans ce sens, A. Mathiot identifie le pouvoir législatif aux « *Assemblées politiques organisées en Parlement* »<sup>23</sup>. D'un autre côté, Jean Marie Cotteret critique la distinction instituée par De Malberg, entre le pouvoir, ses fonctions et ses organes, et considère qu'elle était obscurcie par la terminologie imprécise du terme « *Pouvoir* », utilisée habituellement par les traités de droit public<sup>24</sup>.

15. À propos du pouvoir, Bertrand De Jouvenel dit, « nous pourrons déjà le décrire comme un corps permanent auquel on a

<sup>20</sup> En ce sens, voir. J.-PH. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *RFDC*, 2010, pp.483-496.

<sup>21</sup> E. GOJOSO, « L'encadrement juridique du pouvoir selon Montesquieu, contribution à l'étude des origines du contrôle de constitutionnalité », *RFDC*, 2007, p. 501.

<sup>22</sup> CH. EISENMANN, « L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges Carré De Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 166.

<sup>23</sup> A. MATHIOT, *Le pouvoir législatif dans les démocraties de type occidental*, Les Cours de droit, Paris, Institut d'Etudes politiques de Paris, 1973-1974, Fasc I, p. 1, cité par Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, IORT, 1987, p. 12.

<sup>24</sup> J.-M. COTTERET, *op. cit.*, p. 4.

l'habitude d'obéir, qui a les moyens matériels de contraindre, et qui est soutenu par l'opinion qu'on a de sa force, la croyance dans son droit de commander (sa légitimité), et l'espoir qu'on met dans sa bienfaisance »<sup>25</sup>. La notion de pouvoir se fonde sur une tentative d'instituer un pouvoir fondé sur un minimum de principes démocratiques et un pouvoir réel, qui traduit une volonté de gouverner sans partage. Par ailleurs, Georges Burdeau avance une autre conception du « *pouvoir* ». Selon lui, il convient de chercher si le mot « *pouvoir* » est révélateur d'un concept ou institution, ou mieux concept et institution, pour qu'il conclue après que l'État tout entier repose sur le statut du pouvoir, et que sa seule dépendance à la forme étatique se révèle dans « *sa soumission à des règles qui l'empêchent d'être à la discrétion de ceux qui l'exercent* »<sup>26</sup>.

16. Maurice Duverger a précisé que le pouvoir politique est le « *pouvoir de l'État* ». C'est une forme spéciale qui a des aspects communs et des différences avec les autres formes du pouvoir auxquelles il est lié. Ces autres formes du pouvoir, se manifestent dans les divers types de relations interpersonnelles. D'ailleurs, c'est la conception la plus prépondérante pour lire la notion de pouvoir<sup>27</sup>. D'autres ont même considéré que, « *l'État lui-même est un ensemble complexe de pouvoirs* »<sup>28</sup>.

17. Sur le plan terminologique, la distinction entre le pouvoir et l'organe législatif n'a pas révélé beaucoup d'intérêt. D'ailleurs, dans les traités de droit public, on emploie indistinctement le mot « *pouvoir* » pour

<sup>25</sup> B. DE JOUVENEL, *Du pouvoir, Histoire naturelle de sa croissance*, Genève, les éditions du cheval ailé, 1947, cité par H.S. SULIMAN, *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, Thèse, Aix en Provence, 1976, p. 10.

<sup>26</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'État, LGDJ, 1984, p. 7.

<sup>27</sup> M. DUVERGER, *Sociologie politique*, Paris, Puf, 1968, p. 17.

<sup>28</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 270.

désigner soit le pouvoir lui-même, soit ses fonctions, soit ses organes<sup>29</sup>. Cette conception large du pouvoir législatif nous mènera à une étude comparative du pouvoir financier de l'organe législatif dans les trois États du Maghreb.

18. L'étude du pouvoir financier de l'organe législatif au Maghreb, nous renvoie à une vision générale du pouvoir financier de l'organe législatif. Cette vision nécessite d'abord un aperçu historique de l'évolution institutionnelle des parlements des trois États du Maghreb car elle présente un repère considérable pour saisir le sens de la mise à jour actuelle de l'institution parlementaire et d'emblée de son pouvoir financier. On a préféré aborder cette étape historique dans l'introduction, car elle permettra de mieux comprendre l'évolution actuelle.

## **II –L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'ORGANE LÉGISLATIF DANS LES TROIS ÉTATS DU MAGHREB**

19. Avant 1861, la loi émanant de la volonté beylicale était la source unique du législateur en Tunisie<sup>30</sup>. Par ailleurs, la Constitution de 1861 a procédé à une nouvelle organisation du pouvoir législatif. Elle établissait pour la première fois dans l'histoire de la Tunisie, une assemblée parlementaire, le Conseil suprême. C'est un conseil monocaméral, composé de 60 membres et qui exerçait le pouvoir constituant concurremment avec le bey qui préservait à son tour son pouvoir législatif. S'agissant du pouvoir financier et budgétaire, toutes les lois tendant à créer un impôt nouveau, ou à modifier un impôt existant doivent être votées par le conseil suprême et approuvées par le bey<sup>31</sup>. Quant au budget, il était établi par le bey avec le concours de ses

---

<sup>29</sup> J.-M. COTTERET, *op. cit.*, p. 4.

<sup>30</sup> V. SILVERA, *L'organisation politique et administrative de la Tunisie*, Cours à l'Ecole Tunisienne d'Administration, cours polycopié, p. 13.

<sup>31</sup> Article 63 de la Constitution de 1861.

ministres pour le soumettre après, à l'approbation du Conseil suprême<sup>32</sup>. Par ailleurs, les institutions représentatives créées par le pouvoir colonial y compris celles qui étaient ultérieures au Conseil suprême, et qui étaient la Conférence consultative<sup>33</sup>, et le Grand conseil qui lui a succédé en 1922, ont été contestées au motif qu'ils avaient pour objectif de défendre les intérêts de la colonie française et de faire prévaloir ses droits<sup>34</sup>.

20. La constitution d'un parlement tunisien était la première revendication populaire depuis 1921, qui correspondait à la date de la création du parti libéral constitutionnel, surnommé plus tard par le « *Néo-Destour* ». Lors de son congrès tenu à Tunis les 12 et 13 mai 1933, le Néo-Destour a réitéré sa revendication principale, celle d'avoir un « *Parlement tunisien élu au suffrage universel, maître de son ordre du jour, ayant la plénitude du pouvoir législatif* »<sup>35</sup>. Cette revendication populaire finira par être satisfaite par Moncef Bey, ce qui lui a valu sa déposition le 12 mai 1943. Son successeur Lamine Bey annonçait dans son discours du trône le 15 mai 1951, son assentiment à la création d'une Assemblée nationale constituante. Ce processus s'officialisa plus tard par la signature des conventions d'autonomie interne le 31 août 1955. Peu de temps après et sous la pression des nationalistes, à leur tête fut l'ancien président Habib Bourguiba, le bey signa le décret du 29 décembre 1955, portant création d'une Assemblée constituante chargée d'élaborer la première Constitution de la Tunisie indépendante. Grâce à la convocation de l'Assemblée constituante, les nationalistes tunisiens détiennent un argument de poids pour faire aboutir leur nouvelle revendication d'indépendance. Bénéficiant déjà de l'autonomie interne depuis le 30 juillet 1954, la Tunisie devient État souverain le 20 mars 1956.

---

<sup>32</sup> Article 74 à 76 et article 64.

<sup>33</sup> Créée en 1890.

<sup>34</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, IORT, 1987, p. 23.

<sup>35</sup> Cité par Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, *op. cit.*, p. 25.

21. Quelques jours après, et lors de la séance inaugurale des travaux de l'Assemblée nationale constituante le 8 avril 1956, Habib Bourguiba a proclamé que, « *La souveraineté en Tunisie est celle du peuple qui en est le dépositaire légal et authentique ... À partir de ce jour, nul autre que le peuple tunisien ne disposera des destinées du peuple tunisien* »<sup>36</sup>. Cette déclaration a été suivie par une autre le même mois, où il précise que les pouvoirs de l'Assemblée, sont institutionnels et législatifs<sup>37</sup>. Cependant, et conformément aux quatre dispositions du décret du 29 décembre 1955, l'Assemblée nationale constituante ne disposait d'aucun rôle législatif. Sa mission a été bel et bien limitée par l'article premier du décret susmentionné, à l'élaboration d'une Constitution<sup>38</sup>. En tant que chef du gouvernement, c'est Habib Bourguiba qui détenait la fonction législative jusqu'à la proclamation de la République, en juillet 1957.

22. Lors d'une deuxième réunion le 25 juillet 1957, l'Assemblée nationale constituante a voté à l'unanimité la proclamation d'un État républicain tunisien. Inspirée de la tradition démocratique occidentale, la première Constitution de la Tunisie indépendante du 1<sup>er</sup> juin 1959, a consacré dans son article 3, la souveraineté du peuple<sup>39</sup>. Représentante du peuple, l'Assemblée nationale exerçait seule le pouvoir législatif par l'intermédiaire d'un parlement monocaméral<sup>40</sup>.

23. Il faut souligner que le principe selon lequel le parlement tunisien possède l'intégralité du pouvoir législatif, a été en réalité vidé

<sup>36</sup> Cité par CH. DEBBASCH, « Les assemblées en Tunisie », *AAN*, 1962, p. 95.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> L'article premier du décret du 29 décembre 1955, disposait qu'« une Assemblée nationale constituante est convoquée le dimanche 8 avril 1956 [...] à l'effet de doter notre royaume d'une Constitution ».

<sup>39</sup> L'article 3 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 disposait que, « la souveraineté appartient au peuple tunisien qui l'exerce conformément à la constitution ».

<sup>40</sup> L'article 18 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 disposait que, « *le peuple exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire d'une assemblée représentative, l'Assemblée nationale* ».

progressivement de sa substance par les révisions constitutionnelles qui se sont succédé. En premier, c'était la révision constitutionnelle n° 76-37 du 8 avril 1976, qui a introduit l'initiative des lois comme mécanisme parlementaire, mais stipulait qu'elle, « *appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée, les projets présentés par le Président de la République ayant la priorité* »<sup>41</sup>.

24. De même, la révision constitutionnelle du 8 avril 1976 avait réservé à la loi un domaine protégé<sup>42</sup>. L'alinéa 7 de l'article 34 de la Constitution tunisienne avait introduit la technique de délégation en 1976, et avait habilité le parlement à déléguer son pouvoir normatif fiscal au profit du président de la République.

25. Cette nouvelle redistribution des compétences entre le législatif et l'exécutif s'est consolidée après, par la révision constitutionnelle du 27 octobre 1997 qui va limiter le pouvoir normatif de la Chambre des députés en renforçant davantage le pouvoir réglementaire du président de la République<sup>43</sup>. De ce fait, la matière législative en général, et la matière financière et fiscale en particulier, ont connu un net démembrement au profit du pouvoir réglementaire du président de la République, qui détient désormais une compétence de principe en la matière.

26. Le déséquilibre institutionnel résultant de la redistribution normative des compétences en faveur de l'exécutif, ont conduit l'ancien régime à commettre des abus qui s'aggravaient au fil des années et qui ont alimenté entre-temps un sentiment d'injustice auprès d'une majorité des citoyens. Or, les agitations déclenchées en décembre 2010, qui ont été

---

<sup>41</sup> L'article 28 de la Constitution tunisienne tel que modifié par la révision constitutionnelle n° 76-37 du 8 avril 1976, *JORT* n° 26 du 13 avril 1976, p. 858.

<sup>42</sup> L'article 34 de la Constitution du 8 avril 1976.

<sup>43</sup> L'article 35 ajouté par la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997, stipulait que « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du pouvoir réglementaire général* », *JORT* n° 87 du 31/10/1997, p. 1967.

à l'origine de la révolution du 14 janvier 2014, résultait en grande partie de cette colère sociale. Suite à la chute du régime et au départ de l'ancien Président Ben Ali, la Chambre des députés issue du régime déchu a délégué par la loi du 9 février 2011<sup>44</sup>, au président de la République par intérim, Foued Mbazaa à l'époque, la compétence d'édicter des décrets-lois. C'est en vertu de cette délégation que ce dernier a édicté le décret-loi du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics<sup>45</sup>, et qui a prévu l'élection d'une Assemblée constituante<sup>46</sup>, la suspension de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 ainsi que la dissolution des deux assemblées parlementaires<sup>47</sup>. Avant les élections de l'Assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011, c'était « *la Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, la réforme politique et la transition démocratique* », qui a été chargée entre mars et octobre 2011 d'organiser le passage de la révolution aux élections de l'Assemblée nationale constituante<sup>48</sup>.

27. Le décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011 portant création de cette instance<sup>49</sup>, a compris des dispositions appropriées aux assemblées législatives. C'est ce qui ressort par exemple de l'article 3 dudit décret qui dispose que « *l'Instance est chargée d'arrêter les orientations susceptibles d'adapter les législations relatives à la vie politique pour qu'elles répondent aux impératifs de la réalisation de la transition démocratique* ». En dépit de l'ambiguïté de la formulation de l'article 5 susmentionné, il faut souligner la nature parlementaire de ces compétences susmentionnées de la haute instance ainsi que le caractère

<sup>44</sup> Loi n° 2011-5 du 9 février 2011, habilitant le président de la République par intérim à prendre des décrets lois conformément à l'article 28 de la Constitution, *JORT* n° 10 du 10/02/ 2011, p. 170.

<sup>45</sup> *JORT* n° 20 du 25 mars 2011, p. 363.

<sup>46</sup> L'article premier du décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011.

<sup>47</sup> L'article 2 du décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011.

<sup>48</sup> V. M. LIECKEFETT, « La Haute instance et les élections en Tunisie : Du consensus au « pacte politique » », *Confluences Méditerranée*, 2012, p. 133.

<sup>49</sup> *JORT* n° 13 du 1 mars 2011, p. 196.

contraignant des « *orientations* » de la Haute instance. En effet, donner les prérogatives à la Haute instance pour encadrer la politique générale du gouvernement, et participer pleinement à la préparation des textes législatifs, relève tout simplement de la mission parlementaire. Dans le même ordre d'idées, l'article 5 dudit décret-loi employait, « *le consensus et la majorité* », et qui sont initialement consacrées aux assemblées parlementaires, comme modes de prise de décision au sein de la « *Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, la réforme politique et la transition démocratique* ».

28. Après les élections du 23 octobre 2011, c'est l'Assemblée nationale constituante issue de ces élections qui va se prévaloir du pouvoir législatif, selon les articles 2 et 4 de la loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics<sup>50</sup>. La dévolution d'un rôle législatif à l'ANC a été contestée au motif qu'il n'y avait pas un parlement au sens classique, chargé d'édicter des règles juridiques originaires. Il était question d'un pouvoir constituant ayant pour mission principale, l'élaboration d'une Constitution. La nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 semble rétablir l'ordre en matière, et ce en redonnant l'exclusivité de la compétence normative en matière financière et fiscale au parlement.

29. Désormais, l'article 65 de la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 dispose que, « sont pris sous forme de loi ordinaire, les textes relatifs à : la détermination de l'assiette des impôts et contributions, de leurs taux et des procédures de leur recouvrement ». Par ailleurs, l'avancée majeure de la Constitution du 27 janvier 2014, est la suppression de la délégation prévue au profit du président de la République en matière normative. Dès lors, elle permettra de revaloriser

---

<sup>50</sup> JORT n° 97 du 20 et 23 décembre 2011, p. 3111 à 3115.

l'un des piliers de la démocratie représentative, à savoir le principe de consentement de l'impôt<sup>51</sup>.

**30.** Au Maroc, le parlement est un pouvoir parmi les pouvoirs mais pas dans le contexte classique du principe de la séparation des pouvoirs. Bien qu'elle conserve sa nature par rapport aux principales règles d'organisation des pouvoirs publics, la séparation des pouvoirs au Maroc signifie une « *séparation certes de trois pouvoirs non plus suprêmes, mais placées sous l'égide d'un Pouvoir qui lui est supérieur, qui lui est suprême et dont le Roi est dépositaire* »<sup>52</sup>. Avant l'avènement du protectorat en 1912, le Maroc était marqué par des mouvements de réforme institutionnelle et constitutionnelle, inspirés du modèle occidental. Ces mouvements se sont traduits par le projet de la Constitution marocaine de 1908. Ainsi, après l'intronisation du Moulay Hafid en 1908, un groupe d'intellectuels qui dirigeaient un journal Lissan al Maghreb (La voix du Maghreb) et proposèrent un texte constitutionnel qui contenait un projet d'Assemblée bicamérale avec un Conseil de la nation élu et un Conseil des notables désigné par le Sultan<sup>53</sup>. Ledit journal a même proposé de limiter les prérogatives du Sultan en rendant obligatoire la consultation populaire<sup>54</sup>.

**31.** Bien qu'elle fût sans issue, la proposition du journal « *Lissan Al Maghreb* », a participé à la naissance d'une prise de conscience de la

<sup>51</sup> V.*infra*.

<sup>52</sup>T. BAHBOUHI, « Le parlement dans le discours royal », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1985, p. 41.

<sup>53</sup>A. EL KADIRI, *Le mouvement Constitutionnel sous Moulay Hafid au début du xx<sup>e</sup> siècle*, thèse de Doctorat, Paris, 1969, p. 105 et s.

<sup>54</sup> Dans un article publié par les intellectuels du journal Lissan al Maghreb, et en guise de leur proposition de limiter les prérogatives du Sultan, il a été publié ce qui suit, « *Sa Majesté ne peut refuser à son peuple les bienfaits d'un parlement, il doit lui garantir la liberté de penser et d'agir [...] comme une seule main ne peut sauver de sombrer dans l'abîme et de réformer une administration aussi archaïque que celle de notre gouvernement [...] Sa majesté doit octroyer à sa nation la faveur et les avantages que procurent la constitution et une assemblée de députés à l'instar des États civilisés musulmans et chrétiens[...]* », cité par . EL KADIRI, *op. cit.*, p. 106.

nécessité d'une institution représentative nationale. Cette prise de conscience a été perçue notamment avec le début de la lutte anticoloniale. Les aspirations d'avoir un parlement en tant que symbole idéal de partage et de participation de pouvoir, ont constitué les thèmes centraux des revendications du mouvement national. En ce sens, Michel Camau considérait que la formulation de ces aspirations, « *suppose non seulement la revendication de l'indépendance mais encore l'option démocratique* »<sup>55</sup>. Entre-temps, le mot « *parlement* »<sup>56</sup>, ne fait pas encore partie de la scène politique, il ne devient officiel qu'à l'occasion d'une déclaration faite par le Roi le 15 mai 1956, lors de laquelle, il annonçait que, « *jusqu'à l'élection d'un parlement représentatif, le gouvernement est responsable devant notre majesté* »<sup>57</sup>.

32. Lors de la période qui a précédé l'édiction de la Constitution de 1962, le Roi du Maroc se trouvait investi de tous les pouvoirs. Or, il était non seulement à la tête de l'exécutif mais aussi la source formelle de la législation puisqu'il détenait en exclusivité, le pouvoir législatif qu'il exerça seul jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution du 7 décembre 1962<sup>58</sup>.

33. L'article 36 de la première Constitution marocaine du 7 décembre 1962, a prévu un parlement bicaméral composé de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers. Par ailleurs, l'article

<sup>55</sup> M. CAMAU, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1969, p. 6.

<sup>56</sup> C'est la Constitution française de 1946, qui a donné pour la première fois au parlement une acceptation officielle. Le mot est emprunté à l'Angleterre où, il désigne l'ensemble formé par la Chambre des communes, la chambre des lords et le Roi, Cité par G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, Paris, Dalloz, 2002, p. 374.

<sup>57</sup> M. MADANI, « Le parlement marocain : éléments d'une approche », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Maroc, Les éditions Toubkal, 1985, p. 28.

<sup>58</sup> En effet, dans un discours le 18 novembre 1955, à l'occasion de la fête du trône, le Roi Mohamed V avait annoncé : « ...Quant au pouvoir législatif que nous détenons, nous l'exercerons même avec les organes que nous aurons créé à cet effet». Cité par M-R. ALOUI, *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, Thèse, Université Paris II, 2009, p. 9.

28 de la même Constitution, renforçait la suprématie de l'institution royale, en disposant que, « le Roi peut adresser des messages au parlement et à la nation. Le contenu des messages ne peut faire l'objet des débats parlementaires ». Cet article a revêtu les messages du Roi au parlement d'une telle sacralité que les députés étaient interdits d'en discuter. De ce fait, le rôle du parlementaire se trouvait « bouleversé et subordonné »<sup>59</sup>.

34. Toutefois, la durée de la Constitution du 7 décembre 1962 fut très courte. Le Roi Hassan II a déclaré l'état d'exception le 7 juin 1965, ce qui va mettre fin à la première expérience parlementaire du Maroc indépendant. Or, il a suspendu le parlement et a exercé l'intégralité du pouvoir pendant cinq ans. La deuxième Constitution marocaine du 24 juillet 1970, a marqué le retour de l'institution parlementaire mais monocamérale cette fois qui sera réhabilitée deux ans après par la troisième Constitution marocaine du 15 mars 1972<sup>60</sup>. Cette Constitution a été quelque peu aménagée, dans le sens d'un accroissement de l'autonomie et de la responsabilité du gouvernement que dans un élargissement des pouvoirs du parlement<sup>61</sup>. Par conséquent, le confinement du parlement marocain dans un rang accessoire par rapport à l'exécutif et au Roi en particulier, l'a réduit au rang d'une institution parmi d'autres. D'ailleurs, l'article 66 de la Constitution du 15 mars 1976, confirmait la tendance du constituant marocain à réduire le parlement à une institution secondaire. En effet, ledit article octroyait au Roi la possibilité de demander à la Chambre des représentants qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. Une fois

<sup>59</sup> Expression empruntée à B. CUBETAFOND, *Le système politique marocain*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 72.

<sup>60</sup> B. CUBETAFOND, *Le système politique marocain*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 71 et s.

<sup>61</sup> M. BRANCIARD, *Le Maghreb, au cœur des crises*, Chronique Sociale, Lyon, 1994, p. 54.

demandée par le Roi, cette nouvelle lecture ne peut être refusée<sup>62</sup>. Il faut souligner que ces deux Constitutions de 1970 et celle de 1972, avaient été élaborées sous le contrôle du Roi. Ce dernier a basé sa stratégie de pouvoir sur la position dominante qu'il devrait conserver après le départ de la colonisation, notamment face aux forces représentées par certains partis politiques tels que, l'Istiqlal ou le Mouvement populaire. Ces partis cherchaient, « *sans changer de cadre ni la substance à partager le Pouvoir avec Le Roi ou au moins à peser autant que possible sur ses décisions afin que soit sauvegardé l'équilibre social actuel* »<sup>63</sup>. De ce fait, le Roi allait veiller à renforcer l'hégémonie de l'institution monarchique au détriment du parlement et du gouvernement.

35. En réponse aux critiques exprimées contre la Constitution de 1972, jugée insuffisamment démocratique, le Roi Hassan II a proposé alors une quatrième Constitution au référendum le 4 septembre 1992, qui « *peut être considérée comme la moins octroyée que les précédentes* »<sup>64</sup>. Quant au pouvoir législatif, la Constitution du 4 septembre 1992, n'a rien innové par rapport aux Constitutions précédentes. Par contre, elle introduit pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du Maroc indépendant, le contrôle de la constitutionnalité des lois<sup>65</sup>. C'est la Constitution du 13 septembre 1996, qui instaure un régime bicaméral, qui fait de la Chambre des représentants une assemblée exclusivement au suffrage universel direct, et confère à la Chambre des conseillers une composition.

36. De nombreuses dispositions renforcent l'institution législative, notamment en augmentant ses attributions consultatives et en élargissant sa représentativité. L'instauration du bicamérisme a

---

<sup>62</sup> L'article 67 de la Constitution de 1972

<sup>63</sup> C. PALAZZOLI, *Le Maroc politique*, Paris, éd. Sindabad, 1974, p. 31.

<sup>64</sup> M-R. ALAOUI, *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, thèse, Université Paris I, p. 16.

<sup>65</sup> Les articles de 76 à 79 de la Constitution de 1992.

modifié la fonction législative du parlement marocain. Or, le vote des différents projets et propositions de lois, est soumis à une nouvelle procédure de « *navette* » entre les deux chambres, faisant dans certains cas, intervenir une commission mixte paritaire pour proposer un texte unique<sup>66</sup>.

37. En Algérie, la majorité des études consacrées à l'organe législatif, montrent que sa place et son rôle ont été minimisés du fait de la prédominance permanente de l'idéologie du parti unique. En effet, le pouvoir législatif est exercé sous le contrôle du parti<sup>67</sup>. L'idéologie du parti unique constituait une constante dans l'histoire constitutionnelle algérienne où la fonction politique était assurée par, « *un régime de gouvernement par le parti* »<sup>68</sup>. Cette stratégie a été tracée à l'aube de l'indépendance visant à identifier le parti du front de libération nationale, à la lutte de l'indépendance nationale.

38. Pour cerner cette problématique du pouvoir en Algérie, il faut remonter à la période qui a suivi l'indépendance. En application des accords d'Evian ayant consacré le cessez-le-feu le 19 mars 1962, une instance exécutive provisoire a été créée et qui avait pour mission de superviser le référendum relatif à l'autodétermination du peuple algérien et l'organisation d'élections générales par la création du Conseil national algérien, en vue de la désignation d'une assemblée constituante. Ayant un mandat d'une année, cette Assemblée avait comme principale mission de voter au nom du peuple algérien, la constitution de la République<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> L'article 58 de la Constitution de 1996.

<sup>67</sup>T. KHOUIDER *Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie*, thèse, Université de Perpignan, 2007, p. 126.

<sup>68</sup> M. CAMAU, *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Tunis, CERES, 1978, p. 130.

<sup>69</sup> H. MICHEL, « Les institutions politiques de la République Algérienne », *Revue du monde musulman et de la méditerranée*, 1966, p. 140.

39. Trois semaines après la promulgation de la Constitution du 30 octobre 1963, le Chef de l'État annonçait dans son message à l'Assemblée nationale qu'il « *assumait les pleins pouvoirs conformément à l'article 59 de la Constitution* ». Tous les organes constitutionnels étaient ainsi dessaisis de leurs pouvoirs au profit du président de la République. Cependant, l'usage des dispositions de l'article 59 n'était que théorique car le Président Ben Bella était dépourvu des moyens de coercition y compris l'appui militaire<sup>70</sup>. Profitant de cette carence, l'armée accède au pouvoir en juin 1965.

40. Le coup d'État du 19 juin 1965, instigué par Houari Boumedienne, allait mettre fin aux institutions prévues par la Constitution de 1963, et instituer le Conseil de la Révolution. Étant, « *le dépositaire de l'autorité souveraine* »<sup>71</sup>, le Conseil représenté par son président Boumedienne, va cumuler tous les pouvoirs en vertu de l'ordonnance n° 65-182 du 10 juillet 1965. Le parlement instauré par la Constitution de 1963 qui organisait son fonctionnement fut supprimé. « *Cette mesure était d'ailleurs ratifiée par la plupart des députés : le 6 juillet 1965, le Journal Officiel publiait une motion approuvant l'action du Conseil de la Révolution, signée par 110 députés présents à Alger* »<sup>72</sup>.

41. Il faut signaler que la période qui a suivi le coup d'État militaire de 1965, a été dirigée par une main de fer. Le Conseil de la Révolution, a ainsi assumé ses prérogatives sur la base de l'ordonnance du 10 juillet 1965. « *Tous les vrais pouvoirs sont détenus par un seul homme, tel que pratiqué dans la plupart des pays dictateurs arabes, qui est en même temps, ministre de la défense, préside le Conseil, assume les*

<sup>70</sup> Y. DENIDENI, *La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes*, thèse, Paris X, 1999, p. 27.

<sup>71</sup> T. BEN SALAH, *La République Algérienne*, collection : « *Comment ils sont gouvernés* », Paris, LGDJ, 1979, p. 154.

<sup>72</sup> Y. DENIDENI, La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes, *op. cit.*, p. 29.

*tâches du Président de la République, du pouvoir législatif en légiférant par ordonnance*»<sup>73</sup>. Approuvée par référendum le 19 novembre 1976, la Constitution de 1976 marqua le retour à l'institution parlementaire, suspendue le 19 juin 1965.

42. Ce retour sera représenté par une seule Chambre représentative, dénommée, « *Assemblée Populaire Nationale*», mais tout en restant dans le cadre de la direction du parti unique, en l'occurrence, le front de libération nationale. Désormais, l'Assemblée populaire nationale, détient la fonction législative<sup>74</sup>, mais elle l'exerçait sous la condition d'avoir comme mission principale, « *la défense et la consolidation de la Révolution socialiste. Elle s'inspire des principes de la Charte nationale, qu'elle met en application dans son action législative* ». De même, « *les membres de l'Assemblée populaire nationale sont élus au suffrage universel, direct et secret sur proposition de la direction du Parti*»<sup>75</sup>. D'ailleurs, la Constitution du 22 novembre 1976 consacrait le Chapitre III à, « *la fonction législative* » et non pas « *le pouvoir législatif* », qui l'ignorait complètement en tant qu'un pouvoir public à part entière. Signe de plus, du désintérêt du pouvoir politique à l'époque de l'institution parlementaire.

43. C'est la Constitution du 23 février 1989 qui va bouleverser l'histoire politique institutionnelle en Algérie. L'instauration du multipartisme fut l'avancée majeure de cette Constitution, qui a mis fin au règne du parti unique. Suite à la fin du gouvernement par le parti, qui a marqué la vie politique en Algérie pendant 26 ans, une nouvelle organisation des pouvoirs se dessine en faveur de l'organe législatif. Hélas, cette ouverture politique n'a pas duré longtemps, et ce, suite à

<sup>73</sup> T. KHOUIDER, *Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie*, thèse, Université de Perpignan, 2007, p. 109.

<sup>74</sup> L'article 126 de la Constitution algérienne du 22 novembre 1976.

<sup>75</sup> L'article 127 de la Constitution algérienne du 22 novembre 1976.

l'échec des élections législatives, fruits en l'occurrence de la Constitution de 1989.

44. Suite à des mouvements de contestations politiques, les élections législatives issues du multipartisme, n'ont pu avoir lieu qu'en mois de décembre 1991. La victoire du parti islamiste, « *le Front islamique du salut* », a conduit à l'interruption des élections le même mois, et la démission du président Benjeddid par la suite. Or, la nouvelle expérience parlementaire monocamérale fut vite avortée.

45. Face à ce vide institutionnel réapparu de nouveau dans les années de 1991 et 1992, un haut comité d'État sera créé et on lui donnera le pouvoir de légiférer à côté d'un Conseil Consultatif National. Enfin, un Conseil National de transition sera mis en place et exercera le pouvoir législatif jusqu'en 1997<sup>76</sup>, date à laquelle les élections législatives du 5 juin 1997, permettront l'élection d'une nouvelle Assemblée populaire nationale qui exercera désormais le pouvoir législatif. La Constitution algérienne du 8 décembre 1996, a introduit pour la première fois le bicamérisme par l'article 98. Il disposait que, « *Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Le Parlement élabore et vote la loi souverainement* ».

46. Le bicamérisme instauré en 1996, constituait le premier pas vers la modernisation de l'institution parlementaire en Algérie et l'accroissement de ses moyens d'action. Toutefois, le poids politique de l'Assemblée populaire ne s'est pas vu alourdi par la Constitution de 1996, son rôle est resté résiduel par rapport au président de la République qui continuait à se doter de pouvoirs importants<sup>77</sup>. Parmi ces pouvoirs dont

---

<sup>76</sup> Y. DENIDENI, *La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes*, op. cit., p. 276.

<sup>77</sup> Il faut souligner que la Constitution de 1996 consacrait 27 articles au président de la République. Il s'agit des articles 70 à 97.

bénéficiait le président de la République, figurait le pouvoir de légiférer par ordonnance.

47. L'article 124 de la Constitution de 1996, conférait au président de la République le droit de légiférer par ordonnance en cas de vacance de l'APN, ou dans les périodes d'inter-session du parlement. De même, les matières, autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du président de la République<sup>78</sup>. La nouvelle Constitution du 6 mars 2016 s'inscrit dans une nouvelle logique de rééquilibrage des prérogatives du pouvoir législatif, parmi ses avancées, c'est de restreindre le droit de légiférer par ordonnance. Désormais, le président de la République ne peut légiférer par ordonnance en cas de vacances parlementaires que sur des conditions urgentes et après avis du Conseil d'État. De même les domaines de la loi réservés par la Constitution, sont élargis par l'article 142 de la Constitution de 2016.

### **III – L'INTÉRÊT DU SUJET**

48. L'adoption de la méthode comparative sur les trois États maghrébins revêt une importance particulière notamment dans le contexte actuel qui s'inscrit dans la logique de révision constitutionnelle importante, respectivement au Maroc en 2011, en Tunisie en 2014 et enfin l'Algérie en 2016. Ces nouvelles Constitutions ont été suivies de trois nouvelles lois organiques relatives aux finances. C'était en 2013 au Maroc, en 2018 en Algérie et très récemment en 2019 en Tunisie.

49. Admettons que les nouveaux textes constitutionnels ainsi que les lois organiques dans les trois États du Maghreb prévoient les mêmes techniques que celles prévues dans les démocraties occidentales et surtout en France, mais la difficulté réside dans la mise en application de

---

<sup>78</sup> L'article 125 de la Constitution marocaine de 1996.

ces techniques et qui dépend en large mesure du contexte politique et social propre à chacun des trois pays. Les profonds changements politiques et sociaux, qui y sont survenus ces dernières années, peuvent compliquer la détermination du pouvoir financier du parlement des trois États du Maghreb, dans sa nouvelle configuration.

50. Il faut préciser dans ce contexte que les spécificités historiques, culturelles et sociales des trois États du Maghreb et qui les réunissent d'ailleurs dans certains aspects, ne peuvent pas cantonner notre étude dans un cadre exclusivement technique. Notre étude exclura l'aspect strictement technique du pouvoir financier car il se conjugue mal avec notre perspective limitée aux institutions. Or, une analyse technique approfondie risque de rendre notre étude fastidieuse.

51. Notre recherche fait appel également à des considérations politiques et qui demeurent décisives dans la construction ainsi que l'évolution de l'exercice du pouvoir financier des trois parlements. La nature par essence politique du contrôle parlementaire est évidente, même si sa mise en œuvre fait fréquemment appel à l'analyse technique.

52. En dépit de la volonté politique manifeste des dirigeants des trois États du Maghreb, de se conformer aux standards internationaux afin de revaloriser leurs parlements respectifs, la prééminence juridique et institutionnelle des assemblées représentatives n'est pas encore évidente. À vrai dire, même en situation de transition vers l'État de droit démocratique et qui était d'ailleurs affirmée dans les préambules respectifs des trois nouvelles Constitutions, les parlements des trois États du Maghreb, peinent encore à affirmer leur identité institutionnelle en tant qu'instance législative souveraine et en tant qu'instance de contrôle de l'action du gouvernement. L'emprise des partis politiques sur les structures parlementaires constitue une de ces difficultés.

53. De même, l'intérêt sociologique est de taille dans ce sujet, car le phénomène partisan dans les États du Maghreb, crée depuis toujours

un vrai obstacle vers l'émancipation du pouvoir financier du parlement. Le conflit d'intérêts entre les partis politiques et les différends idéologiques qui les opposent font prévaloir dans la majorité des cas, des débats démagogues qui ne permettent pas encore d'avoir une bonne perception de l'efficacité du pouvoir financier du parlement.

54. L'étude de la configuration du pouvoir financier dans les trois États du Maghreb notamment après l'édiction de trois nouvelles Constitutions, nous transmet une nouvelle conception des pouvoirs du parlement et du pouvoir financier en particulier. Dès lors, on assiste actuellement à une véritable responsabilisation du parlement en matière financière. Le rôle de l'opposition est notamment renforcé et elle jouit désormais d'un statut constitutionnel. L'attribution de la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition parlementaire par les deux Constitutions tunisiennes<sup>79</sup> et marocaines<sup>80</sup>, sont significatives. Plusieurs matières qui étaient dans le passé exclues du domaine de la loi en font désormais partie<sup>81</sup>. Le droit à l'information est également consolidé par un arsenal de documents afin d'exercer son rôle de contrôle et de suivi de l'exécution de la loi de finances.

55. Une telle analyse ne pourra pas être possible sans la mise en relief de la nouvelle volonté de « *démocratisation* », qui a introduit toutes ces réformes. Cette volonté a été affichée unanimement dans les discours politiques des trois États du Maghreb et d'une façon récurrente, au point que certains l'insèrent dans le champ de la « *phraséologie politique* »<sup>82</sup>. Notre étude tente d'évaluer la portée de cette volonté de démocratisation,

<sup>79</sup> L'article 60 de la Constitution tunisienne.

<sup>80</sup> L'article 10 de la Constitution marocaine.

<sup>81</sup> Les articles 71 de la Constitution marocaine et 140 de la Constitution algérienne.

<sup>82</sup> Expression empruntée à R. BEN ACHOUR, « La révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 2002 en Tunisie : entre l'affirmation de l'État de droit et le renforcement de l'autorité », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 351.

ses manifestations ainsi que l'appréciation de sa capacité d'aboutir à une possible émancipation du pouvoir financier des parlements des trois États du Maghreb.

56. Il faut souligner dans un autre contexte que le nouveau dispositif constitutionnel et législatif, régissant la matière de lois de finances des trois États du Maghreb a impulsé une nouvelle dynamique au sein de l'institution parlementaire mais à des degrés différents. Mis à part l'élargissement du domaine de la loi et l'amélioration des moyens d'action en matière d'exécution de la loi de finances, il y en a la volonté de renforcer la capacité politique des parlementaires par une nouvelle logique de gestion, plus récente. Cette logique doit répondre selon Michel Bouvier, « *à des impératifs économiques et qui se montre plus soucieuse quant à elle de la capacité d'expertise technique* »<sup>83</sup>.

57. L'exercice par le parlement d'un véritable et efficace pouvoir financier nécessiterait le recours à des divers moyens de contrôle. En quête d'une évolution des finances publiques à l'instar des systèmes juridiques comparés, de nouveaux paramètres commencent à émerger et qui visent à ne plus confiner les parlements des trois États du Maghreb dans leur rôle traditionnel de contrôle, voire d'assentiment de la politique gouvernementale. La notion de la bonne gouvernance et celle de l'évaluation des politiques publiques constituent deux indicateurs qui y prospèrent notamment au Maroc<sup>84</sup>. Ces deux paramètres s'inscrivent dans le cadre de l'institutionnalisation d'un État démocratique capable de répondre aux nouvelles exigences politiques et financières aussi bien au niveau interne qu'international.

---

<sup>83</sup> Michel BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir financier », *RFFP*, n° 77, 2002, p.256.

<sup>84</sup> L'article 70 de la Constitution marocaine de 2011, prévoit expressément que, le parlement, « évalue les politiques publiques ».

#### **IV – LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

58. Dans notre étude, nous avons adopté la méthode comparative. En dépit des difficultés liées à la raréfaction des références bibliographiques récentes relatives à notre sujet, l'apport de la méthode comparative sera très avantageux car il permettra de mettre la lumière sur les trois institutions parlementaires et l'étendue de leur pouvoir financier en l'Algérie, au Maroc et en Tunisie.

59. À cet égard, nous utiliserons le vocable du « *Maghreb* », pour désigner ces trois États en écartant de notre champ d'étude, la Libye et la Mauritanie qui font également partie du Grand Maghreb. Or, on a préféré rester sur une conception classique du Maghreb adoptée par la littérature historique, économique et politique du « *Maghreb* » qui comprend la Tunisie, l'Algérie et le Maroc. Malgré les divergences politiques et institutionnelles, chacun des trois États était colonisé par la France. Après l'indépendance, les trois États du Maghreb ont calqué la partie intégrante de leur ordre juridique sur le droit français.

60. Actuellement, la comparaison des systèmes juridiques et institutionnels de ces États avec le système français permettra de cerner le degré d'influence du modèle français de consolidation du pouvoir législatif, amorcé particulièrement en vertu de la révision constitutionnelle de 2008, dans les nouveaux dispositifs constitutionnels et juridiques respectifs des trois États du Maghreb. S'agissant d'une Monarchie au Maroc et de deux Républiques en Tunisie et en Algérie, l'étude comparative du pouvoir financier de l'organe législatif permettra de tirer des apports fructueux sur l'organisation des pouvoirs publics dans chacun des trois États ainsi que sur les modalités de leur exercice du pouvoir financier notamment dans le contexte actuel en Algérie et en Tunisie, marqué par des péripéties mouvementées sur le plan politique ainsi qu'institutionnel.

61. Notre méthodologie de recherche sera basée également, sur une méthode interprétative focalisée sur l'examen de l'application des différentes dispositions constitutionnelles et législatives dans les trois États du Maghreb, en matière du pouvoir financier de leurs pouvoirs respectifs. Cette approche interprétative voire analytique ne sera pas concluante sans l'inclusion d'une approche critique misant sur l'appréciation des diverses modalités ainsi que les limites du pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb. De même, elle nous permettra de mesurer le décalage entre le cadre constitutionnel et la pratique politique, et de saisir également le sens réel de l'évolution actuelle en la matière.

## V – PROBLÉMATIQUE ET PLAN

62. Indispensable intermédiaire politique, le parlement dans les trois États du Maghreb dispose-t-il réellement des pouvoirs en matière des finances publiques, lui permettant de renforcer son rôle ou s'agit-il uniquement que des structures qui ne font que légitimer l'action gouvernementale ? Les nouveaux apports constitutionnels constituent une grande avancée mais sont-ils suffisants pour relancer un processus de rééquilibrage des pouvoirs entre le parlement et le gouvernement en matière financière ? La spécificité du pouvoir dans les États du Maghreb est imprégnée par une mauvaise application du principe de la séparation des pouvoirs. L'emprise du Chef de l'exécutif rend-elle toute tentative d'émancipation, une tentative de façade et non pas de fonds ?

63. Nous tenterons de répondre à ces interrogations posées dans la problématique, à travers deux axes principaux. Le premier examinera le processus d'institutionnalisation du pouvoir financier de l'organe législatif dans les trois États du Maghreb. Les difficultés à la fois structurelles et politiques, qui entravent ce processus d'institutionnalisation, ont rendu l'existence d'un pouvoir financier discutable (**Partie I**). Le deuxième axe permettra de mettre l'accent sur

l'évolution perpétuelle que connaissent les institutions parlementaires dans les trois États du Maghreb et qui sont le produit des nouveaux corpus constitutionnels et juridiques. Cette évolution a abouti à la consécration d'un pouvoir financier renforcé et affirmé dans les textes mais il est encore discuté car cette évolution n'a pas modifié fondamentalement la donne (**Partie II**).

**PARTIE I**

**UN POUVOIR FINANCIER**

**DONT L'EXISTENCE EST DISCUTABLE**



64. La doctrine est unanime même à l'échelle universelle et dans les États dits développés ou à tradition démocratique que le parlement a vu ses pouvoirs notamment financiers s'amenuiser de plus en plus. La complexité des projets de lois de finances, la multiplicité des documents qui les composent, la rapidité des délais de leurs examens, sont tous des éléments qui portent à conclure que le processus budgétaire n'est qu'une formalité<sup>85</sup>. De même, les députés ne semblent pas bien formés pour exercer une mission de contrôle singulière qui revêt nécessairement un caractère technique et détaillé, ce qui a assimilé la discussion plus à un marathon qu'à un examen critique<sup>86</sup>.

65. D'un autre côté, le pouvoir financier du parlement au Maghreb se heurte à des obstacles d'ordre politique. En effet, même si sa mise en œuvre fait appel assez souvent à l'analyse technique, le pouvoir financier du parlement au Maghreb garde un aspect par essence politique. Il est profondément marqué par la problématique partisane qui caractérise chacun des trois États du Maghreb.

66. L'emprise du pouvoir exécutif dans les trois États du Maghreb a concouru fortement à limiter le pouvoir financier du parlement. Deux séries de facteurs ont contribué à limiter considérablement le pouvoir financier du parlement au Maghreb. Il s'agit en premier lieu des limites structurelles découlant de la procédure d'octroi de l'autorisation budgétaire y compris toutes les phases qui la composent (**chapitre I**). Ensuite, des limites inhérentes aux spécificités historiques et politiques de chaque État (**chapitre II**).

---

<sup>85</sup> H. LE GUENN, H. MESSAGE et A. TESSIER, « Le contrôle parlementaire du budget de l'État, le rôle de l'assemblée nationale 1983-1987 » *RFFP*, n° 18, 1987, p. 195.

<sup>86</sup> M. PAUL, *Les finances de l'État*, Paris, Economica, 1981, p. 628.



# CHAPITRE 1

## UN POUVOIR FINANCIER STRUCTURELLEMENT FRAGILISÉ

67. La tribune parlementaire devrait représenter le lieu favorisé où la politique financière est exposée, discutée et débattue. Cependant, plusieurs difficultés structurelles font obstacle au pouvoir financier du parlement au Maghreb. Cette fragilité se vérifie d'une part dans une carence législative d'encadrement du pouvoir financier du parlement (**Section 1**), ainsi que par l'inefficacité institutionnelle et qui semble être récurrente dans les États du Maghreb, (**Section 2**).

### SECTION 1 – UN POUVOIR FINANCIER MAL ENCADRÉ

68. Après l'indépendance, les États du Maghreb ont suivi à travers leurs constitutions respectives un processus d'institutionnalisation du pouvoir financier du parlement. En absence de traditions parlementaires, ce processus était marqué par sa lenteur ainsi que par l'hésitation des décideurs politiques tout au long des phases historiques qui ont suivi l'indépendance. Le pouvoir financier du parlement au Maghreb comme partout ailleurs a été considérablement et progressivement rétréci.

69. Le contrôle qu'il exerce sur les finances publiques reste dans une majorité des cas symboliques à cause notamment de la réduction du domaine de la loi et de l'extension du domaine réglementaire. D'ailleurs, même l'autorisation parlementaire qui a longtemps constitué la pierre angulaire du droit financier, s'est « *considérablement transformée*,

*complexifiée voire dénaturée<sup>87</sup>* ». En effet, les piliers sur lesquels repose le pouvoir financier du parlement, constituent des éléments de faiblesse par elles-mêmes du parlement au Maghreb. Cette faiblesse est perceptible par le tâtonnement, voire l'indétermination entre deux choix opposés, à savoir la rigueur et la déficience (§ 1), ainsi que par une structure institutionnelle désorientée qui caractérise les parlements des trois États du Maghreb (§ 2).

### **§ 1 – Un pouvoir qui tâtonne entre rigueur et déficience**

70. L'affaiblissement du pouvoir financier du parlement est un thème souvent développé mais très peu controversé à l'échelle universelle. Toutefois, il ne manque pas d'être spécifique au Maghreb et révèle certaines particularités.

#### **A – Une légalité budgétaire encombrée**

71. La fonction budgétaire du pouvoir législatif aux États du Maghreb constitue une constance dans leurs constitutions respectives. L'article 33 de la Constitution tunisienne depuis sa version originale a prévu, que, « *le projet du budget de l'État est soumis au vote de l'assemblée nationale* ». De même et dans son article 34 ancien, la Constitution tunisienne disposait que les modalités de préparation et de présentation du budget devaient être fixées par la loi. Actuellement, c'est l'article 66 de la nouvelle Constitution de 2014 qui constitue le fondement de la légalité budgétaire en Tunisie. Il dispose que, « *la loi autorise les ressources et les dépenses de l'État conformément aux dispositions*

---

<sup>87</sup> L. PHILIP., « Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1980 », *RDP*, 1980, p. 1373.

*prévues par la loi organique du budget*». Cet article constitue le fondement de la légalité budgétaire en Tunisie<sup>88</sup>.

72. Le vote du budget fait également partie du domaine de la loi réservé à l'Assemblée populaire nationale en Algérie<sup>89</sup>. Le terme « *budget* » a été abandonné au Maroc pour faire place à celui de, « *loi de finances* »<sup>90</sup>, votée par le parlement.

73. Toutefois, le pouvoir financier de l'organe législatif semble enfreint par un régime très rigoureux de délais (1), ainsi que par un vote à faible portée (2).

### *1) Un cadre temporel draconien*

74. Le temps est un élément précieux pour les parlementaires diligents qui veulent se procurer une analyse minutieuse et détaillée du projet de loi de finances. Le déroulement de la phase d'adoption de la loi de finances est marqué par la dimension du temps qui constitue un cadre très limité par la loi. Pendant tout le processus d'adoption, les députés se livrent à une véritable bataille contre le temps, afin d'examiner et de voter dans les délais le projet de loi de finances proposé par le gouvernement.

75. Dans les trois États du Maghreb, les délais sont réduits et ils le sont davantage par une pratique gouvernementale de dépôt tardif du projet de loi de finances (a). Ces délais sont assortis d'une sanction rigoureuse du fait qu'elle ne distingue pas si le retard du vote incombe au gouvernement ou à la Chambre des députés (b).

---

<sup>88</sup> M. GARGOURI, « Constitution et droit des finances publiques » in *Constitutions et différentes branches du droit et la jurisprudence source de droit*, Publications de l'Ecole Doctorale de la faculté de droit de Sfax, 2011, p. 76. Voir J. AJROUD, « Les imprévisions en droit budgétaire tunisien », in *Mélanges Pierre Beltrame*, PUAM, 2010, p. 48 et 49.

<sup>89</sup> L'alinéa 11 de l'article 140 de la Constitution algérienne.

<sup>90</sup> L'article 75 de la Constitution marocaine dispose que, « *le parlement vote la loi de finances...».*

### a) Des délais enserrés

76. En Tunisie, l'alinéa 3 de l'article 66 de la nouvelle Constitution Tunisienne prévoit que, « *Le projet de loi de finances est présenté à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre et adopté au plus tard le 10 décembre* ». En se référant à l'expression de l'article 28 de l'ancienne Constitution de 1959, le régime des délais ne revêt pas la même rigueur. La nouvelle Constitution prévoit une mince prolongation des délais de l'adoption des lois de finances au profit de l'organe législatif. En effet, selon la Constitution de 1959, « *la Chambre des députés examine le projet de loi de finances dans un délai n'excédant pas 6 semaines à partir de la date de son dépôt* »<sup>91</sup>, alors que la Chambre des conseillers achève l'examen du projet de loi de finances adopté par la Chambre des députés dans un délai maximum de dix jours à partir de la date de sa transmission de la Chambre des députés<sup>92</sup>.

77. Néanmoins, il convient de rappeler que l'article 29 bis susmentionné n'a en fait été introduit dans la LOB qu'en 2004. Il était consécutif à l'existence de deux chambres et qui était consacrée par la révision constitutionnelle référendaire du 1<sup>er</sup> juin 2002. Cette expérience de bicamérisme était de courte durée car la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, a mis fin au bicamérisme et a remis en place le monocamérisme établi depuis l'indépendance<sup>93</sup>. Par ailleurs, il faut préciser que la nouvelle loi n° 2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget n'apporte dans son article 47, aucune précision détaillée sur le délai séparant la date du dépôt de celle de l'adoption de la loi de finances. L'article susmentionné est muet concernant le délai du dépôt de la loi de finances et n'évoque que le délai maximum d'adoption

<sup>91</sup> L'article 27, alinéa 2 de la loi organique du budget n° 2004-42 du 13 mai 2004.

<sup>92</sup> L'article 27, alinéa 3 de la loi organique du budget n° 2004-42 du 13 mai 2004.

<sup>93</sup> Sur le thème du bicamérisme, voir *infra*.

fixé le 10 décembre, comme prévu d'ailleurs par l'alinéa 3 de l'article 66 de la nouvelle Constitution tunisienne.

78. Après avoir été bousculée par un délai de six semaines d'examen du projet de loi de finances, pour le transmettre après à la Chambre des conseillers qui disposait à son tour d'un délai de dix jours, la nouvelle Assemblée des représentants du peuple se prévaut aujourd'hui de cinquante-cinq jours exclusifs pour l'examen du projet de loi de finances, sans aucune contrainte d'alternance avec une deuxième Chambre, actuellement supprimée.

79. Au Maroc, et avant la promulgation de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances du 2 juin 2015<sup>94</sup>, le projet de loi de finances de l'année était déposé sur le bureau de l'une des deux Chambres du parlement, au plus tard soixante-dix jours avant la fin de l'année budgétaire en cours<sup>95</sup>. La Chambre saisie la première se prononçait dans un délai de trente jours après le dépôt du projet de loi de finances<sup>96</sup>. Toutefois, c'est le gouvernement qui saisissait la deuxième Chambre, quel que soit en cas de vote du projet de loi de finances ou à l'expiration du délai d'examen imparti à la première Chambre. La deuxième Chambre devait se prononcer dans un délai de trente jours suivant sa saisine<sup>97</sup>.

80. Avant 2011, la Constitution marocaine n'établit pas de distinction entre les deux chambres et l'ordre de préséance n'était pas retenu<sup>98</sup>. Toutefois et en vertu de la nouvelle Constitution, la loi de

---

<sup>94</sup> Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relatif à la loi de finances, publié au Bulletin officiel du Royaume du Maroc, n° 6370 du 18 juin 2015, p. 3109.

<sup>95</sup> L'article 33 alinéa 1 de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances.

<sup>96</sup> L'article 34 alinéa 1 de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances.

<sup>97</sup> L'article 34 alinéa 2 et 3 de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances.

<sup>98</sup> A-B. ZEMRANI, *Les finances de l'État au Maroc*, Tome I, *Politique financière et droit budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 1998, p.204.

finances est déposée par priorité devant la Chambre des Représentants<sup>99</sup>. D'ailleurs, la nouvelle loi organique relative à la loi de finances du 2 juin 2015 confirme cet avantage pour la Chambre des Représentants dans son article 48, et ce contrairement aux dispositions de l'article 33 de la version précédente de la loi organique relative à la loi de finances où les deux Chambres agissaient en termes identiques.

81. Quant au délai du dépôt, la nouvelle version de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances semble plus claire en limitant dans son article 48, la date du 20 octobre comme date maximum pour le dépôt du projet de loi de finances de chaque année.

82. En Algérie, il n'y a pas d'alternance entre les deux Chambres pour l'examen de la loi de finances, ni de partage du délai mais d'une délibération successive par l'Assemblée populaire nationale et par le Conseil de la nation. L'article 138 de la Constitution algérienne prévoit que le parlement adopte la loi de finances dans un délai de 75 jours à compter de la date de son dépôt qui sera déterminée plus tard par la toute récente loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, qui prévoit dans son article 71 que, « *le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale, au plus tard, le 7 octobre de l'année précédent l'exercice considéré* »<sup>100</sup>.

83. En France, le parlement dispose d'un délai de soixante-dix jours pour se prononcer sur le projet de loi de finances<sup>101</sup>. Ce délai est réparti à raison de quarante jours pour l'Assemblée nationale et de vingt jours pour le Sénat. Ce dernier délai est réduit à 15 jours si l'Assemblée nationale a épousé le délai de quarante jours sans se prononcer<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> L'article 75 alinéa 1 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>100</sup> JORA n° 53 du 2 septembre 2018, p. 9.

<sup>101</sup> L'alinéa 2 de l'article 47 de la Constitution française.

<sup>102</sup> L'alinéa 3 de l'article 47 de la Constitution française.

84. À ce propos, il convient de souligner qu'à la différence des modèles précités, les parlementaires français n'en sont pas là à leur premier contact avec le projet de loi de finances. D'ailleurs, « *Depuis 1996, il y a deux débats : Un débat d'orientation budgétaire à la mi-mai et le débat proprement budgétaire à l'automne... Le débat d'orientation budgétaire du printemps... porte sur les grands choix budgétaires sans se conclure par un vote* »<sup>103</sup>. En outre, l'article 48 de la LOLF de 2001 a authentifié le débat d'orientation budgétaire, il impose au gouvernement de présenter au parlement, des documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances. La raison pour laquelle, le débat d'orientation budgétaire était considéré comme, « *une excellente façon d'informer le parlement de l'état de la préparation du projet de loi de finances* »<sup>104</sup>.

85. Cette pratique qui n'est pas appliquée dans les États du Maghreb, peut largement contribuer à l'accélération des débats budgétaires et faire en sorte qu'ils ne débordent pas les délais impartis. Un professeur français a même constaté que, « *le délai de soixante-dix jours a rarement été dépassé sauf en 1961 et 1962. Mais de vingt-quatre heures seulement* »<sup>105</sup>.

#### b) Un dépassement du délai « sanctionné »

86. Le professeur Paul-Marie Gaudemet a dénommé cette procédure comme une « *suppression du vote* », car selon lui, l'organe législatif s'expose à voir le budget mis en vigueur, sans son intervention<sup>106</sup>. Elle constitue en fait une solution pour remédier à un éventuel retard devote du budget par le parlement. Il convient de préciser que les textes constitutionnels au Maghreb, ont mis en place un

---

<sup>103</sup> J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 1982, p. 394.

<sup>104</sup> P. AMSELEK, *Le budget de l'État sous la Ve république*, Paris, LGDJ, 1967, p. 500

<sup>105</sup> J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 1999, p. 374.

<sup>106</sup> P.-M. GAUDEMEN, J. MOLINIER, *Finances publiques*, Tome 1, Paris, Montchrestien, 1996, p.266.

mécanisme spécial pour remédier à un éventuel retard de vote du budget par le parlement. En effet, le pouvoir législatif encourt « *une sanction rigoureuse* », s'il n'adopte pas le projet de loi de finances, à la date prévue par la Constitution. D'ailleurs, le dernier alinéa de l'article 66 de la Constitution tunisienne prévoit que si le projet de loi de finances n'a pas été adopté le 31 décembre, il peut être exécuté, en ce qui concerne les dépenses par tranches trimestrielles renouvelables et ce par décret présidentiel.

87. Dans la Constitution tunisienne<sup>107</sup>, et algérienne<sup>108</sup>, c'est le président de la République qui intervient en cas de non-adoption du projet de loi de finances dans le délai imparti, mais la Constitution marocaine emploie le terme « *gouvernement* »<sup>109</sup>. Cette restriction procédurale relative aux délais, nous renvoie à une inégalité flagrante entre l'organe législatif et le pouvoir exécutif. En effet, le gouvernement n'est astreint à aucune obligation de délai pour déposer le projet de loi de finances. La date limite du dépôt de la loi de finances semble être à la discrétion du gouvernement. En Tunisie, un chercheur est allé jusqu'à confirmer que le gouvernement a toujours tendance à, « *déposer tardivement son projet de loi de finances sans toutefois aller jusqu'à le déposer après le début de l'exercice* »<sup>110</sup>. En revanche, s'il n'adopte pas ce projet à la date du 31 décembre, le pouvoir législatif s'expose à une

<sup>107</sup> L'article 66 dernier alinéa de la Constitution tunisienne du 26 janvier 2014 a repris les mêmes dispositions de l'article 28 alinéa 11 de la Constitution tunisienne de 1959, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002.

<sup>108</sup> Le dernier alinéa de l'article 120 de la Constitution algérienne prévoit, « en cas de non-adoption dans le délai imparti, le président de la République promulgue le projet du gouvernement par ordonnance ».

<sup>109</sup> L'article 75 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, alinéa 3 dispose « si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finance n'est pas votée...le gouvernement ouvre par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leurs missions... ».

<sup>110</sup> L. MECHICHI., *Le budget de l'État en Tunisie*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1993, p. 509.

sanction « *procédurale* », et sera dépouillé de sa compétence en faveur du pouvoir exécutif.

88. L'article 66 de la nouvelle Constitution tunisienne prévoit dans son alinéa 4, une sanction au cas où le pouvoir législatif n'aurait pas adopté le budget au 31 décembre. Il dispose que, « *Si le projet de loi de finances n'est pas adopté dans un délai ne dépassant pas le 31 décembre, il peut être procédé à son exécution en matière des dépenses, par tranches de trois mois renouvelables par décret présidentiel et les recettes sont recouvrées selon la législation en vigueur* ». La nouvelle loi organique du budget du 13 février 2019, a repris les mêmes termes du dernier alinéa de l'article 66 de la Constitution Tunisienne de 2014. Jusqu'à présent, ce mécanisme spécial n'a jamais été mis en œuvre en Tunisie. Le dessaisissement du parlement de son pouvoir financier en matière budgétaire n'est qu'une simple faculté fournie au chef de l'État<sup>111</sup>. Le président de la République dispose en l'occurrence d'un pouvoir purement discrétionnaire. C'est à lui seul de juger l'opportunité d'édicter ou non un décret de mise en vigueur du projet de loi de finances par tranches trimestrielles. Il ne peut recourir à la possibilité que lui accorde l'article 66 qu'à l'expiration de ce délai qui s'étend du 15 octobre au 10 décembre. De ce fait, il ne peut édicter un décret de mise en vigueur du projet de loi de finances qu'à partir du 11 décembre.

89. Par ailleurs, il faut noter que l'hypothèse de l'article 66 ne s'applique que si le parlement n'a émis aucun avis ni positif, ni négatif à l'égard du projet de loi de finances. En revanche, une ambiguïté persiste, celle relative au motif pour lequel l'Assemblée des représentants du peuple ne se prononce pas. En fait, il peut s'agir soit d'un véto contre la politique tracée par le projet de loi de finances en question, soit d'une impossibilité matérielle empêchant le parlement tunisien de se

---

<sup>111</sup> S. BESBES, *Le principe de la légalité de l'impôt en droit tunisien*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2005, p. 60.

prononcer, notamment quand le parlement se trouve incapable d'examiner en profondeur et dans les délais impartis, un projet de loi de finances déposé tardivement. D'ailleurs, « *aucune occasion ne s'est présentée permettant de vérifier les conditions dans lesquelles le projet de loi de finances sanctionné aurait été mis en œuvre par tranches trimestrielles renouvelables* »<sup>112</sup>. Le non-recours à cette alternative était expliqué par la discipline excessive dont ont longtemps témoigné les députés du « *parti ultra-dominant* »<sup>113</sup> en Tunisie, ce qui a toujours garanti un vote à temps du projet de loi de finances<sup>114</sup>.

90. Il convient de préciser que selon la nouvelle Constitution de 2014, la solution de la mise en œuvre du projet de loi de finances par tranches trimestrielles renouvelables ne concerne que les dépenses car pour les recettes, c'est la loi en vigueur qui sera reconduite notamment en matière d'imposition<sup>115</sup>.

91. La solution adoptée par l'article 138 *in fine* de la Constitution algérienne semble sommaire, car en cas de non-adoption dans le délai imparti, le président de la République promulgue le projet de loi de finances par ordonnance. À ce propos, un chercheur algérien a souligné que le délai d'adoption de la loi de finances ne posait pas de problème notamment pendant le régime issu du parti unique, et que la discussion commençait vers le 15 octobre pour s'achever autour du 20 décembre<sup>116</sup>.

<sup>112</sup>A. ESSOUSSI, *Finances publiques*, Editions Latrach, 2012, p. 281.

<sup>113</sup>Le rassemblement destourien démocratique, le parti au pouvoir en Tunisie et qui a régné de 1988 jusqu'au janvier 2011.

<sup>114</sup>J. BOUZOUITA ROUROU, *Le parlement tunisien et les finances de l'État*, thèse, faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, 2012, p. 350.

<sup>115</sup>N. BACCOUCHE, « Légalité fiscale et nouvelle constitution », in *Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. BACCOUCHE et E. DUBOUT, LexisNexis, 2015, p. 107.

<sup>116</sup>Y. DENIDENI, *La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes*, op. cit., p. 289. Le même chercheur a avancé une illustration

92. Par ailleurs, l'article 78 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, fournit une réponse exhaustive à la question des conséquences du retard de l'adoption de la loi de finances. Selon ledit article, les recettes continuent provisoirement à être exécutées conformément aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur et ce en application de la loi de finances précédente. Pour les dépenses du personnel, les dépenses de fonctionnement des services, les charges de la dette de l'État et les dépenses de transfert, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée maximale de trois mois, du montant des crédits ouverts, au titre de l'exercice budgétaire précédent. Pour les dépenses d'investissement et les dépenses d'opérations financières à concurrence du quart des crédits ouverts par ministère et par ordonnateur, telle que celle-ci résulte de la répartition relative à l'exercice précédent. Les comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire.

93. Au Maroc, la procédure semble être différente. Selon l'article 75, alinéa 3, « Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée, ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leurs missions, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation »<sup>117</sup>.

---

d'un seul retard d'adoption de la loi de finances pour 1993 et qui a été promulguée le 19 janvier 1993, soit 19 jours de retard. En effet, « *le budget de l'État n'a pas été adopté ni par l'assemblée populaire nationale qui fut dissoute, ni par le président de la république qui s'était démis de ses fonctions* », Y. DENIDENI, *ibid*.

<sup>117</sup>L'alinéa 3 de l'article 75 de la nouvelle Constitution reprend le même esprit de l'article 35 de la loi organique du budget et prévoit le dispositif suivant : « *si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission au conseil constitutionnel...le gouvernement ouvre par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation* ». C'est l'exemple de la loi

94. Il en ressort de cette disposition que lorsque le budget n'a pas été voté par les chambres avant le début de l'exercice, le ministre des finances présente un projet spécial portant ouverture des crédits nécessaires pour le fonctionnement des services publics pendant un ou plusieurs mois. Ce projet est soumis à une condition, celle de contenir les mesures indispensables à la marche des services publics. Il s'agit d'une sanction plus sévère du retard dans le vote du projet de loi de finances car elle écarte de façon catégorique l'exercice du principe de la légalité budgétaire<sup>118</sup>. Ainsi, les dispositions budgétaires devant être mises en vigueur et dans leur totalité par voie réglementaire pour tout l'exercice.

95. Toutefois, si « le parlement n'a plus la possibilité de faire traîner le vote du budget en longueur, pour manifester son hostilité au gouvernement »<sup>119</sup>, la possibilité de mettre en œuvre le projet de loi de finances par décret ou par ordonnance semble jouer généralement un rôle dissuasif. D'autres ont considéré que c'est une sanction politique qui constitue un « moyen persuasif », contraignant le gouvernement à déposer son projet de loi de finances dans le délai imparti<sup>120</sup>. En Tunisie, depuis l'indépendance et la mise en place d'un parlement doté du pouvoir financier, aucune possibilité ne s'est présentée permettant de vérifier les conditions dans lesquelles le projet de loi de finances sanctionné, aurait été mis en œuvre par tranches trimestrielles renouvelables.

96. En Algérie, il faut souligner que pendant la période allant du juin 1965 jusqu'à 1977, et suite au coup d'État mené par Boumedienne, qui était marqué par l'abrogation de la Constitution et la suppression de

de finances pour 1978 qui était déposé avec 35 jours de retard, un exemple avancé par B. BOUSSELHAM, *Le parlement marocain et les finances publiques*, thèse, Université Paris Nord, 1985, p. 227.

<sup>118</sup> L. MECHICHI, *Le budget de l'Etat en Tunisie*, op. cit. p. 515.

<sup>119</sup> P.-M. GAUDEMEN, op. cit. p 266.

<sup>120</sup> L. MECHICHI, op. cit., p. 523.

l'organe législatif<sup>121</sup>, la loi de finances était adoptée par un Conseil de la Révolution et promulguée par voie d'ordonnance. Ce n'est qu'à partir de 1976 qu'il y avait eu retour à la légalité constitutionnelle avec le vote de la Constitution, le 22 novembre 1976, et l'élection d'une nouvelle assemblée, le 25 février 1977. La première loi de finances votée par l'Assemblée est celle de l'exercice de 1978.

97. Récemment, et à cause d'un retard pris pour la formation du nouveau gouvernement, le projet de loi de finances pour l'année 2017 au Maroc, n'a été voté que le 12 mai 2017. D'ailleurs, ce n'était pas le premier incident car le projet de loi de finances pour l'année 2013 a eu le même sort et pour des causes similaires également. Après la nomination du gouvernement Benkirane au début du janvier 2012, et la publication de la nomination au bulletin officiel le même mois, le gouvernement a soumis son programme politique à la Chambre des représentants le 19 janvier 2012. Il a dû attendre le mois de mars pour que le projet de loi de finances, soit enfin déposé au parlement afin qu'il soit voté en avril et publié au bulletin officiel du 17 mai 2012. Suite à ces deux retards, c'est l'article 75 de la Constitution marocaine qui a été appliqué. Le gouvernement a ouvert, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission.

98. Contrairement aux trois États du Maghreb qui n'ont prévu aucune sanction à l'encontre du gouvernement en cas d'un retard de dépôt du projet de loi de finances. Le Constituant français a été plus équitable en dissociant entre les deux hypothèses du retard. L'article 47 de la Constitution française prévoit deux sortes de sanctions des délais

---

<sup>121</sup> Il convient de souligner que l'autorisation budgétaire en Algérie est passée par 3 étapes après l'indépendance : 1) De 1962 à 1965 : L'Assemblée nationale a pu discuter et voter les lois de finances de 1963, 1964 et 1965. 2) Du 19 juin 1965 à 1977 : L'abrogation de la constitution et la suppression du parlement.

3) A partir de 1976 : Il y a eu retour à la légalité constitutionnelle avec le vote de la Constitution le 22 novembre 1976 et l'élection d'une nouvelle assemblée, le 25 février 1977.

budgétaires différentes, suivant que la faute du retard dans le vote du projet de loi de finances est imputable au parlement ou au gouvernement. Par ailleurs, le même article dispose que, « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours... Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* ». Mais cette possibilité de mettre en vigueur les dispositions du projet de loi de finances par ordonnance, n'a pas manqué de susciter des réticences. « *De ce fait, elle est apparemment en contradiction avec l'essence même du droit budgétaire, tout comme elle semble dénier au parlement sa raison d'être* »<sup>122</sup>.

99. En revanche et si le retard n'est pas imputable aux parlementaires et que le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour que la loi de finances puisse être promulguée avant le 31 décembre, le gouvernement demande, d'urgence au parlement l'autorisation de percevoir les impôts pour pouvoir ouvrir les crédits se rapportant aux services votés par décret<sup>123</sup>.

100. Par ailleurs, lorsque le parlement n'est pas en session, les délais prévus par l'article 47 précité sont suspendus. Il faut ajouter que la même procédure d'urgence, est prévue par l'article 45 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001, qui dispose que le gouvernement se prévaut de deux alternatives. La première c'est qu'*« il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure*

<sup>122</sup> J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 1988, p. 375.

<sup>123</sup> L'article 47, alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

*d'urgence».* À défaut de la première alternative, « *le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence».* En revanche, l'article 47 de la Constitution a prévu l'adoption d'une ordonnance en cas de retard de vote du projet de loi de finances mais il n'a pas déterminé la durée de validité de l'ordonnance de son exécution.

101. Dans ce contexte, Paul Amselek a affirmé que le Constituant a voulu laisser le président de la République, « *maître d'apprécier dans chaque cas, compte tenu des circonstances d'espèce l'opportunité de sanctionner le retard du parlement, tout en espérant que la simple menace de la mise en œuvre de ce moyen expéditif serait suffisante pour amener les parlementaires à respecter les délais prescrits*

<sup>124</sup>.

102. La marge de manœuvre du pouvoir législatif en matière financière s'avère aussi réduite quant au déroulement de la procédure du vote du projet de loi de finances.

## ***2) Une procédure de vote à étendue faible***

103. Le vote est « *la formalité essentielle qui confère à un acte sa qualité de loi*

<sup>125</sup>. Il constitue la dernière étape de la procédure budgétaire qui intervient à l'issue des débats budgétaires<sup>126</sup>. Cette procédure permet au parlement d'apprécier la politique du gouvernement, tant sur le plan de la régularité que sur celui de l'efficacité. Ce pouvoir d'appréciation dont se prévaut le parlement a une portée limitée, car il ne

---

<sup>124</sup> P. AMSELEK. *Le budget de l'État sous la Ve république*, Paris, LGDJ, 1967, p. 272.

<sup>125</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, CERP, 1987, p. 347 et s.

<sup>126</sup> L. CHIKHAOUI, *Précis de finances publiques*, Tunis, Puf, 2005, p. 217.

*« correspond plus à un contrôle rigoureux des Assemblées sur les diverses activités financières du Gouvernement au cours de l'année à venir »<sup>127</sup>.*

104. Les gouvernements dans les États du Maghreb inaugurent la procédure de vote par la mise de leur projet budgétaire à la disposition du parlement au début de la session annuelle qui commence au cours du mois d'octobre en Tunisie<sup>128</sup>. Le parlement algérien siège également en une seule session ordinaire par an, d'une durée minimale de dix mois qui commence le deuxième jour ouvrable du mois de septembre<sup>129</sup>.

105. Toutefois, le parlement marocain siège pendant deux sessions par an, la première session commence le deuxième vendredi d'octobre et la seconde s'ouvre le deuxième vendredi d'avril<sup>130</sup>.

106. La procédure de vote de la loi de finances permet d'accélérer le déroulement de la discussion budgétaire<sup>131</sup>. La phase de la discussion budgétaire est le lieu privilégié d'examen et de contrôle de la politique gouvernementale dans son ensemble. D'ailleurs, c'est la meilleure occasion pour l'évaluation et l'appréciation de la politique chiffrée de l'État. Cette phase parlementaire comprend deux étapes : La première est celle de l'examen préparatoire de la loi de finances par les commissions parlementaires (**a**), la seconde est celle des discussions en assemblée plénière ou en séance publique (**b**).

#### **a) L'examen de la loi de finances en commissions**

107. L'examen du projet de loi de finances est, « un épisode central de la vie politique, au motif que c'est le moment où l'exécutif rend

<sup>127</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.274.

<sup>128</sup> L'article 57, alinéa 1 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014

<sup>129</sup> L'article 135 de la Constitution algérienne tel que modifié par la loi n° 16-01 du 6 mars 2016, portant révision constitutionnelle.

<sup>130</sup> L'article 65 de la constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>131</sup> R. BEN HAMMED, *Le pouvoir exécutif dans les États du Maghreb*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1984, p. 84.

compte de l'ensemble de ses politiques, où se décident les orientations de l'économie nationale »<sup>132</sup>. Ayant la responsabilité d'examiner l'acte le plus important au regard de la continuité des services publics, les commissions des finances des assemblées parlementaires occupent une place déterminante aussi bien dans le système politique que dans le système budgétaire<sup>133</sup>.

108. En fait, sous tous les régimes, la commission des finances de l'une ou de l'autre Assemblée, est apparue comme le seul interlocuteur valable du gouvernement dans le domaine économique et financier<sup>134</sup>. Quelle que soit la valeur du contenu des discussions au sein de la commission des finances, ces discussions constituent la principale source d'information des assemblées parlementaires en général<sup>135</sup>.

109. Sous les troisièmes et quatrièmes républiques françaises, les commissions des finances étaient tellement puissantes qu'elles étaient qualifiées par Gaston Jèze de « *véritable machine infernale pour faire sauter les ministères* »<sup>136</sup>. Le rôle joué par les commissions des finances en France, s'est consolidé notamment par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, les deux premiers alinéas de l'article 42 nouveau prévoient que les assemblées législatives ne siègent plus sur les propositions présentées par le gouvernement ou par l'une des deux assemblées, mais sur le rapport émis par la commission qui a été chargée

---

<sup>132</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, numéro spécial, 2002, p. 303.

<sup>133</sup> I. BOUHADANA, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2007, p. 15.

<sup>134</sup> P. LALUMIERE, *Les Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1986, p. 38.

<sup>135</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 389. L'information des parlementaires au Maghreb sera traitée ultérieurement dans un paragraphe indépendant.

<sup>136</sup> Cité par Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 3.

de l'étudier<sup>137</sup>. De même, le nombre des commissions permanentes a été élevé à huit et non plus à six<sup>138</sup>.

**110.** En Tunisie, sous le bicaméralisme instauré de 2002 jusqu'à la suspension de la Constitution de 1959 en février 2011, la commission des finances figurait parmi les sept commissions permanentes dans chacune des deux Chambres<sup>139</sup>.

**111.** Sous l'ancienne réglementation, la procédure de discussion du projet de la loi de finances ne se distinguait en rien de celle consacrée pour les autres projets de loi. Le projet de loi de finances est transmis aux commissions à partir du moment même de son dépôt, ces commissions seront à leur tour chargées de l'examiner et de préparer les débats en séance plénière. Toutefois, la première chambre disposait d'une marge de manœuvre et d'un laps de temps plus conforté que la seconde chambre.

**112.** L'article 43 du règlement intérieur de la Chambre des députés, accordait un délai de 7 jours comme durée minimale dévolue au travail en commissions, par contre cette même durée était prévue comme maximale de l'examen en commissions au sein de la Chambre des conseillers. Contrairement aux nouvelles dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple<sup>140</sup>, l'examen du projet de la loi de finances ne figurait pas dans le domaine de compétences des commissions permanentes respectives des deux chambres parlementaires tunisiennes. Conformément à l'article 30 de la Constitution, « *la chambre des députés et la chambre des conseillers*

<sup>137</sup> TH. CARTIER-MOLINTH, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP*, n° 5, 2010, p. 1399.

<sup>138</sup> L'article 43 de la constitution, prévu par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, *JORF* du 24 juillet 2008, p. 11890.

<sup>139</sup> L'article 33 du règlement intérieur de la chambre des députés, l'article 27 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

<sup>140</sup> On a choisi de traiter l'examen du projet de loi de finances en commissions sous la nouvelle Constitution de 2014 dans le paragraphe consacré à l'opposition en Tunisie.

élisent, parmi leurs membres, des commissions pour procéder à l'examen du projet du plan de développement, et d'autres pour examiner les projets de lois de finances ». L'examen du projet de loi de finances relevait de la compétence des commissions élues, spécialement à cet effet, par les députés et les conseillers. Ces commissions ne faisaient pas partie de celles qui étaient prévues par le paragraphe premier de l'article 30 de la Constitution de 1959, qui fonctionnaient d'une manière permanente et ininterrompue au sein des deux assemblées.

113. Comme les lois de règlement du budget constituent des lois de finances tout autant que les autres<sup>141</sup>, l'incohérence entre les dispositions constitutionnelles et celles des règlements intérieurs des deux assemblées était inévitable dans ce contexte. D'autant plus, la nature temporaire des commissions élues spécialement pour l'examen du projet de loi de finances, est également caractérisée par une composition variable selon les sessions. La nature temporaire de cette composition, empêchait les membres de ces commissions d'acquérir l'expérience technique nécessaire et suffisante pour surmonter les difficultés intrinsèques à la matière financière, et en particulier celles inhérentes au domaine budgétaire.

114. En outre, les règlements intérieurs des deux assemblées n'ont pas prévu une procédure particulière pour les projets de lois de finances, c'est la procédure de droit commun qui leur est applicable. Toutefois, les délais relativement courts accordés respectivement aux deux chambres, n'étaient pas propices pour un examen législatif de qualité.

---

<sup>141</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *Le parlement tunisien et les finances de l'État*, op. cit., p. 515.

115. Sans s'attarder sur le problème déjà traité du dépôt tardif par le gouvernement du projet de loi de finances<sup>142</sup>, il importe de souligner les résultats de ce retard sur le travail et le suivi des commissions. « *Cette façon de faire parvenir goutte à goutte les documents budgétaires aux différentes commissions, est de nature à empêcher d'avoir, dès le départ et une fois pour toutes, une vue d'ensemble sur les rubriques du projet de loi de finances qu'il leur échoit d'instruire* »<sup>143</sup>. De même, les débats budgétaires menés en commissions se déroulaient suivant un rythme expéditif. D'ailleurs, le temps de parole était laconique et les interventions portaient bien plus sur des détails, que sur les politiques menées<sup>144</sup>. En fait, il y avait une sorte de rigidité monotone qui caractérisait les discussions parlementaires au sein des commissions.

116. Même s'il peut y avoir des discussions houleuses, cette ardeur s'estompait dès qu'ils atteignaient la phase de la séance plénière. D'ailleurs, les rapporteurs des commissions n'ont jamais cessé de gratifier la politique financière suivie en citant ses bienfaisances au point que ces éloges sont devenus une clause de style dans la quasi-totalité des leurs travaux. En outre, les députés et les conseillers n'évoquaient presque jamais la problématique de l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis, oubliant souvent « *qu'on ne saurait avoir de politique sans moyens financiers* »<sup>145</sup>. Un autre problème politique mérite d'être évoqué, il s'agit en l'occurrence de la dépendance du « *parlement d'avant 2011* » au pouvoir exécutif. En fait, l'appartenance de la majorité des députés à

<sup>142</sup> V. *supra*.

<sup>143</sup> L. MECHICHI, *op. cit.*, p. 600.

<sup>144</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 353.

<sup>145</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 145.

la même famille politique a favorisé la docilité de la commission aux options gouvernementales<sup>146</sup>.

117. Au Maroc, le rôle de la commission des finances est essentiel. Elle apporte une aide capitale à l'ensemble des parlementaires dans l'étude des textes. L'effectif de la commission est calculé au prorata de l'importance de chaque groupe parlementaire au sein du parlement<sup>147</sup>. Après avoir été déposé sur le bureau de la Chambre des conseillers, le projet de loi de finances est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission des finances conformément aux dispositions de la loi organique des finances<sup>148</sup>. Cependant, les autres commissions interviennent mais seulement à titre consultatif<sup>149</sup>.

118. Contrairement à son homologue français, le rapporteur général du budget et les rapporteurs des commissions sectorielles, ne jouent pas un rôle déterminant lors de l'élaboration du projet de loi de finances. En fait, « *ce sont les présidents des commissions qui peuvent influencer directement ou indirectement le déroulement des travaux et les conclusions et propositions des commissions* »<sup>150</sup>. Quant au rapporteur de la commission, il se prévaut d'un rôle intéressant car il est chargé d'une analyse globale du projet du gouvernement et de ses incidences financières<sup>151</sup>, mais les commissions ne peuvent se saisir que des projets des budgets des départements ministériels relevant de leurs compétences<sup>152</sup>. La même règle est appliquée à la Chambre des

---

<sup>146</sup> La commission des finances sous la constitution de 2014 sera traitée dans le paragraphe consacrée à l'opposition en Tunisie.

<sup>147</sup> A.-B. ZEMRANI, *Les finances de l'État au Maroc, Tome I : Politique financière et droit budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 97.

<sup>148</sup> Article 257 du règlement de la Chambre des conseillers.

<sup>149</sup> Article 258 du règlement de la Chambre des conseillers

<sup>150</sup> T. EL MESMOUDI, « L'exercice du pouvoir financier du parlement », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. BASRI, M. ROUSSET, G. VEDEL, LGDJ, 1993, p. 567.

<sup>151</sup> A.-B. ZEMRANI, *op. cit.*, p. 97.

<sup>152</sup> L'article 250 du règlement de la Chambre des conseillers.

conseillers. En outre, les commissions ne peuvent procéder à la mise au vote du budget de leur département avant que la commission des finances n'intervienne par le vote des ressources et des dépenses<sup>153</sup>.

119. Après la fin de cette phase de procédure, s'ouvre une autre, celle de la discussion générale du budget ayant pour objet la politique chiffrée du gouvernement. Ensuite, il faut passer à la discussion des chapitres et des dispositions particulières du budget avec le ministre concerné pour annoncer à la fin, la clôture de la discussion. Le rôle purement technique dévolu à la commission des finances était qualifié de « *très faible importance* »<sup>154</sup>. Malgré cet éventail de prérogatives et la multitude de projets et de propositions qui passent par elle, la commission des finances semble ne constituer aucun obstacle pour l'exécutif. Or elle, « *n'a de pouvoir et de compétence que ce que l'exécutif a voulu lui donner ou laisser, et c'est à ce dernier que revient l'essentiel du pouvoir que ce soit en matière budgétaire ou législative* »<sup>155</sup>.

120. De point de vue technique, la commission des finances n'a pas le droit de modifier le projet de la loi de finances. Malgré l'ardeur des débats qui pourraient caractériser les discussions au sein de la commission des finances, l'omnipotence du gouvernement est telle que la commission des finances ne fait qu'entériner les décisions de ce dernier à la fin<sup>156</sup>.

121. De point de vue organique, la situation est semblable en Algérie. La commission des finances, du budget, du plan est l'une des dix

<sup>153</sup> L'article 260, alinéa 2 du règlement intérieur de la chambre des conseillers.

<sup>154</sup> B. BOUSSELHAM, *op. cit.*, p. 256.

<sup>155</sup> B. BOUSSELHAM, *op. cit.*, p. 255.

<sup>156</sup> La commission des finances et du développement économique à la Chambre des représentants a adopté à la majorité, la première partie du projet de loi de finances 2018. Lors de cette réunion, 20 députés ont voté pour, 5 contre et 4 se sont abstenus, « Chambre des représentants, adoption en commission de la première partie du projet de loi de finances », publié sur [www.lematin.ma](http://www.lematin.ma) du 15 novembre 2017.

commissions permanentes de l'institution législative en Algérie<sup>157</sup>. Cette dernière monopolise tout l'acte législatif<sup>158</sup>. Elle est considérée comme la plus importante en termes de volume de travail et du nombre de ses membres qui comptent de 30 à 50 députés, tandis que les autres commissions permanentes comprennent entre 20 et 30 membres<sup>159</sup>. Elle examine en priorité le projet de loi de finances. En fait, elle constitue, « *un maillon indispensable dans le processus législatif d'autant plus que la commission jouit d'une grande audience au sein de l'APN par le sérieux et la confiance qu'elle inspire* »<sup>160</sup>.

122. Après l'édition de la loi référendaire du 20 septembre 1962, les commissions étaient marginalisées face à un gouvernement tout-puissant. « *Les commissaires ne seraient pas convoquées en temps utile ou ne recevaient pas communication des documents de travail dans un délai convenable. L'action du gouvernement a été mise en cause : les ministres auraient négligé de paraître aux commissions, les mettant dans l'impossibilité de fonctionner* »<sup>161</sup>.

123. Depuis, la promulgation de la loi du 11 décembre 1989 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'APN et la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 qui a instauré le bicamérisme, le rôle de la commission des finances s'est trouvé consolidé au sein des deux instances parlementaires, et gagne progressivement du terrain sur le plan législatif. Dans un souci de garantir au mieux l'efficacité des commissions permanentes notamment la commission des finances, le législateur algérien a prévu dans l'article 50 de l'ancienne loi du 11

---

<sup>157</sup> L'article 117 de la Constitution du 28 novembre 1996.

<sup>158</sup> T. KHOUIDER, *op. cit.*, p. 191.

<sup>159</sup> L'article 34 du règlement intérieur de l'assemblée populaire algérienne du 22 juillet 1997.

<sup>160</sup> Y. DENIDENI. Y., *op. cit.*, p. 281.

<sup>161</sup> J. LECA. J et J.-CL. VATIN, *L'Algérie politique, institutions et régimes*, Paris, Presses de la fondation des sciences politiques, 1975, p. 20.

décembre 1989 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'APN que, « *dans l'exercice de leurs activités, les commissions permanentes peuvent faire appel à d'anciens régimes ou à des personnes qualifiées et expérimentées susceptibles d'apporter une contribution de nature à faciliter l'accomplissement de leur mission* ».

**124.** Ces dernières années, la commission des finances à l'APN jouit d'une grande audience au sein de l'assemblée, ses propositions ainsi que ses rapports comptent pour le gouvernement<sup>162</sup>. La nouvelle loi organique n°16-12 du 25 août 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire et du Conseil de la nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du parlement et le gouvernement, vient de consolider le cadre juridique des commissions parlementaires<sup>163</sup>. L'exemple le plus illustratif dans ce contexte est très récent. Il s'agit en fait du tollé général provoqué par la proposition de la commission des finances et du budget de l'APN, de supprimer la disposition relative à l'imposition d'un impôt sur la fortune, sous prétexte que son application serait très difficile et ce en raison du faible niveau de digitalisation au niveau des services des finances, et les difficultés d'identification et de recensement des fortunes. Cette proposition était adoptée à la majorité écrasante lors du vote du projet de loi de finances 2018. À l'issue de ce vote, le parlement a confirmé la suppression officielle de l'impôt sur la fortune<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> À titre d'exemple, on peut citer que dans son rapport sur le projet de loi sur le règlement budgétaire de l'année 2011, la commission des finances et du développement économique à la Chambre des représentants a recommandé la fermeture des comptes d'affectation spéciale (CAS) du trésor public et le transfert de leurs fonds pour la couverture d'autres dépenses, si leur budget n'est pas consommé en quatre ans, cette proposition était saluée et prise en compte par le ministre des finances, « La proposition de la commission des finances », publié sur [www.liberte-algerie.com](http://www.liberte-algerie.com) du 28/12/2013.

<sup>163</sup> Les articles 26 à 37 de la loi organique n°16-12 du 25 août 2016, *JORA* n°50 du 28 août 2016, pp.51 et 52.

<sup>164</sup> « Adoptée hier : La loi de finances 2018 sans l'impôt sur la fortune », Article paru le 27 novembre 2017 sur [www.lapressedz.com](http://www.lapressedz.com)

125. Par ailleurs, le rôle de la commission des finances dans les trois États du Maghreb, se trouve limité par le phénomène de la majorité « *docile* » qui réduit parfois son rôle à un rituel formel sans portée politique.

126. Après la clôture de l'examen du projet de loi de finances, par les commissions vient la deuxième étape des discussions budgétaires, à savoir la discussion et le vote en séance plénière.

**b) Des discussions en assemblée plénière à faible consistance**

127. Les discussions budgétaires du projet de loi de finances en séance publique, « *est sans aucun doute, un des moments forts du débat budgétaire* »<sup>165</sup>. Les discussions en séance plénière ne devaient porter que sur le projet. Elles devraient représenter le moment le plus fort du processus parlementaire du projet de la loi de finances.

128. En Tunisie, les débats en séance plénière sont publics et sont à la fois généraux et spéciaux. Les débats généraux sont inaugurés par un discours prononcé par le Chef du gouvernement lors duquel il expose la politique financière de l'État. Ce discours comprend en fait les différentes composantes du plan du gouvernement pour l'année à venir ainsi que les autres indicateurs qui caractérisent la situation économique du pays<sup>166</sup>. Ensuite, le rapporteur de la commission des finances, de la planification et du développement régional présente son rapport. Les débats budgétaires spécialisés se terminent par la discussion du dispositif du projet de loi de finances qui sera finalisée par la suite par le vote des différentes rubriques budgétaires déjà débattues.

129. En Tunisie, l'article 48 de la loi n°2019-15 du 13 février 2019, prévoit que les prévisions des dépenses du budget de l'État font

---

<sup>165</sup> R. ETIEN, « La participation de l'opposition au débat budgétaire », in *Mélanges en l'honneur du professeur Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 256.

<sup>166</sup> L'article 99 du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple.

l'objet d'un vote par mission et mission spéciale. Les autorisations de recettes du budget de l'État font l'objet d'un vote par partie. Les recettes et les dépenses des comptes spéciaux du trésor font l'objet d'un vote global par compte. L'ensemble des recettes des comptes de concours font l'objet d'un vote global. L'effectif global du personnel autorisé des ministères, y compris leurs services centraux et régionaux et des établissements dont les budgets sont rattachés pour ordre au budget de l'État fait l'objet d'un vote global. L'ensemble des dispositions de la loi de finances fait l'objet d'un vote global et final.

130. Au-delà de l'aspect technique des discussions, il faut relever le caractère souvent très superficiel des débats, qui étaient même considérés comme étant «*une paraphrase documentée*»<sup>167</sup>. Les interventions des députés étaient souvent un exposé, voire une description très générale mais parfaitement complaisante de la politique financière du gouvernement. Cette situation a caractérisé la scène parlementaire en Tunisie pendant des décennies.

131. En France, c'est le Conseil constitutionnel qui contrôle le déroulement des phases de discussions et d'adoption des lois. Il exige une véritable discussion parlementaire au point d'exercer une pression sur les parlementaires pour les obliger à exercer leur rôle de confection des lois<sup>168</sup>. Quant à la Tunisie, les mutations profondes survenues sur la scène politique et l'institution parlementaire en particulier après 2011, ont libéré relativement la parole des députés au sein de l'ARP, mais sans aller jusqu'à émettre un vote négatif à l'encontre du projet de loi de finances durant ces dernières années.

---

<sup>167</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 217.

<sup>168</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 8<sup>e</sup> édition, 2008, p. 313.

132. Abstraction faite des critiques houleuses de l'opposition contre la politique financière du gouvernement, la procédure du vote se trouve depuis toujours hypothéquée par la discipline partisane dans les trois États du Maghreb. Cette situation ne fait que conforter la majorité parlementaire au détriment de l'opposition mécontente.

133. Le phénomène partisan se prévaut d'une spécificité particulière en Tunisie ainsi que dans les autres États du Maghreb. Cette spécificité, « *ne réside pas dans le simple constat de la domination des partis sur les assemblées, mais dans les techniques formelles et informelles utilisées par les partis politiques pour arriver à cette domination* »<sup>169</sup>.

134. La prévalence traditionnelle de la majorité parlementaire, fait stagner l'opposition dans le stade du simple mécontentement sans jamais le dépasser vers un refus catégorique, ou par un vote négatif du texte soumis à approbation. De ce fait, les débats budgétaires ne peuvent avoir qu'une importance assez formelle, rituelle et dérisoire. En outre, l'efficience des discussions parlementaires en assemblée plénière, est sévie par le fléau de l'absentéisme<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, IORT, 1987, p. 37.

<sup>170</sup> Fondée en 2012 pour permettre une meilleure transparence politique et veiller sur le travail législatif et exécutif, l'ONG Al Bawsala a publié en 2016 que le taux de participation au vote des projets de loi s'est situé autour de 55%. Seuls trois députés ont répondu présent à toutes les plénières, a précisé sa présidente à l'agence TAP. En avril 2017, l'ONG avait elle-même lancé une campagne sur les réseaux sociaux basée sur les réponses des citoyens tunisiens à la question : « *Que pensez-vous des absences des députés à l'ARP?* ». Dans une tentative de faire face à l'absentéisme des députés, le bureau de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) a annoncé en août 2017 des mesures dissuasives contre l'absentéisme et que l'article 26 du règlement intérieur de l'institution sera appliqué à l'encontre des députés absents. Dans ce cadre, l'ARP affirme que le montant des primes de présence, annulées à cause de l'absentéisme, s'élève à 25 000 TND. L'article 26 s'applique, aux élus ayant été absents pendant trois séances plénières en un seul mois. Il s'applique également à l'encontre de ceux qui se sont absents six fois des travaux des commissions parlementaires en un seul mois, www.realites.com.tn du 14 aout 2017.

135. En gravité perpétuelle, ce problème compromet la procédure du vote. Au Maroc, l'absentéisme est tel, « *qu'il jette un discrédit sur le parlement* »<sup>171</sup>. En effet, lors de la discussion du projet de loi de finances de l'année 2017, 106 députés ont été absents à la Chambre des représentants. Au niveau des conseillers, 44 parlementaires sur 120 n'étaient pas présents dans la séance d'adoption de ce texte, soit un pourcentage de 36,66 %<sup>172</sup>. Ce fléau ne manque pas de tirer profit à la majorité gouvernementale<sup>173</sup>. On peut se référer ainsi à un autre exemple, il s'agit en l'occurrence du vote du projet de loi de finances de l'année 2014, lors duquel la majorité gouvernementale a pu contourner le véto de quatre partis d'opposition et ce grâce à l'absentéisme des conseillers qui constitue une faille non négligeable au profit du gouvernement<sup>174</sup>.

136. De même en Tunisie, le phénomène de l'absentéisme est accentué. Une illustration récente conforte ce constat. Lors d'une séance plénière tenue le 20 janvier 2018, consacrée au contrôle des membres du gouvernement, il y avait seulement huit députés sur 217, qui se sont déplacés, avait noté Al-Bawsala, l'organisation non gouvernementale, chargée du suivi des travaux de l'ARP<sup>175</sup>. Cette organisation ne cesse de faire état d'absences en masse. Selon le rapport annuel d'Al Bawsala sur les travaux du parlement, le taux d'assiduité des députés de l'ARP a sensiblement baissé, en plénière, au cours de la troisième session parlementaire datant d'octobre 2016 jusqu'à septembre 2017. Le taux de

<sup>171</sup> O. BENDOUROU, « Le régime politique marocain sous Mohamed VI : rupture ou continuité », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 375.

<sup>172</sup> « Parlement : la traque aux absents lancée », publié sur [www.LesEco.ma](http://www.LesEco.ma) du 5 juin 2017.

<sup>173</sup> « L'absentéisme pénalise la Chambre des conseillers », publié sur [www.lematin.ma](http://www.lematin.ma) du 13 décembre 2013.

<sup>174</sup> « L'absentéisme à la Chambre des conseillers décrédibilisé les menaces de l'opposition », publié sur [www.medias24.com](http://www.medias24.com) du 13 décembre 2013.

<sup>175</sup> « Tunisie : Al Bawsala épingle de nouveau l'absentéisme des députés », publié sur [www.webdo.tn](http://www.webdo.tn) u 14 mars 2018.

présence à l'ARP est ainsi passé de 87 % au cours de la première session parlementaire à 72 % durant la troisième session<sup>176</sup>.

137. Malgré ce phénomène inquiétant, qui s'éternise manifestement dans les trois États du Maghreb, l'examen de la loi de finances en séance plénière représente un moment essentiel du travail parlementaire tout en gardant les spécificités de chaque institution parlementaire. Au Maroc, et contrairement à la Tunisie où le vote des dépenses est prioritaire, le vote du projet de loi de finances commence par le vote préalable des ressources publiques. En fait, la discussion du budget s'étale sur toute la session d'automne et s'inaugure par le vote de la première partie<sup>177</sup>. C'est cette partie qui évalue et autorise les recettes de l'État<sup>178</sup>. Les recettes du budget général de l'État font l'objet d'un vote article par article.

138. À propos des prévisions de recettes, on procède à un vote global concernant le budget général de l'État et à un vote séparé pour chaque budget annexe et compte spécial<sup>179</sup>. Le vote de la seconde partie revêt une spécificité au Maroc. Or, les ministres ne viennent pas uniquement défendre leurs budgets respectifs, mais pour y exposer également leur politique envisagée<sup>180</sup>.

139. En dépit des évolutions enregistrées, le rôle de l'assemblée plénière semble encore marginalisé et sans efficacité car, « *au lieu d'attaquer le fond des problèmes posés, de légiférer en toute liberté d'action, et à défaut de pouvoir influer sur les décisions d'une grande*

---

<sup>176</sup> [www.Albawsala.com/rapports](http://www.Albawsala.com/rapports).

<sup>177</sup> A-B. ZEMRANI., *op. cit.*, p. 98.

<sup>178</sup> L'article 11 de la loi organique des finances, Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, BO n° 6370 du 18/06/2015, p. 3105.

<sup>179</sup> A. FIKRI, *Le parlement marocain et les finances de l'État*, éd. Afrique-Orient, 1988, p. 28.

<sup>180</sup> A-B. ZEMRANI, *ibid.*

*acuité, s'oriente vers des généralités d'où les discussions non fructueuses et sans résultats concrets»<sup>181</sup>. D'un autre côté, l'article 77 de la Constitution marocaine stipule que, « *le gouvernement peut opposer de manière motivée l'irrecevabilité à toute proposition ou tout amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques».**

140. Cette possibilité offerte par la dernière Constitution permet au gouvernement de se passer du vote de la Chambre des conseillers et d'organiser l'adoption du projet de loi de finances par la Chambre basse. Elle était même mise en œuvre par le ministre des finances à l'époque afin de contrer le vote des amendements à la Chambre des conseillers<sup>182</sup>. D'ailleurs, cette opportunité singularise le cas marocain par rapport à la Tunisie où ce mécanisme n'existe pas.

141. En Algérie, le gouvernement exerce une influence considérable dans la fixation de l'ordre du jour des deux chambres législatives et ce contrairement à la Tunisie où le gouvernement n'y est pas associé.

142. L'importance de cette procédure dans le déroulement du travail parlementaire, est telle qu'elle, « *constitue la clef de voûte du processus législatif entre la phase de la préparation et celle de la décision»<sup>183</sup>.* Son rôle déterminant en la matière, fait du gouvernement algérien le maître de l'ordre du jour. L'article 15 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la nation ainsi que les

<sup>181</sup> B. BOUSSELHAM, *op. cit.*, p.265.

<sup>182</sup> « L'information économique marocaine en continu », publié sur www.medias24.com du 13 décembre 2013.

<sup>183</sup> M. MELLER, *Le parlement*, Paris, Puf, 1966, p. 197.

relations fonctionnelles entre les chambres du parlement et le gouvernement, prévoit dans son premier alinéa que, « *L'ordre du jour de la session est arrêté au début de chaque session parlementaire par les bureaux des deux chambres et le représentant du Gouvernement réunis, alternativement, au siège de l'Assemblée Populaire Nationale ou au siège du Conseil de la Nation, suivant l'ordre de priorité fixé par le Gouvernement* »<sup>184</sup>.

143. Par ailleurs, la participation du gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour semble être lourde de conséquences car elle peut permettre à ce dernier de restreindre le pouvoir d'initiative des députés et ce en faisant prévaloir dans l'ordre du jour, la discussion de ses propres projets<sup>185</sup>.

144. Concrètement, les deux principes de légalité budgétaire et fiscale, étaient consacrés différemment dans les trois Constitutions respectives. Toutefois, la disposition du pouvoir politique et qui était plus marquée par la tendance du pouvoir exécutif de s'approprier de tous les pouvoirs, a provoqué un déplacement du centre de la décision financière du pouvoir législatif, vers le pouvoir réglementaire<sup>186</sup>. Après avoir analysé le pouvoir financier du parlement dans le processus budgétaire, il convient de mesurer l'étendue de ce pouvoir en matière fiscale.

145. Expression juridique de la démocratie représentative, le principe de légalité fiscale était consacré différemment dans les trois États du Maghreb et à des degrés distincts, l'efficacité de ce principe dépendra considérablement de sa mise en œuvre.

---

<sup>184</sup> JORA n° 50 du 28 août 2016, p. 50.

<sup>185</sup> J. HABAS, *La fonction législative en Algérie, Constitution du 22 novembre 1976*, thèse, Université de Montpellier I, 1980, p. 74.

<sup>186</sup> L. NEJI, *Le principe de légalité fiscale en droit Tunisien*, thèse, Université de Sfax, 2015, p. 7.

## B – La légalité fiscale est contournée dans les trois États du Maghreb

146. Dans le domaine fiscal, « *toute disposition par voie générale et impersonnelle devrait émaner des assemblées elles-mêmes* »<sup>187</sup>. La notion du pouvoir fiscal du Parlement trouve sa formulation théorique dans le principe du consentement à l'impôt. C'est le pouvoir, « *le plus ancien, le moins contestable... matrice même du pouvoir parlementaire* »<sup>188</sup>.

147. En effet, le peuple ne paie l'impôt qu'après l'avoir consenti par l'intermédiaire de ses représentants. Or, la décision d'imposer, la création d'un impôt et la détermination de l'essentiel de son régime relèvent toutes de la loi donc, de la compétence du législateur.

148. Le principe de la légalité fiscale renvoie à « *la loi au sens formel comme source unique de normativité fiscale à titre initial* »<sup>189</sup>. Il en découle que l'impôt est une matière réservée au législateur qui dispose de l'exclusivité de la compétence d'édicter les règles régissant les impositions. Afin d'évaluer l'apport de la nouvelle Constitution concernant la légalité fiscale, un aperçu de l'historique du principe du consentement à l'impôt dans les trois États du Maghreb (1), semble y révéler le symptôme d'un pur mimétisme juridique et institutionnel. En fait, il n'a eu en pratique qu'une application altérée (2).

### 1) La transposition du principe du consentement à l'impôt au Maghreb

149. Le principe du consentement à l'impôt n'a été véritablement consacré dans les États du Maghreb qu'après leur indépendance. Toutefois, et pour des raisons historiques diverses, le principe du

<sup>187</sup> PH.THEVENIN, *Le pouvoir réglementaire en matière fiscal*, thèse, Université de Bordeaux, 1970, p. 22.

<sup>188</sup> T. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, 2002, n° 1/2, p. 301.

<sup>189</sup> S. BESBES, *op. cit.*, p. 17.

consentement à l'impôt n'a pas eu le même cheminement. Il a poursuivi dans les trois États du Maghreb une trajectoire historique différente.

#### a) Le principe du consentement à l'impôt avant la colonisation

150. Avant l'établissement du protectorat en Tunisie, les prélèvements fiscaux résultait du bon vouloir du souverain, c'est le bey seul qui décidait d'augmenter ou de réduire l'impôt ou d'en lever d'autres<sup>190</sup>. « *Il n'était nullement question d'autorisation budgétaire, puisque le Bey souverain, omnipotent, concentrat entre ses mains tous les pouvoirs* »<sup>191</sup>.

151. En absence d'institutions représentatives mises en place à cette époque, le pouvoir fiscal et financier était soumis à l'entièvre disposition du régime autoritaire qui s'est totalement approprié de l'État et de ces recettes fiscales.

152. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, on a vu naître le premier noyau des institutions représentatives en Tunisie et ce par une décision unilatérale du Mohamed Sadok Bey, d'où le pacte fondamental de 1857 qui a garanti pour la première fois, l'égalité des sujets devant l'impôt succédé par l'octroi d'une constitution en 1861. Cette dernière constituait la première tentative de limitation du pouvoir royal dans l'histoire de la Tunisie<sup>192</sup>. Son application se serait traduite par une diminution de la toute-puissance du souverain dans le domaine financier<sup>193</sup>.

153. Le pouvoir fiscal et financier ne dépendait plus du bon vouloir du bey mais il y avait un Conseil suprême qui jouait un rôle consultatif dans l'élaboration du budget et le contrôle des comptes et qui

---

<sup>190</sup> N. CHaabane, *La protection du contribuable tunisien*, thèse, Tunis II, 2009, p. 71.

<sup>191</sup> G. GUENEE, *Les finances tunisiennes*, Tunis, Librairie Louis Namura, 1932.

<sup>192</sup> S. BESBES, *Le principe de la légalité de l'impôt*, thèse, Tunis I, 2005, p. 26.

<sup>193</sup> L'article 63 de la Constitution de 1861 disposait que, « *Les affaires qui ne peuvent être décidée qu'après avoir été proposées au Conseil suprême, discutées dans son sein sont l'augmentation ou la diminution dans les impôts.* »

partageait le pouvoir législatif avec le bey<sup>194</sup>. Toutefois, l'originalité de cet acte à l'époque n'a pas permis de le consolider. Bien au contraire son application fut suspendue en 1864 suite à un vaste mouvement d'insurrection populaire contre les décisions arbitraires du bey visant le doublement des prélèvements fiscaux<sup>195</sup>. Depuis cette date, le budget fut redevenu une attribution du Bey. Dans le même ordre d'idées, un chercheur a noté qu'il y avait une différence fondamentale entre les institutions représentatives du Maroc et de la Tunisie lors de la même période. Il a affirmé, « *que le pouvoir exécutif du bey était subordonné en fait à l'assemblée représentative qui partageait avec lui le pouvoir législatif, le sultan dont la qualité et les prérogatives d'imam étaient affirmées, demeurait le maître du gouvernement et de l'administration. Il ne pouvait être question que le commandeur pût être responsable de ses actes constitutionnels devant une assemblée qui pouvait le déposer, comme il était prévu pour le bey»*<sup>196</sup>.

154. À partir de 1867 environ, le bey tunisien s'est trouvé submergé par un désordre fiscal et un chaos économique sans précédent. Il en résultait que la Tunisie s'est trouvée dans l'incapacité totale d'honorer ses engagements financiers avec les puissances étrangères et avait commencé à perdre sa souveraineté fiscale en 1869-1870 avec la mise en place de la commission financière internationale, représentée par les États créanciers. L'instauration de cette commission a conduit la Tunisie à la perte de sa souveraineté fiscale pour se déposséder après de

<sup>194</sup> L. CHIKHAOUI, *Précis de finances publiques*, CPU, 2004, p.35.

<sup>195</sup>Cette révolte populaire est dite révolte de Ben Ghedehim. Depuis la signature du pacte fondamental en 1857, les citoyens n'ont pas manqué d'exprimer leur mécontentement face aux concessions faites par le Bey aux colonies étrangères. D'ailleurs le doublement de la mejba fut perçu comme le résultat de ces concessions, d'où s'explique la principale revendication de Ben Ghedehim et qui était la suspension de la constitution de 1861, fondée en l'occurrence selon les meneurs de cette insurrection sur une oligarchie soumise à l'hégémonie des colonies européennes, voir S. BESBES, *Le principe de la légalité de l'impôt*, op. cit., CPU, 2008, p. 653.

<sup>196</sup> C-A. JULIEN, *Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956*, éditions Ja, 1978, p. 78.

sa souveraineté politique et se trouver sous le protectorat français en 1881.

155. En Algérie, le pouvoir réel d'imposition était détenu entre les mains du « *khaznaji* » qui avait des pouvoirs très étendus à l'époque. En effet, le Dey d'Alger n'avait qu'un pouvoir protocolaire en la matière, qui consistait essentiellement à garantir les sources de financement de la régence et le contrôle des activités financières. En revanche, le « *khaznaji* » fût le vrai maître des finances, c'est lui qui était chargé de collecter les impôts et de veiller sur les différentes sources de financement de la Régence<sup>197</sup>. Le régime fiscal à l'époque était lourd et complexe, en raison du nombre des redevances et du mode de leur paiement<sup>198</sup>.

156. D'ailleurs le pouvoir financier était décentralisé au profit des responsables locaux. Ce système laissait le champ libre aux deys, caïds et autres titulaires de charges de fixer arbitrairement les taxes dans leurs secteurs locaux. En effet, les responsables locaux vivent avec ce qu'ils collectent dans leurs zones<sup>199</sup>. La somme due est toujours doublée ou triplée à leur guise afin que chacun puisse se réserver ses frais de gestion<sup>200</sup>.

157. S'agissant du contexte financier et à l'instar de l'exemple tunisien, il convient d'observer que les raisons de la colonisation française de l'Algérie puisent également leurs origines dans une affaire financière très compliquée, à savoir la créance Bacri Bousnah<sup>201</sup>. Le point de départ de l'affaire qui a servi de prétexte à l'expédition de l'Algérie remonte au directoire. De 1795 à 1798 et dans le but de ravitailler les armées d'Italie,

---

<sup>197</sup> N. SAIDOUN, « La trésorerie algérienne », *Revue d'Histoire Maghrébine*, n° 3, janvier 1975, p. 18 (en langue arabe).

<sup>198</sup> M. GAID, *L'Algérie sous les Turcs*, Maison tunisienne de l'Edition, 1974, p. 187.

<sup>199</sup> M. GAID, *op. cit.*, p. 186.

<sup>200</sup> *Idem*.

<sup>201</sup> C. BONTEMS, *Manuel des institutions algériennes, De la domination turque à l'indépendance*, Tome I, Editions Cujas, 1976, p. 93.

le régime du directoire avait passé plusieurs commandes de blé à la régence d'Alger qui fut à l'époque sous le règne du dey Hassan, cette affaire fut traitée par l'entremise de deux marchands à savoir Busnah et Bacri. Ce dernier était responsable des finances de la Régence. En effet et à l'insu du régime du directoire, les deux négociants avaient ajouté à cette créance initiale une seconde qui leur est personnelle dans laquelle le blé est vendu au prix élevé et portant des intérêts. Durant cette période, le dey d'Alger n'était pas avisé de cette affaire ainsi que pas remboursé pour ses créances auprès des français qui considéraient que c'est Bacri le titulaire de la facture. Après de longues années de tensions et de menaces réciproques, les relations de la Régence d'Alger et du gouvernement de la Restauration allaient s'aggraver après l'envoi d'un nouveau consul en Algérie<sup>202</sup>.

158. Le Consul Deval mal réputé à l'époque, avait sollicité une audience du dey pour évoquer les intérêts de certains sujets du pape établis sur l'échelle d'Alger. Hussein Khodja, le dey d'Alger saisit l'occasion pour relancer l'affaire de la dette. « *Après une brève altercation sans aménité en langue turque, le Dey ordonnait au consul de quitter la salle d'audience et, devant l'empressement de l'autre à obtempérer, il le frappait légèrement du manche de son chasse-mouches...* »<sup>203</sup>. Suite à cet incident, et pour dénouer ce conflit diplomatique embarrassant, l'expédition de l'Algérie fut décidée. Un historien spécialiste de l'Afrique du Nord, considérait que l'expédition d'Alger, « *ne se rattache pas à la politique coloniale de la Restauration : elle fut à la fois un expédient improvisé et un geste de politique intérieure, accomplis par un gouvernement en difficulté qui recherchait une opération de prestige* »<sup>204</sup>.

<sup>202</sup>J. GANIAGE, *Histoire Contemporaine du Maghreb*, Fayard, 1994, p. 85.

<sup>203</sup>C'est alors que se produit l'incident du 30 avril 1827, appelé « *le coup de l'éventail* », J. GANIAGE, *idem*.

<sup>204</sup>C. AGERON, *Histoire de l'Algérie contemporaine (1830-1982)*, Puf, 1964, p. 6.

159. Il n'en reste pas moins vrai que le domaine financier fut la principale voie de pénétration des intérêts de certaines puissances étrangères dans l'État chérifien également du fait des guerres, des dépenses de prestige et d'un excessif recours aux emprunts, contractés auprès des banquiers étrangers<sup>205</sup>. Au début, les revenus du gouvernement chérifien provenaient d'impôts directs perçus par les caïds, l'achour, ou dîme des céréales, le zekat qui pesait sur les troupes, la naiba, prélevée tantôt en argent, tantôt en nature<sup>206</sup>. À ces impôts s'ajoutaient les hédias, que les villes et les tribus devaient accorder au sultan.

160. Le régime imposable traduisait une injustice périlleuse en faveur des notables et les proches du sultan tout en opprimant les tribus les plus pauvres qui étaient contraintes à des versements réguliers<sup>207</sup>. Par ailleurs, et suite à un vaste programme d'équipement décidé par le Sultan Abd el Aziz en 1901, une série d'emprunts internationaux était engagée, et un grand manque à gagner fut submergé au Maroc<sup>208</sup>. Pour s'en procurer, Abd el Aziz avait décidé d'abolir tous les priviléges fiscaux<sup>209</sup>, et de remplacer les impôts traditionnels, zekkat et achour, dont la perception engendrait d'innombrables abus, par une contribution nouvelle à savoir, le terbib, impôt qui est dû par tous, il doit être acquitté en espèces et versé intégralement au trésor<sup>210</sup>. Toutefois, les innovations fiscales décidées par le sultan étaient jugées contraires à la lettre du Coran et l'agitation fut répandue partout chez les tribus qui refusaient de

---

<sup>205</sup> A-B. ZEMRANI, *La fiscalité face au développement économique et social du Maroc*, Rabat, Editions Laporte, Paris, LGDJ, 1982, p. 5.

<sup>206</sup> J. GANIAGE, *Les Affaires d'Afrique du Nord de 1930 à 1958*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1972, p. 67.

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> J. GANIAGE, *op. cit.*, 1972, p. 377.

<sup>209</sup> A-B. ZEMRANI, *La fiscalité face au développement économique et social du Maroc*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>210</sup> *Ibid.*

payer l'impôt<sup>211</sup>. Les désordres s'étendaient pendant que l'autorité du sultan fut affaiblie au point d'avoir provoqué une guerre civile<sup>212</sup>. En effet, « *Le petit nombre d'hommes politiques et d'affairistes qui s'intéressaient au Maroc, voyait dans l'anarchie accrue, des possibilités rapides d'intervention* »<sup>213</sup>.

**161.** Comme fut le cas en Tunisie, vingt ans plus tôt, les incidents qui se multipliaient sur les frontières marocaines pouvaient fournir à la France l'occasion d'intervenir sans avoir à redouter des complications internationales<sup>214</sup>.

**162.** Ainsi, et après une série de négociations avec les puissances européennes à l'époque à savoir l'Allemagne, l'Angleterre, et l'Espagne, le Maroc fut livré à une tutelle financière qui domina son économie plus tard et le réduire à l'état de colonie de fait<sup>215</sup>. Ce fait s'est trouvé officialisé par la suite en vertu de la signature du traité du 30 mars 1912 qui instaurait le protectorat<sup>216</sup>.

#### b) Le principe du consentement à l'impôt sous le protectorat

**163.** L'époque du protectorat en Tunisie a connu un rétablissement des prélèvements fiscaux<sup>217</sup>. Le décret du 12 mars 1883 relatif à l'établissement et au règlement du budget représentait dans ce contexte une importance particulière. Pour une première fois, ledit décret a posé un principe en vertu duquel il ne peut y avoir d'impôts sans un texte préalablement édicté par le bey en tant qu'autorité disposant du

<sup>211</sup> J. GANIAGE, *Les Affaires d'Afrique du Nord de 1930 à 1958*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1972, p. 378.

<sup>212</sup> G. AYACHE, *Études d'histoire marocaine*, Société Marocaine des éditeurs réunis, Rabat, 1979, p. 162.

<sup>213</sup> C-A. JULIEN, *Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956*, éditions Ja, 1978, p. 48.

<sup>214</sup> J. GANIAGE, *op. cit.*, p. 378.

<sup>215</sup> Le sultan Abdel Aziz signa le 18 juin 1906 l'Acte d'Algésiras, consacrant la mainmise des Français sur les ressources financières du pays.

<sup>216</sup> C-A. JULIEN, *op. cit.*, p. 87

<sup>217</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.*, p. 653.

pouvoir législatif<sup>218</sup>. D'ailleurs, le décret beylical était l'acte de législation le plus solennel, et c'est le bey qui concentrait entre ses mains les compétences législative et exécutive<sup>219</sup>. Toutefois, le Résident général représentant du gouvernement français en Tunisie avait la compétence de viser les décrets beylicaux.

164. Le pouvoir normatif en matière d'imposition était partagé entre le bey et le Résident général de France<sup>220</sup>. En 1922<sup>221</sup>, il y avait la création du Grand Conseil de la Tunisie, « *aux pouvoirs budgétaires étendus et aux allures d'un petit parlement* »<sup>222</sup>. Le Grand Conseil est composé de deux sections, l'une française et l'autre tunisienne. La section française est composée de 52 membres, tandis que la section tunisienne est composée de 25 membres. L'attribution essentielle du Grand Conseil est l'examen du budget de l'État préparé par le gouvernement. Chaque section du Conseil a le droit d'émettre des avis sur toutes les dépenses et recettes, les impôts, les taxes de toute nature et les emprunts de l'État<sup>223</sup>. Ces avis sont consultatifs. Le décret du 15 septembre 1945 a concrétisé l'idée d'une « *représentation* » égalitaire de la population tunisienne au sein du Conseil<sup>224</sup>, bien que son pouvoir soit resté consultatif<sup>225</sup>.

---

<sup>218</sup> L'article premier du décret du 12 mars 1883 disposait que, « Les impôts, taxes et revenus de toute nature créées ou à créer, soit comme produits généraux appartenant à l'État, soit comme produit formant des ressources spéciales, locales et municipales, ne pourront être établis, modifiés ou supprimés qu'en vertu des décrets scellés de notre seau et promulgués au Journal Officiel ». Voir V. SILVERA, *L'organisation politique et administrative de la Tunisie, Cours à l'école nationale d'administration, cours polycopié*, Tunis, 1959, p. 14.

<sup>219</sup> V. SILVERA, *op. cit.*, p. 13.

<sup>220</sup> N. BACCOUCHE, *ibid.*

<sup>221</sup> Décret du 13 juillet 1922.

<sup>222</sup> G. GUENEE, *Les finances tunisiennes*, Tunis, Librairie Louis Namura, 1932, p. 29.

<sup>223</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, *op. cit.*, p.59.

<sup>224</sup> L'article 2 du décret 15 septembre 1945.

<sup>225</sup> L'article 30 du décret 15 septembre 1945. Voir L. NEJI, « La question du consentement de l'impôt en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, n° 18, 2012, p. 105 et 106.

165. L'Algérie dépend depuis 1881 des ministères métropolitains intéressés, qui transmettent des instructions au gouverneur général<sup>226</sup>. Le budget de la colonie fut compris dans la loi de finances votée chaque année par le parlement. L'Algérie n'a ni personnalité morale, ni patrimoine. Ensuite, le décret du 23 août 1898 a institué une assemblée nouvelle à savoir les délégations financières algériennes, organisées selon le principe de la représentation des intérêts<sup>227</sup>. Ces délégations financières étaient considérées comme « *un petit parlement colonial* »<sup>228</sup>. La spécificité de ces délégations financières fut que, l'élu ne tient pas ses pouvoirs de la totalité des électeurs d'une circonscription, mais d'un groupe constitué sur la base d'un intérêt commun.

166. Les délégations financières avaient joué un rôle purement consultatif jusqu'à 1900. Cette année fut marquée par l'édiction de la loi du 19 décembre 1900, portant création d'un budget spécial pour l'Algérie. Il en résultait, une évolution de l'importance du rôle des délégations financières<sup>229</sup>, qui seraient habilitées à autoriser les recettes et les dépenses annuelles de l'Algérie coloniale sous le contrôle et la surveillance des autorités françaises, à savoir le ministre de l'intérieur et le ministre des finances<sup>230</sup>.

167. En juin 1940, les délégations financières étaient suspendues et supprimées définitivement en 1945. À partir de cette date, les Assemblées financières étaient remplacées par une Assemblée unique, à

<sup>226</sup> J. BOUVERESSE, *Un parlement colonial ? Les délégations financières algériennes, 1898-1945*? Mont Saint Aignan, publications des Universités du Rouen et du Havre, 2010, p. 374.

<sup>227</sup> C. AGERON, *op. cit.*, p. 20.

<sup>228</sup> Expression empruntée à J. BOUVERESSE, p. 378.

<sup>229</sup> Délégations financières et conseil de gouvernement à partir de 1900, assemblées financières de l'Algérie de septembre 1945 à janvier 1948, enfin assemblées algériennes d'avril 1948 à avril 1956, Voir Y. DENIDENI, *La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>230</sup>C. BONTEMS, Manuel des institutions Algériennes, De la domination Turque à l'indépendance, *op. cit.*, p. 332.

savoir l'Assemblée financière de l'Algérie<sup>231</sup>. Elle sera suivie d'une autre Assemblée créée par la loi du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie, qui sera composée de deux collèges tout en privilégiant la catégorie des colons français. Ce régime conférait à l'Assemblée, « *un pouvoir législatif relativement étendu par rapport à celui qui existait, sans pour autant lui conférer le pouvoir de légiférer en matière fiscale* »<sup>232</sup>. À partir de 1958, des modifications législatives vont se succéder pour réglementer les conditions de vote et de promulgation du budget algérien<sup>233</sup>. Il est important de noter que l'empreinte de l'organisation française sur le régime financier Algérien gardait ses marques même après l'indépendance de l'Algérie en 1962<sup>234</sup>.

168. Au Maroc, le pouvoir financier échappa au souverain, c'est au représentant de la France qu'incombait le devoir d'introduire des réformes principalement administratives, judiciaires et financières<sup>235</sup>. En 1919, un conseil de gouvernement fut créé à Rabat, il se composait des présidents et vice-présidents des chambres de commerce et d'agriculture. Ce conseil se réunissait une fois tous les deux mois, il étudiait le budget et l'état d'avancement des travaux d'équipement. Il faut noter que les impôts marocains se divisaient en impôts urbains et impôts ruraux, qui correspondaient respectivement à la taxe urbaine et au terbib.

---

<sup>231</sup> J. BOUVERSSE, *op. cit.*, p. 3.

<sup>232</sup> A. ESSOUSSI, Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, *op. cit.*, p. 7.

<sup>233</sup> Le législateur français est intervenu par la loi n° 58-95 du 5 février 1958 sur les institutions de l'Algérie qui organisait le pays en territoires tout en garantissant leur autonomie pour gérer leurs affaires et en reconnaissant, « *la personnalité algérienne* », et aussi par la loi du 2 juillet 1959 pour soumettre le budget algérien aux mêmes conditions de vote et de promulgation que le budget français. En vertu de l'article premier de ladite loi, le budget algérien qui comporte les dépenses des services civils en Algérie, est élaboré par le Gouverneur de l'Algérie et voté par le parlement, ce qui lui confère le caractère d'un budget national.

<sup>234</sup> Y. DENIDENI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>235</sup> A. LAROUI, *L'histoire du Maghreb, un essai de synthèse*, Paris, François Maspéro, 1970, p. 315.

169. Le gouvernement du protectorat a institué l'impôt de l'enregistrement, auquel sont assujettis, depuis 1915, les actes authentiques et certains actes sous seing privé. Cet impôt fut la troisième ressource purement fiscale du Maroc<sup>236</sup>. En outre, le gouvernement du protectorat perçoit, des droits de marché ruraux, dont l'assiette et le recouvrement sont confiés à un cadre spécial de collecteurs, créé en 1928 et dépendant du service des perceptions<sup>237</sup>.

170. Il faut signaler par ailleurs, que le Maroc est une vieille monarchie et que la colonisation n'a pas atteint sa tradition étatique, d'où sa spécificité. La résidence ou le gouvernement du protectorat à l'époque avait certes gelé la monarchie et limité ses pouvoirs également en matière financière mais elle n'a pas cherché à éliminer le sultanat<sup>238</sup>. D'ailleurs, il y avait sous le protectorat, une sorte de partage des pouvoirs. En fait, « *les autorités françaises créèrent une direction des finances chargée de mettre en place un système fiscal inspiré du système français, devant toutefois prendre en considération les spécificités économiques, sociales et culturelles du États* »<sup>239</sup>.

171. Toutefois, l'indépendance des États du Maghreb était un évènement majeur qui va changer l'organisation institutionnelle des pouvoirs publics, y compris le pouvoir financier transposée par le modèle colonial.

<sup>236</sup>A. TERRIER, *Le Maroc*, Collection Coloniale, Paris, Librairie Larousse, 1931, p. 126.

<sup>237</sup>M. KABLY, *Histoire du Maroc, Réactualisation et synthèse*, Edition de l'Institut Royal pour la Recherche sur l'Histoire du Maroc, Rabat, 2011, p. 126.

<sup>238</sup>Le Sultan avait été dépouillé de tous les pouvoirs effectifs mais le pouvoir réel était entre les mains du Résident placé à la tête de l'administration financière au Maroc, Voir A. TERRIER, *op. cit.*, p. 128.

<sup>239</sup>N. BENSOUDA, *Analyse de la décision fiscale au Maroc*, Casablanca, La croisée des chemins, 2009, p. 126.

**c) Le principe du consentement à l'impôt après l'indépendance**

172. L'indépendance obtenue en Tunisie en 1956 et la proclamation de la République le 25 juillet 1957, n'avaient pas mené à un changement immédiat du détenteur du pouvoir législatif et de surcroît du pouvoir financier et fiscal. Le décret beylical du 27 septembre 1955<sup>240</sup>, relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, cumulait le pouvoir exécutif et aussi législatif entre les mains du bey. Cette exception institutionnelle s'étendait jusqu'à la proclamation de la République le 25 juillet 1957. En se basant sur le décret susvisé, le bey édictait des décrets en matière fiscale<sup>241</sup>, c'était ainsi le cas de deux décrets, le premier portant promulgation du code des douanes et le second relatif aux taxes sur le chiffre d'affaires<sup>242</sup>.

173. Ensuite, c'est la « loi » n° 57-1 du 29 juillet 1957<sup>243</sup>, édictée suite à la proclamation de la République par l'assemblée nationale constituante qui a modifié le décret susvisé<sup>244</sup>. En vertu de cette législation, les « lois » sont désormais édictées par le président de la République après délibérations du conseil des ministres. En fait, la loi n° 57-1 du 29 juillet 1957 n'a fait que déplacer le pouvoir législatif des mains du bey à celles du président de la République. D'ailleurs, « *l'indépendance acquise en 1955-1956 et l'avènement du régime*

---

<sup>240</sup> Décret beylical du 27 septembre 1955, portant organisation provisoire des pouvoirs publics, et qui a résulté de la convention de l'autonomie interne établie le 1<sup>er</sup> juin 1955, *JORT* du 23 septembre 1955, n° 76, p. 1539.

<sup>241</sup> Les deux décrets étaient édictés au même jour qui date du 29 décembre 1955.

<sup>242</sup> L. NEJI, Le principe de légalité fiscale en droit Tunisien, *op. cit.*, p. 107.

<sup>243</sup> « *Les lois* » est une expression impropre car il n'y avait pas d'organe législatif, un parlement élu mis en place et qui est habilité juridiquement et constitutionnellement à édicter des lois. En fait, le pouvoir législatif était entre les mains du chef de l'exécutif, à savoir le bey puis le président de la République.

<sup>244</sup> *JORT* du 30 juillet-2 août 1957, p. 10.

républicain le 25 juillet 1957 n'ont pas immédiatement modifié la configuration du pouvoir normatif initial<sup>245</sup> ».

174. Le détenteur du pouvoir législatif restait le chef de l'exécutif jusqu'à la mise en place de l'institution parlementaire qui a procédé à une distribution des compétences entre les pouvoirs constitués. L'Assemblée nationale constituante fut élue le 8 novembre 1959. Toutefois, les « *lois* » édictées entre le 25 juillet 1957 et le 7 novembre 1959 n'avaient de la « *loi* » que le nom<sup>246</sup>. Elles n'étaient pas votées par un parlement élu, mais promulguées par le président de la République après une délibération en Conseil des Ministres<sup>247</sup>. Toutefois, l'Assemblée parlementaire instaurée en vertu des élections aura la plénitude de la compétence législative<sup>248</sup>. Le vote des lois fiscales et des lois de finances constitue notamment une compétence réservée au parlement<sup>249</sup>.

175. La légalité fiscale telle que consacrée par la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, « fut une promesse du Mouvement national pour la libération. En effet, le Parti Destourien avait, dans sa célèbre motion du 10 juin 1949, posé, parmi les principes fondateurs devant être consacrés par la Constitution tunisienne promise, que « les impôts ne peuvent être institués que par un texte législatif », émanant de la représentation

<sup>245</sup> N. BACCOUCHE, « Etrange légalité fiscale », in *Mélanges Iyadh Ben Achour*, Tunis, CPU, 2008, p. 655.

<sup>246</sup> L. NEJI, Le principe de légalité fiscale en droit Tunisien, *op. cit.*, p. 110.

<sup>247</sup> C'est le cas de plusieurs lois fiscales promulguées par le Chef de l'État sans avoir les qualités requises d'une « *loi* ». Il s'agit notamment de la loi n° 57-18 du 17 août 1957, modifiant le décret du 29 mars 1945 relatif à l'impôt sur les traitements publics et privés, indemnités et émoluments, salaires et rentes viagères, *JORT* n° 9, du 23 août 1957, p. 86. On peut citer également le cas de la loi n° 58-56 du 12 mai 1958, portant modification du code de la patente et de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales. *JORT* n° 60-61, du 1<sup>er</sup> août 1958, p. 766. La loi n° 58-85 du 26 août 1958 modifiant le code des douanes, *JORT* n° 69, du 29 août 1958, p. 853.

<sup>248</sup> L'article 18 de la Constitution initiale du 1<sup>er</sup> juin 1959, disposait que, « *le peuple exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire d'une assemblée représentative dénommée « Assemblée nationale »* ».

<sup>249</sup> L'article 36 de la Constitution initiale de 1959, disposait que, « *les impôts d'État, les emprunts publics et les engagements financiers ne peuvent être décidés que par la loi* ».

nationale »<sup>250</sup>. D'ailleurs, par le fait de protéger le droit de propriété, en consacrant la souveraineté de la loi votée exclusivement par une Assemblée représentative, le pouvoir constituant tunisien semblait en parfaite adhésion au principe de la légalité fiscale tel que consacré par les démocraties contemporaines<sup>251</sup>. Mais il est utile de rappeler que l'exigence constitutionnelle de la loi comme seul moyen de législation fiscale, n'a pas empêché le législateur tunisien à l'époque, de déléguer au pouvoir exécutif la compétence d'instituer par décrets des prélèvements fiscaux ou pour fixer les taux de l'impôt<sup>252</sup>.

176. L'exclusivité de la compétence législative à titre initial reconnue par les articles 18, 28<sup>253</sup> et 36<sup>254</sup> de la Constitution de 1959 dans sa rédaction initiale, a été progressivement et profondément affaiblie par les révisions constitutionnelles qui se sont succédé et qui ne peuvent être justifiées que par des motifs purement politiques. En effet, à partir de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976<sup>255</sup>, le parlement ne disposait plus de l'intégralité de la fonction législative en matière fiscale. La révision constitutionnelle de 1976 avait conféré au pouvoir exécutif la possibilité d'intervenir à titre initial par décret et ce en dehors des domaines réservés à la loi<sup>256</sup>. Même si la révision constitutionnelle de 1976 était largement inspirée de la Constitution française de 1958, en

---

<sup>250</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.*, p. 657.

<sup>251</sup> L. NEJI, Le principe de légalité fiscale en droit Tunisien, *op. cit.*, p. 120.

<sup>252</sup> On peut citer à titre d'exemple le décret n° 68-104 du 20 avril 1968, portant fixation des taux des divers impôts, contributions et taxes, *JORT* du 23-26 avril 1968, p. 417.

<sup>253</sup> L'article 28 disposait que, « *L'Assemblée Nationale exerce le pouvoir législatif* ».

<sup>254</sup> L'article 36 disposait que, « Les impôts d'État, les emprunts publics et les engagements financiers ne peuvent être décidés que par la loi ».

<sup>255</sup> Loi constitutionnelle n° 37 du 8 avril 1976, portant révision de la constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, *JORT* des 9, 13 avril 1976, p. 972.

<sup>256</sup> L'article 34 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 disposait dans son alinéa 7 que, « sont pris sous forme de lois, les textes relatifs : ...à l'assiette, aux taux et aux procédures de recouvrement des impôts, sauf délégation accordée au président de la République par les lois de finances et les lois fiscales ».

matière des sources de normativité fiscale<sup>257</sup>, Les formules respectives en la matière étaient différentes.

177. Contrairement à la Constitution française qui réserve à la loi la compétence de légiférer en matière, « *d'assiette, de taux et de modalité de recouvrement des impositions de toute nature* », l'article 34 de la Constitution tunisienne tel que révisé en 1976, avait choisi de ne réservier à la loi, que les règles régissant « *l'assiette et et les taux des impôts au profit de l'État* »<sup>258</sup>. Les modalités de recouvrement de l'impôt ne figuraient pas parmi les domaines réservés à la loi. L'alinéa 7 de l'article 34 de la Constitution tunisienne avait aussi habilité le parlement à déléguer son pouvoir normatif fiscal au profit du président de la République<sup>259</sup>. Ensuite, c'est la révision constitutionnelle du 27 octobre 1997 qui a redistribué le pouvoir normatif en faveur du président de la République.

178. Le pouvoir de création à titre initial de la norme fiscale, est partagé désormais entre le parlement et le président de la République. Par conséquent, les prérogatives normatives du Chef de l'État se sont trouvées renforcées au détriment du parlement en délimitant davantage le domaine de la loi<sup>260</sup>. De même, la révision de 1997 a introduit les modalités de recouvrement dans le domaine de la loi et a supprimé le vocable « *État* » rattaché aux impôts pour que la fiscalité non étatique s'insère dans le domaine de la loi.

179. Après la révolution du 14 janvier 2011 et la suspension de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, la Tunisie a connu deux textes régissant

<sup>257</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.* p. 659.

<sup>258</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.*, p. 660.

<sup>259</sup> Au sujet de la délégation, Voir. *infra*.

<sup>260</sup> L'article 35 a été modifié selon la formule suivante : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, relèvent du pouvoir réglementaire général. Les textes précédents relatifs à ces matières peuvent être modifiés par décret soumis obligatoirement au tribunal administratif et pris sur son avis conforme ».

l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Le premier est le décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011, qui a concentré le pouvoir normatif en matière financière à la disposition du président de la République. Il dispose dans son article 4 que, « *Les textes à caractère législatif sont promulgués sous forme de décrets-lois, le président de la République par intérim promulgue les décrets-lois après délibération en conseil des ministres et veille à leur publication au journal officiel de la République tunisienne* ». De même, l'article 5 du décret-loi susvisé prévoit que, les textes relatifs à la matière fiscale et financière, sont pris sous forme de décrets-lois

180. Le second texte juridique a pris la forme d'une loi constitutionnelle. Il s'agit de la loi constitutionnelle n° 2011-6 du 16 décembre 2011, portant organisation des pouvoirs publics qui a réparti le pouvoir normatif en matière financière entre l'Assemblée nationale constituante et le Chef du gouvernement. Il faut souligner que la loi constitutionnelle susmentionnée s'inscrit dans le processus transitoire qui a résulté des élections de l'Assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 et qui ont donné lieu à un pouvoir constituant originaire.

181. Bien qu'il n'ait conféré aucun pouvoir normatif à l'ANC en matière d'adoption des lois de finances, l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2011-6 du 16 décembre 2011, a prévu la possibilité à l'ANC de déléguer sa compétence au profit du Chef du gouvernement en matière des lois de finances et des lois fiscales.

182. La nouvelle Constitution tunisienne du 24 janvier 2014, a élargi le champ d'application du principe de la légalité fiscale. Conformément à l'article 65, alinéa 7 de la Constitution, « *Sont pris sous forme des lois ordinaires, les textes relatifs à ... -La détermination de l'assiette des impositions et des contributions, de leurs taux et des procédures de leur recouvrement* ». Il en résulte que, le domaine de la loi qui était circonscrit par l'article 34 de l'ancienne Constitution, est désormais élargi pour s'étendre aux impositions et des contributions alors

que l'ancienne Constitution réservait la compétence de la loi aux impôts tout en excluant ainsi du domaine de la loi les autres prélèvements fiscaux<sup>261</sup>.

183. Selon les dispositions de l'article 65 de la Constitution tunisienne, l'Assemblée des représentants du peuple prévoit une compétence normative de principe pour toutes les impositions au profit du pouvoir législatif. En outre, le même article, introduit pour la première fois dans le domaine de la loi les « *contributions* » dont l'assiette, les taux et les procédures de recouvrement doivent, à l'instar des « *impôts* », être déterminés par le législateur. On en déduit que le Constituant de 2014 a établi une distinction étymologique entre, « *impositions* » et « *contributions* ». Une telle distinction n'est pas suffisamment pertinente. Or le terme « *contributions* » mentionné dans l'article 65 de la Constitution, peut englober tous les prélèvements non fiscaux exigés lors du fonctionnement du service public. L'imprécision de ce terme désignant les prélèvements ou impositions trouve son illustration dans le texte même de l'article premier du code de droits et procédures fiscaux selon lequel, ce code s'applique aux « *impôts, droits, taxes, redevances et autres prélèvements fiscaux au profit de l'État et qui sont désignés dans ledit code par le terme impôt* ». Qu'il s'agisse d'impôt ou de contribution, ils constituent des prélèvements obligatoires ainsi qu'un devoir fiscal destiné à une seule et même vocation à savoir le financement des charges publiques.

184. Au Maroc, le principe du consentement à l'impôt après l'indépendance revêt une spécificité singulière. Comme il ne s'est doté d'un parlement qu'après 7 ans d'indépendance, l'intervention du

<sup>261</sup> Selon l'article 34, alinéa 7 de la Constitution de 1959, « Sont pris sous forme de lois, les textes relatifs : ... - à l'assiette, aux taux et aux procédures de recouvrement des impôts, sauf délégation accordée au Président de la République par les lois de finances et les lois fiscales ».

parlement marocain en matière fiscale après l'indépendance était très limitée voire rarissime.

185. Certes, la multiplication des Constitutions au Maroc semble favoriser l'émergence d'une institution parlementaire avec des « *compétences propres* », telle qu'elle était constatée par un chercheur marocain<sup>262</sup>. Par ailleurs, aucune des Constitutions qui se sont succédé n'a pu faire prévaloir le pouvoir financier et fiscal du parlement marocain sur celui des autres institutions politiques à savoir le Roi et le gouvernement.

186. Après l'indépendance et même suite à l'adoption de la première Constitution marocaine du 14 décembre 1962<sup>263</sup>, les lois de finances étaient prises sous forme de *dahir* édicté par le Roi<sup>264</sup>. De 1956 à 1963, les lois de finances furent élaborées, adoptées et mises en œuvre en se basant sur le *dahir* n° 1-58-041 du 6 août 1958 portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume<sup>265</sup>. En fait, c'est le gouvernement marocain qui avait l'initiative de l'établissement et de l'exécution du budget. Mieux encore, la matière fiscale et financière était exclue du domaine de la loi depuis la promulgation de la première Constitution marocaine de 1962<sup>266</sup>.

187. Ce n'est qu'en 1963, date de l'élection d'un premier parlement marocain qu'une loi de finances élaborée par le gouvernement fut soumise au vote du parlement<sup>267</sup>. A part quelques discussions très fort

---

<sup>262</sup> B. BOUSSELHAM, *Le parlement marocain et les finances publiques*, thèse, Université Paris Nord, 1985, p. 206.

<sup>263</sup> BO marocain n° 2616 bis du 14 décembre 1962, p. 1773. Pour éviter la répétition, voir *infra*, introduction.

<sup>264</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 215.

<sup>265</sup> BO marocain n° 2393 du 5 septembre 1958, p. 1423.

<sup>266</sup> L'article 48 de la Constitution marocaine de 1962.

<sup>267</sup> Il s'agit de la loi de finances du 9 novembre 1963, *dahir* n° 1-63-326 du 9 novembre 1963, BO n° 2664 du 15/11/1963, p. 1759.

limitées des projets de lois de finances 1964-1965<sup>268</sup>, cette première expérience parlementaire n'a pas été marquante. C'est pendant cette dernière année que les travaux du premier parlement marocain furent suspendus suite à la déclaration de l'état d'exception décrété par Le Roi le 7 juin 1965<sup>269</sup>.

**188.** La précarité de l'institution parlementaire fut accentuée par la Constitution du 31 juillet 1970<sup>270</sup>, qui concentra la totalité du pouvoir entre les mains du Roi<sup>271</sup>. Par ailleurs, la Constitution de 1970 autorisa dans son article 49, la Chambre des représentants à intervenir pour voter la loi de finances mais tout en limitant l'initiative et l'étendue du pouvoir financier du parlement<sup>272</sup>. Cette limitation sera maintenue à travers les dispositions de la Constitution du 10 mars 1972, qui permettra au Roi et dans le cadre des dispositions transitoires<sup>273</sup>, de légiférer en matière

<sup>268</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 215.

<sup>269</sup> L'état d'exception était décrété suite aux émeutes des étudiants suivies par celles des ouvriers, et ce fut l'armée qui intervint pour rétablir l'ordre. Après ces émeutes, des partis de l'opposition ont réclamé des élections anticipées accompagnée d'une série de revendications sociales. Les négociations entreprises ensuite avec le pouvoir étaient sans issue. Voir M. KHARBICH « L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc », *Revue historia actuel*, Vol 2, Numéro 2, 2004, p. 99.

<sup>270</sup> Dahir n° 1-70-177 du 31/08/1970, portant promulgation de la Constitution de 1970, BO n° 3013 bis du 01/08/1970, p. 1106.

<sup>271</sup> F. MALLEVRE, *Les politiques constitutionnelles au Maghreb*, thèse, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 1998, p. 70.

<sup>272</sup> L'article 49 de la Constitution du 24 juillet 1970 disposait que, « *La Chambre des représentants vote la loi de finances dans des conditions prévues par une loi organique. Les dépenses d'investissements résultant de l'application du plan ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation du plan par la Chambre des représentants. Elles sont reconduites automatiquement pendant la durée du plan. Seul, le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier le programme ainsi adopté. Si au 31 décembre, le budget n'est pas voté, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à l'approbation* ». Il en résulte des dispositions dudit article que les dépenses d'investissement proposées par le gouvernement dans le plan de développement économique et social ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation par le parlement dudit plan et seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier le programme ainsi adopté.

<sup>273</sup> La Constitution du 24 juillet 1970 était abrogée suite à la tentative du coup d'État du 10 juillet 1971 qui a entraîné un durcissement du régime et l'extension exclusive des pouvoirs du Roi.

financière par voie de dahir<sup>274</sup>. En outre il convient de préciser que la Constitution de 1972, a distingué entre deux catégories de textes législatifs en matière financière.

189. La première catégorie comprend, le texte législatif fondamental, à savoir la loi de finances de l'année dont le vote par la Chambre des représentants est strictement réglementé et obéit à une procédure particulière ayant un caractère financier, mais qui est soumis à la procédure législative normale<sup>275</sup>, c'est le cas notamment des règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de toute nature* » et d'autre part les autres textes financiers<sup>276</sup>.

190. Par ailleurs, et abstraction faite de l'objet des textes juridiques édictés, il semble que le pouvoir financier du parlement n'a pas dépendu entièrement du Roi lors de la première période qui a suivi l'indépendance. Ainsi, les dahirs portant lois de finances étaient certes signés par le Roi mais aussi contresignés automatiquement par le premier ministre, Chef du gouvernement<sup>277</sup>. C'est seulement la loi de finances pour 1978 qui sera votée par la Chambre des représentants<sup>278</sup>.

191. Néanmoins, la compétence de la loi en matière fiscale n'a été consacrée que tardivement par la toute dernière Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>279</sup>. Il en découle que le régime fiscal et l'assiette, le taux

---

<sup>274</sup> L'article 102 de la Constitution du 10 mars 1972. Dahir n° 1-72-061 du 10 mars 1972, portant promulgation de la Constitution, *BO* du 15 mars 1972, p. 456.

<sup>275</sup> L'article 49 de la Constitution de 1972 a prévu que, « la chambre des représentants vote la loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

<sup>276</sup> B. BOUSSELHAM, *op. cit.*, p. 208.

<sup>277</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 216.

<sup>278</sup> « Est promulguée la loi de finances pour l'année 1978 n° 1-77 adoptée par la chambre des représentants le 18 moharrem 1398 (29 décembre 1977) et dont la teneur suit : », dahir n° 1-77-372 du 19 moharrem 1398 (30 décembre 1977), portant promulgation de la loi de finances pour l'année 978, *BO* n° 3400-bis du 31/12/1977, p. 1577.

<sup>279</sup> Article 71, alinéa 16 de la Constitution marocaine dispose que, « sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la

et les modalités de recouvrement des impôts sont du domaine de la loi. D'ailleurs, toutes ses devancières commençant par celle de 1962 jusqu'à son prédécesseur de 1996, ont exclu le pouvoir d'imposition du domaine d'intervention législative<sup>280</sup>. Il y avait une seule disposition, celle de l'article 17 de la Constitution de 1962 où l'impôt a été rangé par le Constituant parmi les matières qui relèvent de la loi<sup>281</sup>, et qui était maintenue sous le même contenu lors des Constitutions ultérieures jusqu'à sa suppression dans la constitution de 2011.

**192.** La consécration du principe du consentement à l'impôt en Algérie fut marquée par, « *une plus grande perturbation du jeu institutionnel* »<sup>282</sup>, qui trouvait son origine dans plusieurs raisons. D'abord, la période qui a suivi juste l'indépendance n'a pas permis d'avoir une réglementation budgétaire et financière nationale, la raison qui a constraint les pouvoirs publics mis en place à l'époque à une reconduction de la législation financière française.

**193.** Dans un exposé de motifs accompagnant la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, les autorités algériennes ont décidé la reconduction de la législation financière française au 31 décembre 1962<sup>283</sup>. La législation financière en question était basée essentiellement sur l'ordonnance

*constitution : .....le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts».*

<sup>280</sup> Il s'agit de l'article 48 de la Constitution de 1962, l'article 45 des Constitutions de 1970, de 1972 et de 1992, l'article 46 de la Constitution de 1996.

<sup>281</sup> L'article 17 de la Constitution de 1962 disposait que, « Tous supportent en proportion de leurs facultés contributives les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir ».

<sup>282</sup> Expression empruntée à A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 213.

<sup>283</sup> Selon les dispositions de l'exposé de motifs accompagnant la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, la reconduction de la législation financière algérienne était argumentée comme suit : « *Les circonstances n'ont pas encore permis de doter le pays d'une législation conforme à ses besoins et à ses aspirations et comme il n'est pas possible de laisser le pays sans loi, il y a lieu de reconduire la législation en vigueur au 31 décembre 1962, sauf dans des dispositions contraires à la souveraineté nationale algérienne jusqu'à ce que l'assemblée nationale puisse donner au pays une législation nouvelle* », JORA n° 2 du 11 janvier 1963, p. 18.

française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Contrairement à son homologue français qui dispose respectivement dans ses articles 34 et 47 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* » et que, « *le parlement vote les projets de lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique* », la première Constitution de l'Algérie indépendante du 10 septembre 1963, était muette en la matière.

194. D'ailleurs même la compétence d'adoption des lois finances était déduite implicitement par les dispositions de l'article 28 qui conférait à l'Assemblée nationale algérienne la compétence de voter la loi et de contrôler l'action gouvernementale. Suite à ce vide législatif, les lois de finances des trois dernières années qui ont suivi l'indépendance, seront adoptées conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>284</sup>. Il s'agissait d'une première ordonnance n° 62-155 du 3 décembre 1962 pour 1963 et qui fut signée par le président de la République. Il y avait après la loi de finances pour 1964 et qui était suivie par cinq lois de finances initiales, ainsi que complémentaires signées toutes par le président de la République<sup>285</sup>. Cette loi de finances était qualifiée comme la première véritable de l'Algérie indépendante<sup>286</sup>.

195. Dans le cas de la loi de finances pour 1965, l'Assemblée nationale a voté deux lois de finances. Il était question de la loi de finances n° 64-361 du 31 décembre 1964 qui a consacré son dispositif à la matière fiscale uniquement et de la loi de finances complémentaire n° 65-93 du 8 avril 1965 portant adoption du budget de l'État pour 1965.

---

<sup>284</sup> Y. DENIDENI, *op. cit.*, p. 23.

<sup>285</sup> Y. BOUALEM, *Finances publiques*, Les cahiers de la formation administrative, Direction générale de la fonction publique, Ministère de l'intérieur, 1970, p. 38.

<sup>286</sup> Y. BOUALEM, *op. cit.*, p. 36.

196. Néanmoins, le coup d'État du 19 juin 1965 va constituer un tournant historique dans la vie constitutionnelle ainsi qu'institutionnelle de l'Algérie<sup>287</sup>. En fait, cet évènement politique a engendré la suspension de la Constitution du 10 septembre 1963 et par conséquent la dissolution de l'Assemblée Nationale. Une instance dénommée Conseil de la Révolution, institution collégiale de 26 membres présidée par le Chef de l'État et dont les membres sont désignés par celui-ci, est créée pour combler le vide institutionnel<sup>288</sup>.

197. C'est l'ordonnance de 1965 qui a remplacé la Constitution du 10 septembre 1963. « *Une sorte de mini-constitution* »<sup>289</sup>, qui organise provisoirement les pouvoirs publics et s'applique jusqu'à 1976. En vertu de cette ordonnance, toutes les orientations du Conseil de la révolution y compris budgétaires et fiscales sont mises en œuvre par le gouvernement qui avait la compétence exclusive de légiférer par ordonnance dans le domaine de la loi et par des décrets dans le domaine réglementaire<sup>290</sup>.

198. C'est le président du Conseil de la révolution qui était le dépositaire de l'autorité souveraine et qui cumulait entre ses mains tous les pouvoirs<sup>291</sup>. D'ailleurs, la totalité des mesures édictées en la matière par le président, était sous forme d'ordonnance ou de décret.

199. Entre 1965 et 1976, 15 ordonnances seront promulguées sous forme de « *lois de finances* » ou de mesures « *modifiant, complétant* » la loi de finances déjà intervenue. Toutefois, il est utile de signaler qu'il y avait un changement dans le contenu du visa des ordonnances portant lois de finances entre 1965 et 1976. En effet, il y avait dans le visa de

<sup>287</sup> Voir, *supra*, introduction.

<sup>288</sup>T. KHOUIDER, *Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie*, thèse, Université de Perpignan, 2007, p. 109.

<sup>289</sup> A. MAHIOU, « Note sur la Constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », *AAN*, 1996, p. 479.

<sup>290</sup> T. KHOUIDER, *ibid*.

<sup>291</sup> L'article 5 de l'ordonnance n° 65-182 du 10 juillet 1965, *JORA* du 13/07/1965, p. 671.

l'ordonnance n° 65-320 du 31 décembre 1965, l'expression « *chef du gouvernement, président du conseil des ministres* »<sup>292</sup>. Cette expression était maintenue jusqu'à 1970 pour qu'elle soit remplacée après par « *Le président du conseil de la révolution, chef du gouvernement, président du conseil des ministres* »<sup>293</sup>.

200. Le fait de citer une multitude d'intervenants<sup>294</sup> dans l'édition des lois de finances durant la période provisoire de 1965 à 1976 et qui relèvent tous du pouvoir exécutif, démontre la perturbation et le bouleversement du jeu institutionnel qu'a vécu l'Algérie durant la période indiquée. Ce désordre est dû principalement à une volonté politique de gouverner sans textes constitutionnels, mais également à l'absence d'un texte législatif national et unifié portant organisation des lois de finances<sup>295</sup>.

201. L'adoption de la Constitution du 19 novembre 1976 marque le retour à la légalité constitutionnelle avec l'élection d'une nouvelle Assemblée le 25 février 1977<sup>296</sup>. L'article 151 de la Constitution de 1976,

---

<sup>292</sup> *JORA* n° 108 du 31/12/1965, p. 1215.

<sup>293</sup> Ordonnance n° 71-86 du 31 décembre 1971, portant loi de finances pour 1972, *JORA* du 31/12/1971, p. 1458.

<sup>294</sup> Dans ce contexte, un chercheur spécialiste de l'Algérie a écrit, « l'ordonnance du 10 juillet 1965 amorce une distinction matérielle qu'elle n'accomplira pas. Les conditions dans lesquelles la distinction entre matière réglementaire et matière législative seront laissées à la compétence du conseil des ministres répondent au souci du gouvernement algérien d'éviter tout contrôle d'une justice susceptible, à partir de son exercice, de se transformer en pouvoir, au souci en fait de l'ordonnance, selon la terminologie de Carré de Malberg, la norme initiale et inconditionnée », H. GOUDRON, « L'ordonnance en Algérie (1965-1975), Essai d'analyse du système politique », *AAN*, 1975, p. 332.

<sup>295</sup> C'est l'ordonnance française du 2 janvier 1959 qui est restée en vigueur jusqu'à son abrogation par l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973, portant abrogation de la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur du 31/12/1962, *JORA* du 03/08/1973, p. 678.

<sup>296</sup> La Constitution de 1976 était promulguée le 22 novembre 1976 suite au référendum du 18 novembre 1976. Dans une tentative de justification du vide constitutionnel qui a perduré une décennie, le président Boumediène a mentionné dans le préambule de la Constitution de 1976 que, « *La Constitution représente l'un des grands objectifs fixés par la charte nationale. Son élaboration et sa mise en place continuent et complètent l'œuvre entreprise inlassablement durant plus d'une décennie depuis le redressement historique*

instaure le principe du consentement à l'impôt pour la première fois dans l'ordonnancement juridique algérien<sup>297</sup>. Les mêmes dispositions étaient reprises littéralement par les Constitutions ultérieures de 1989 et de 1996<sup>298</sup>. Il en découle que le législateur Algérien, se réservait le pouvoir normatif de fixation de l'assiette et du taux de l'impôt ainsi que les contributions, taxes et droits de toute nature.

**202.** Le pouvoir fiscal du législateur algérien se voit exclusif et largement étendu selon les termes de l'article 140 de la nouvelle Constitution de 2016. Quant aux règles relatives à la compétence de, « *fixer l'ensemble des règles déterminant les opérations qu'il faut effectuer sur la valeur de la matière imposable pour obtenir le montant de l'impôt* »<sup>299</sup>, elles ne relèvent pas forcément du domaine législatif. Bien au contraire, si le domaine de la loi est limité par l'article 140 de la Constitution, tous les autres domaines appartiennent au pouvoir réglementaire. Par conséquent, le président de la République peut aux termes de l'article 143 de la Constitution intervenir par voie d'ordonnance dans le domaine réservé au législateur<sup>300</sup>.

**203.** Contrairement aux Constitutions de 1976 et de 1989 où aucune référence aux lois organiques relatives au régime d'organisation et de mise en œuvre des lois de finances n'était mentionnée, la

*du 19 juin 1965 pour doter la nation d'un État organisé sur une base moderne et historique».*

<sup>297</sup> L'article 151 de la Constitution dispose que, « L'Assemblée populaire nationale légifère dans les domaines que lui attribue la constitution. Relèvent également du domaine de la loi : 16) Le vote du budget de l'État. 17) La création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ».

<sup>298</sup> L'article 115, alinéa 13 et 14 de la Constitution du 23 février 1989, l'article 140 alinéa 11 et 12 de la Constitution du 8 décembre 1996, tel que modifié par la loi n° 16-01 du 6 mars 2016, portant révision constitutionnelle, *JORA* n° 14 du 7 mars 2016, p. 3.

<sup>299</sup> PH. THEVENIN, *Le pouvoir réglementaire en matière fiscale*, thèse, Université de Bordeaux, 1975, p. 49.

<sup>300</sup> L'article 143 de la constitution algérienne prévoit que, « Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la République. L'application des lois relève du domaine réglementaire du Premier ministre ».

Constitution du 28 novembre 1996 a introduit une nouvelle règle constitutionnelle. En effet, l'article 141 de la Constitution de 1996<sup>301</sup>, disposait qu'outre les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, relève également de la loi organique, la loi-cadre relative aux lois de finances. Cette disposition précisait clairement que la loi du 7 juillet 1984 est une loi-cadre qui relève du domaine de la loi organique. Il est utile de rappeler que ladite loi a un effet rétroactif afin de combler le vide juridique qui a régné depuis l'abrogation de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 en 1973<sup>302</sup>. Récemment, la question de la légalité fiscale semble définitivement tranchée par l'article 18 de la nouvelle loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, qui prévoit que, « *Seules les lois de finances prévoient des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale* »<sup>303</sup>.

204. En dépit des avancées, le recours fréquent voire déraisonnable à la technique de délégation a conduit à une sorte de « désengagement » de l'organe législatif en matière fiscale.

## **2) La délégation en matière fiscale : un moyen de « désengagement » de l'organe législatif**

205. « Le phénomène le plus préoccupant pour le parlement n'est donc pas sa perte de puissance relative face au gouvernement, mais cette substitution d'autres pouvoirs pour remplir les fonctions qui lui étaient naturellement décidées et le constat de carence que cela implique ».<sup>304</sup> Il s'agit de la délégation. Technique dérogatoire à l'ordre normal des

---

<sup>301</sup> Modifié par la loi n° 16-01 du 6 mars 2016, portant révision constitutionnelle,

<sup>302</sup> Y. DENIDENIY, *op. cit.*, p. 43.

<sup>303</sup> JORA n° 53 du 2 septembre 2018, p. 9.

<sup>304</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, n° 2, 2002, p. 301.

compétences, la délégation doit être soumise à un processus minutieusement déterminé car elle obéit à des règles strictes<sup>305</sup>.

**206.** Seul le législateur dispose en propre du pouvoir normatif. Toutefois, la rigidité du principe d'indépendance des compétences normatives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif a été assouplie par l'introduction de la délégation. Dans les États du Maghreb, le recours intensif à ce procédé exceptionnel a sensiblement modifié le déroulement du processus normatif, comme il a dessaisi leurs parlements respectifs d'une partie de leurs compétences législatives notamment en matière fiscale.

**207.** En France, la doctrine a souvent employé l'expression d'*« acte d'habilitation »* ou *« loi d'habilitation »* ou même loi *« de pleins pouvoirs ou de pouvoirs spéciaux »*<sup>306</sup>. La Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, emploie la même expression en évoquant la délégation, celle de la *« loi d'habilitation »*<sup>307</sup>.

**208.** En droit tunisien, l'utilisation de la technique délégatrice en matière d'imposition remonte à des origines lointaines. Venant juste d'avoir son indépendance, la Tunisie était condamnée, *« à prendre en charge, presque seul de lourdes tâches de la construction et du développement économique et social »*<sup>308</sup>. Ce processus d'interventionnisme étatique s'est traduit par l'utilisation quasi systématique de l'impôt à des fins économiques ou sociales conjoncturelles. D'ailleurs, la politique de collectivisation des moyens de

<sup>305</sup> D. MOCKLE, *Recherches sur les pratiques administratives pararèglementaires*, Paris, LGDJ, 1984, p. 293.

<sup>306</sup> P. EBARD, « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 de la Ve République », *RDP*, 1969, p. 238.

<sup>307</sup> L'alinéa 2 de l'article 70 de la nouvelle Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011 dispose que, *« Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »*.

<sup>308</sup> S. BESBES, *Le principe de la légalité de l'impôt en droit tunisien*, op. cit., p. 42.

production et des services adoptée dans les années 60<sup>309</sup>, constituait la parfaite illustration de l'usage de l'impôt, comme outil essentiel de cet interventionnisme étatique choisi à l'aube de l'indépendance.

209. La technique délégatrice en matière fiscale a été consacrée dans la première Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959. Elle était introduite par l'alinéa 7 de l'article 34 au profit du président de la République<sup>310</sup>. En vertu de l'article susvisé, la compétence de fixer les règles d'assiette et de taux est limitativement réservée au législateur ou au président de la République par délégation. On déduit que l'intervention du président de la République dans le domaine législatif est désormais à titre initial. Mieux encore, la matière fiscale a été déléguée au profit du président de la République, sans aucune restriction de délai ni de domaine. Cependant, l'autorité délégante est tenue de préciser suffisamment le cadre juridique et les limites d'intervention que l'autorité délégataire ne doit pas dépasser.

210. Bien avancé dans le temps sur son homologue tunisien, le Conseil d'État français a jugé dans un arrêt du 8 février 1950, qu'une délégation complète et totale du pouvoir est, « *contraire aux principes généraux du droit français* »<sup>311</sup>.

211. Le Conseil constitutionnel français a considéré qu'il, « *est du pouvoir du législateur de fixer les conditions de mise en vigueur des*

---

<sup>309</sup> Sous l'impulsion du tout puissant Ahmed BEN SALAH et qui occupait à l'époque le poste du secrétaire d'État au plan et à l'économie nationale de 1962 jusqu'à 1969, la Tunisie a adopté une politique de collectivisation des terres à travers le développement de coopératives agricoles. Elle a abouti après sur un échec spectaculaire au limogeage de BEN SALAH ainsi qu'à la première grave crise économique et politique en 1969.

<sup>310</sup> L'article 34 de la constitution après la révision constitutionnelle de 1976 disposait que, « *Sont pris sous forme de lois les textes relatifs .... à l'assiette, aux taux des impôts au profit de l'Etat, sauf délégation accordée au président de la république par les lois de finances et les lois fiscales, au régime d'émission de la monnaie, aux emprunts et engagements financiers de l'Etat, aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires* ».

<sup>311</sup> Arrêt du Conseil d'État du 8 février 1950, chauvet, *Rec. Lebon*. p. 85.

*règles qu'il édicte* »<sup>312</sup>. Un an après, le Conseil constitutionnel français s'est prononcé que, le parlement n'est pas habilité à déléguer une partie de ses compétences législatives au pouvoir réglementaire sous peine d'inconstitutionnalité pour « *incompétence négative* »<sup>313</sup>. Le rôle primordial dont joue le juge constitutionnel français dans la détermination de l'étendue des pouvoirs délégués, provient en réalité de la précision du texte constitutionnel organisant la technique délégatrice, ce qui manquait à l'alinéa 7 de l'article 34 de l'ancienne Constitution tunisienne de 1959.

212. Néanmoins, la délégation permanente du pouvoir fiscal octroyée par le législateur au profit du président de la République constituait un cas spécifique pour la Tunisie. En fait, cette délégation du pouvoir d'imposition entraîne l'intervention inconditionnée du président de la République en la matière. Elle n'est pas intervenue au titre d'un pouvoir dérivé mais à titre initial, ce qui a offert d'emblée la possibilité au président de la République d'intervenir en vertu d'une habilitation législative dans le domaine d'imposition, sans qu'il soit assujetti à la formalité d'une ratification ultérieure par l'organe législatif.

213. Alors que l'article 36 initial de la Constitution de 1959, attribuait à l'Assemblée nationale la compétence exclusive d'édicter les règles régissant les impôts de l'État<sup>314</sup>, le législateur tunisien a pu avant même la révision constitutionnelle de 1976, déléguer au pouvoir exécutif son pouvoir normatif en matière fiscale<sup>315</sup>. À ce titre, les incursions du

<sup>312</sup> Décision n° 86-223 du 29 décembre 1986, consulté sur le site officiel du Conseil constitutionnel français, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

<sup>313</sup> Décision n° 87-223 du 30 décembre 1987, consulté sur le site officiel du Conseil constitutionnel français, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

<sup>314</sup> Dans la version initiale de 1959, l'article 36 de la constitution disposait que, « Les impôts de l'État, les emprunts publics et les engagements financiers ne peuvent être institués que par la loi ».

<sup>315</sup> L'article 48 de la loi de finances pour l'exercice 1971 avait confié au pouvoir exécutif la création ou la modification par décret des prélèvements dont le produit revient à la caisse générale de compensation. L'article 25 de la même loi a délégué au pouvoir

président de la République revêtent des formes multiples. L'exemple le plus patent est celui relatif aux avantages fiscaux. Après l'édiction du code d'incitation aux investissements en 1993, le président de la République s'est fait bénéficier d'une panoplie des délégations législatives en matière des avantages fiscaux<sup>316</sup>. Il était aussi habilité à ajuster les taux, soit pour la réduction ou la suspension<sup>317</sup>. Il avait été autorisé également à octroyer des exonérations.

214. Le parlement tunisien a cédé en vertu de l'alinéa 7 de l'article 34 de la Constitution de 1959, la quasi-totalité de la législation fiscale au profit du pouvoir réglementaire du président de la République. La diversité ainsi que l'extension du champ d'action du Chef de l'exécutif en matière fiscale ont mis en évidence le désengagement du parlement tunisien en la matière

215. Toutefois, cette mainmise de l'exécutif sur la matière fiscale fut justifiée à l'époque dans la mesure où elle, « *permet de surcroît une*

---

exécutif la possibilité de modifier ou d'exonérer par décrets les taxes sur le chiffre d'affaires. C'est à ce titre qu'on peut citer à titre d'exemple :

-Le décret n° 2004-519 du 9 mars 2004 portant institution d'une taxe à l'exportation sur les déchets et débris de fonte de fer et acier, *JORT*n° 22 du 16 mars 2004, p. 627.

-Le décret n° 2005-2604 du 24 décembre 2005, portant relèvement de la taxe sur les déchets et débris d'acier alliés inoxydable et l'institution d'une taxe à l'exportation sur le cuivre, l'aluminium et le laiton, *JORT* n° 78 du 30 septembre 2005, pp.2564 et s. Le président de la république a pu en vertu de ces deux décrets susmentionnés dépasser la délégation qui lui a été conférée par la loi et qui n'a jamais prévu la possibilité au chef de l'exécutif d'édicter des taxes ayant des répercussions sur le plan pénal et sur le plan contentieux. Or, la délégation faite par la loi de finances pour la gestion 1971 ne comprend ni la détermination du régime du contentieux, ni la détermination des sanctions pénales applicables à la taxe instituée par ces décrets.

<sup>316</sup> L'article premier du code d'incitations aux investissements a accordé au président de la République un pouvoir absolu pour fixer les activités éligibles aux avantages fiscaux, loi n° 93-120 du 27/12/1993, portant promulgation du code d'incitations aux investissements, *JORT*n° 99 du 28/12/1993, p. 232.

<sup>317</sup> On peut citer par exemple l'article 8 du code la TVA qui disposait que, «Dans le cadre de l'action du gouvernement pour le développement et la promotion de l'économie nationale ainsi que dans les cas conjoncturels, des suspensions ou des réductions de la taxe sur la valeur ajoutée pourront être prévues par décret pris après avis du Ministre des finances et des Ministres concernés», loi n° 88-61 du 2 juin 1988 portant promulgation du *code* de la taxe sur la valeur ajoutée, *JORT* n° 39 du 10 juin 1988 p. 827.

*conciliation heureuse entre le principe de légalité de l'impôt, qui implique l'intervention du parlement, et les nouvelles fonctions économiques dévolues à l'outil fiscal, qui nécessitent une intervention rapide du gouvernement»<sup>318</sup>.* Même si ces délégations massives au profit de l'exécutif avaient permis à l'État de faire face à une conjoncture nécessitant la rapidité des mesures que la procédure législative ne permet pas, le président de la République a pu intervenir dans la sphère législative sans aucune autorisation constitutionnelle. Ce qui lui a permis par conséquent d'intervenir en matière de détermination de l'assiette, des taux et des procédures de recouvrement de certaines impositions.

**216.** En absence d'un acte d'habilitation préalable nécessaire pour que le bénéficiaire de la délégation puisse agir légalement, plusieurs délégations législatives seraient entachées d'inconstitutionnalité<sup>319</sup>. Les délégations controversées ont perpétué après la suspension de la Constitution tunisienne de 1959.

**217.** En effet, lors de la période transitoire<sup>320</sup>, séparant le départ de l'ancien président le 14 janvier 2011 et la date de suspension de la

<sup>318</sup> R JENAYAH, « Les délégations législatives en matière de fiscalité indirecte », *RTD*, 1983, p. 348.

<sup>319</sup> De nombreuses délégations législatives seraient inconstitutionnelles, on peut citer l'exemple le plus controversé. Il s'agit en l'occurrence du régime fiscal des vins qui a fait l'objet d'une délégation accordée par la chambre des députés en vertu de l'article 86 de la loi de finances pour la gestion 1989. Cette délégation a été suivie par un décret datant du 11 octobre 1993 régissant la fiscalité des boissons alcoolisées (voir *JORT* n° 80 du 22 octobre 1993, p. 1818). En 1997, ledit décret a été abrogé et remplacé par le décret du 24 juillet 1997, sans pour autant qu'il y ait un nouveau texte d'habilitation législative autorisant le président de la république à intervenir en la matière. En fait, ce décret a été édicté sur la base d'une disposition ancienne à savoir l'article 86 susmentionné, pour ressusciter sa compétence et utiliser cette disposition comme support juridique pour légitimer son intervention. Il est allé jusqu'à instituer un arsenal juridique en la matière par voie exclusivement décrétale et sans autorisation parlementaire, tout en soulignant que la délégation visée était déjà épaisse par l'édition du décret susmentionné du 11 octobre 1993. D'ailleurs, le domaine d'intervention du chef de l'État a pu s'étendre à fixer les tarifs du droit de consommation et d'instituer également des pénalités d'ordre pécunier.

<sup>320</sup> En 2011, à la suite de la révolution, le décret-loi du 23 mars 2011 dissout la Chambre des députés, la Chambre des conseillers, le Conseil économique et social et le Conseil constitutionnel et prévoit la légifération par décrets lois dans l'attente de l'élection

Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, deux décrets ont été édictés par le Président par intérim à l'époque. Ces deux décrets avaient comme objet la suspension des droits de douane dus à l'importation de certains produits alimentaires et la suspension également de la taxe sur la valeur ajoutée due sur certains aliments<sup>321</sup>. Dans le même contexte, la loi de finances pour l'année 2014<sup>322</sup>, promulguée un mois seulement avant l'adoption de la nouvelle Constitution, renvoie excessivement aux décrets ce qui prouve davantage l'incohérence au sein de l'appareil législatif.

218. Après la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014, le Constituant tunisien s'en démarque par une avancée majeure dans la mesure où il rétablit au profit du parlement son pouvoir normatif initial ce qui va renforcer d'emblée le principe du consentement à l'impôt. Cette avancée est concrétisée par la suppression de la délégation qui figurait dans l'alinéa 7 de l'article 34 de la Constitution de 1959. L'article 65 alinéa 7 de la Constitution de 2014 étend le champ d'application du pouvoir fiscal du parlement. Disposant du pouvoir réglementaire général, le président de la République ne peut plus, désormais, exercer un pouvoir fiscal à titre initial en matière des impôts et des contributions. C'est l'article 35 de l'ancienne Constitution de 1959, qui lui a procuré ce privilège d'intervenir initialement en dehors des matières relevant du domaine de la loi<sup>323</sup>. D'ailleurs, l'absence d'une disposition analogue à

---

d'une assemblée constituante légitime. La Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 est définitivement abrogée le 23 décembre de la même année lorsque la loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics est promulguée au journal officiel de la République tunisienne, loi constitutionnelle n° 6-2011 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, *JORT*, n° 97 du 20 et 23 décembre 2011, p. 3111 à 3115 (version arabe).

<sup>321</sup> *JORT*n° 15, du 8 mars 2011, p. 257.

<sup>322</sup> Loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013, *JORT* n° 105 du 31 décembre 2013 pp. 3521-3696.

<sup>323</sup> L'article 35 al 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1959 dispose que, « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du pouvoir réglementaire général. Les textes relatifs à ces matières peuvent être modifiés par décret sur avis du Conseil Constitutionnel ». Cet article a été ajouté par la réforme constitutionnelle du 27 octobre

l'ancien article 35 susmentionné dénote davantage la volonté du constituant de 2014 d'élargir le champ d'application du pouvoir fiscal du parlement et de rétablir, « *sa compétence normative fiscale pleine et entière*»<sup>324</sup>.

**219.** Toutefois, les dimensions du domaine de la loi et de surcroît la possibilité de délégation en Tunisie, n'ont pas la même mesure que celles en Algérie et au Maroc où le domaine de la loi est bien limité et la délégation législative semble largement tolérée. Ces deux États du Maghreb, « *la constitution réserve à la loi un domaine en dehors duquel le parlement ne peut pas légiférer*»<sup>325</sup>.

**220.** Les pouvoirs publics au Maroc, notamment le souverain ont fait recours assez souvent à la technique de délégation de pouvoir. En fait, la particularité institutionnelle au Maroc relève de la suprématie légale et symbolique de l'exécutif et de l'administration sur les autres types d'institutions. Cette suprématie découle exclusivement de l'institution royale où le souverain représente l'unité centrale de l'ensemble des institutions de l'État. Une telle hégémonie ne permet pas de favoriser l'émergence d'une institution parlementaire concurrente, disposant des pouvoirs comparables à ceux du gouvernement et moins à ceux du Roi<sup>326</sup>. « *De ce fait, le gouvernement pourrait se permettre de s'ériger en instance légiférante*»<sup>327</sup>.

**221.** D'ailleurs, la facilité d'exercice était telle que, « *cette délégation a fonctionné sans qu'elle ait été consacrée expressément par*

1997 pour donner au Président de la République la compétence de principe d'édicter des normes relatives aux prélèvements autres que les impôts.

<sup>324</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.*, p. 104.

<sup>325</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, CERP, 1987, p. 245.

<sup>326</sup> A. BENKHATTAB, « Le parlement marocain : Régulation politique et incertitude transitionnelle », *REMALD*, 2012, p. 36.

<sup>327</sup> A. BENKHATTAB, *op. cit.*, p. 37.

*un texte d'ordre général»<sup>328</sup>.* La Constitution marocaine a inséré la délégation comme possibilité de transfert de compétences du pouvoir législatif au profit du gouvernement qui peut agir en vertu d'une loi d'habilitation qui l'autorise expressément, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre des mesures qui relèvent habituellement du domaine de la loi. L'article 70 de la Constitution marocaine prévoit dans son alinéa 2, qu'*« une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».* Cela implique que le gouvernement peut normalement agir en matière législative, par de simples décrets, à la suite du vote par le parlement d'une loi d'habilitation qui l'autorise expressément, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre des mesures qui relèvent habituellement du domaine de la loi<sup>329</sup>. La nature juridique de ces mesures reste floue. En fait, c'est difficile de déterminer si elles relèvent du domaine réglementaire, ou si elles sont du domaine de la loi en raison de leur nature formellement législative.

222. Récemment et dans ce contexte, l'article 2 de la loi de finances pour l'année 2017, habilite dans son alinéa 1, le gouvernement à prendre par décret des mesures tendant à modifier, à compléter et à suspendre les quotités tarifaires, les droits et taxes perçus à l'importation et à l'exportation ainsi que les taxes intérieures de consommation<sup>330</sup>.

223. Toutefois, l'habilitation législative au profit du gouvernement est assortie d'une obligation de soumettre les décrets portant délégation et dont le délai est fixé préalablement, à la ratification du parlement. Une autre possibilité est dévolue au gouvernement en

---

<sup>328</sup> P. DECROUX, « La délégation de pouvoir au Maroc », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1969, pp.357.

<sup>329</sup> L'article 70 de la Constitution marocaine.

<sup>330</sup> Dahir n° 1-17-13 du 9 juin 2017, portant promulgation de la loi de finances n° 73-16 pour l'année budgétaire 2017, BO n° 6577 bis du 12/06/2017, p. 675.

vertu de l'article 75 de la Constitution marocaine. Dans cet article, le législateur prévoit que, « *si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation* ».

224. En fait, les deux dispositions constitutionnelles susmentionnées prévoient deux cas distincts. Le premier cas prévu par l'article 70 évoque la délégation approuvée et ratifiée par l'organe législatif. Il s'ensuit que c'est la Chambre des représentants qui juge seule de l'opportunité de la décision d'autoriser ou non le gouvernement à prendre des mesures qui relèvent de sa compétence de principe. De même, le parlement, « *garde un droit de regard sur l'activité du gouvernement puisqu'elle sera appelée à ratifier les décrets pris en vertu de la loi d'habilitation dès l'expiration du délai fixé* »<sup>331</sup>.

225. En revanche, le deuxième cas de la délégation prévu par l'alinéa 3 de l'article 75 de la constitution, confère le droit au gouvernement d'ouvrir par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics au cas où la loi des finances n'était pas votée à la fin de l'année budgétaire. Dans ce contexte, la délégation n'était pas ratifiée par le parlement mais elle était « *imposée* » par des circonstances exceptionnelles liées au défaut de vote de la loi de finances dans les délais impartis.

226. Après la révision constitutionnelle du 6 mars 2016, le Constituant algérien a élargi le domaine de la loi. Cet élargissement est bien plausible dans les termes de l'alinéa 1 de l'article 140 nouveau de la

---

<sup>331</sup> B. BOUSSELHAM, *op. cit.*, p. 243.

Constitution qui dispose que, « *le parlement légifère dans les domaines que lui attribue la constitution ainsi que dans les domaines suivants :....* ». Il en ressort que la Constitution, « *étend le domaine de la loi à une trentaine de matières qui couvre pratiquement tous les secteurs de la vie, ne laissant en définitive que très peu d'espace au président de la république* »<sup>332</sup>. Toutefois, le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance en matière financière. Le dernier alinéa de l'article 138 de la Constitution algérienne, prévoit qu'en cas de non-adoption de la loi de finances dans le délai imparti, « *le président de la république promulgue le projet du gouvernement par ordonnance* ». Dans ce cas, le Chef de l'exécutif se substitue au pouvoir législatif et autorise le budget par voie d'ordonnance tout simplement sans aucune réglementation de fond ni de forme<sup>333</sup>.

227. En outre, et selon les dispositions de l'article 138 susmentionné, cette possibilité dévolue au président de la République n'est assortie d'aucune restriction. Mieux encore, le président de la République jouit d'une compétence de principe pour légiférer par voie réglementaire dans toutes les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi<sup>334</sup>. Son domaine d'intervention est autonome car il découle directement et exclusivement de la Constitution. Toutefois, et en vertu de la dernière révision constitutionnelle du 6 mars 2016, le pouvoir « *législatif* », du président de la République par voie d'ordonnance et qui lui était prévu sans réserve pendant les vacances de l'APN ou des

---

<sup>332</sup> B. YELLES CHAOUCHE, « L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*, Editions Publisud, 2009, p. 363.

<sup>333</sup> A. KOROGHLI., *Institutions politiques et développement en Algérie*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 119.

<sup>334</sup> L'article 143 de la Constitution algérienne dispose dans son premier alinéa que, « Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du président de la république ».

vacances parlementaires par l'ancien article 124<sup>335</sup>, comporte désormais deux conditions.

228. Or, l'article 142 nouveau de la Constitution algérienne évoque pour la première fois le terme des, « *questions urgentes* » sans lesquelles, le président de la République ne pourrait pas légiférer pendant les vacances parlementaires, tout en ayant au préalable l'avis du Conseil d'État<sup>336</sup>. Cette évolution du texte constitutionnel dénote la volonté du Constituant algérien de limiter même relativement l'omnipotence du pouvoir exécutif et qui a toujours caractérisé la scène politique et institutionnelle en Algérie.

## § 2 – Une structure institutionnelle désorientée

229. La structure des institutions représentatives a diversement évolué dans les trois États du Maghreb, la Tunisie, l'Algérie et le Maroc. Au départ, cette évolution s'est affichée dans un contexte de modernisation afin « *d'adapter leurs régimes aux mutations intervenues dans différentes parties du monde* »<sup>337</sup>. Toutefois, cette innovation n'a pas permis d'avoir une vue claire et prévoyante sur la nature ainsi que le bien-fondé de cette évolution. D'ailleurs, l'incertitude de la conjoncture actuelle dans les États du Maghreb semble accentuer davantage l'indécision des Constituants des États respectifs en la matière.

230. Pour mieux cerner ces ambiguïtés, il importe de souligner que les parlements des trois États du Maghreb piétinent encore entre le

<sup>335</sup> L'article 124 ancien a prévu que, « En cas de vacance de l'Assemblée Populaire Nationale ou dans les périodes d'inter-session du Parlement, le Président de la République peut légiférer par ordonnance ».

<sup>336</sup> L'article 142 nouveau prévoit qu'« En cas de vacance de l'Assemblée Populaire Nationale ou durant les vacances parlementaires, le Président de la République peut, sur des questions urgentes, légiférer par ordonnance, après avis du Conseil d'État ».

<sup>337</sup> O. BENDOUROU, « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *Questions internationales*, n° 10, novembre-décembre, 2004, p. 54.

monocamérisme et le bicamérisme (A), d'un autre côté, le rôle de la deuxième chambre n'y revêt pas la même importance, ni la même efficacité (B).

### A – Flottement entre monocamérisme et bicamérisme

231. Contrairement à la France où le bicamérisme est ancré dans son histoire constitutionnelle<sup>338</sup>, l'adoption du bicamérisme dans les États du Maghreb avait été tardive. Pendant la période qui a suivi leur indépendance, l'Algérie et la Tunisie<sup>339</sup> ont choisi le monocamérisme<sup>340</sup>. En revanche, le Maroc a choisi le bicamérisme dans sa première Constitution du 7 décembre 1962<sup>341</sup>, pour l'abandonner 8 ans après en 1970<sup>342</sup>. En fait, cet échec était lié au « *contexte de la première constitution, celle-ci n'a pas abouti au consensus des acteurs, car le rapport de force est dominé par l'absence de compromis et d'entente. Les*

<sup>338</sup> En France, le parlement fut monocaméral sous la Constitution du 3 septembre 1791 et celle du 24 juin 1793. Ce n'est qu'avec « *le directoire* », la Constitution du 22 août 1795 que le bicamérisme fut introduit pour la première fois en France pour mettre fin à la dictature de la convention. Il faut souligner dans ce contexte que la troisième, la quatrième et la cinquième république ont adopté le bicamérisme ; Voir M. LASCOMBE, *Droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, 6<sup>e</sup> édition, L'Harmattan, 1999, p. 86 et s.

<sup>339</sup> Il est important de citer que l'avant-projet de la Constitution tunisienne du 9 janvier 1957, a prévu dans son article 71, la création d'une deuxième chambre ainsi que l'instauration d'une monarchie parlementaire. Cette proposition fut rejetée par la suite par le deuxième projet de la Constitution du 30 janvier 1958. Ce dernier projet a consacré le monocamérisme et a aboli la monarchie ; Voir F. HORCHANI, « Le bicaméralisme en Tunisie : la représentation de la chambre des conseillers dans la révision du 1<sup>er</sup> juin 2002 de la Constitution », in *Mélanges offerts à Sadok Belaid*, Tunis, CPU, 2004, p. 429.

<sup>340</sup> L'article 18 de la Constitution Tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 ; L'article 27 de la constitution Algérienne du 10 septembre 1963 ; L'article 126 de la constitution algérienne du 22 novembre 1976.

<sup>341</sup> En prévoyant que le parlement se compose de deux Chambres : la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers, l'article 36 de la Constitution Marocaine du 7 décembre 1962 a institué le bicamérisme.

<sup>342</sup> L'article 36 de la Constitution du 24 juillet 1970 a mis en place une Chambre unique à savoir la Chambre des représentants. Le retour au monocamérisme était maintenu également par la Constitution du 15 mars 1972 et celle du 4 septembre 1992.

*causes de l'échec sont donc de nature politique et constitutionnelle »<sup>343</sup>.* La structure du parlement marocain était monocamérale pendant 30 ans.

232. Avec la Constitution de 1996, c'est le retour au bicamérisme<sup>344</sup>. La même année a marqué l'instauration du bicamérisme en Algérie. C'est en vertu de l'article 98 de la Constitution algérienne adoptée par référendum le 28 novembre 1996 que le bicamérisme a été introduit<sup>345</sup>. À l'époque, le choix du bicamérisme en Algérie était justifié par des motivations d'ordre politique ainsi que par des soucis de modernisation institutionnelle<sup>346</sup>. En fait, l'idée qui a provoqué la réforme, « *est d'avoir une autre Chambre censée être plus sage et plus raisonnable, donc susceptible de contenir les débordements de l'Assemblée populaire, ce qui explique à la fois la composition et les attributions qui lui sont fixées* »<sup>347</sup>.

233. En Tunisie, il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 2002 pour que le bicamérisme soit introduit pour la première fois<sup>348</sup>. À l'époque, deux objectifs ont été déclarés pour justifier le recours au bicamérisme en Tunisie, à savoir, « *l'enrichissement de la fonction*

<sup>343</sup> A. SABRI, *La place de la chambre des conseillers dans le système constitutionnel marocain*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 2002, p. 6.

<sup>344</sup> L'article 36 de la Constitution du 13 septembre 1996 a prévu la dualité du pouvoir législatif.. D'ailleurs, l'article 77 de la même Constitution a fait doter la Chambre des conseillers d'une possibilité inédite dans le droit comparé, celle de « *voter des motions d'avertissement ou des motions de censure du gouvernement* ».

<sup>345</sup> L'article 98 stipule : « Le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Le parlement élabore et vote la loi souverainement ».

<sup>346</sup> T. KHOUIDER, *Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie*, *op. cit.*, pp. 120 et 121.

<sup>347</sup> A. MAHIOU, « Note sur la Constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », *AAN*, 1996, p. 485.

<sup>348</sup> L'article 18 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, tel que révisée en 2002, disposait que, « le peuple exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire de la chambre des députés et de la chambre des conseillers ou par voie de référendum ».

*législative et l'élargissement de la représentativité»<sup>349</sup>. Cependant, la réalité semble toute autre car en instituant une deuxième Chambre législative, le pouvoir Constituant tunisien a voulu instaurer un « bicaméralisme de type très inégalitaire, où l'assemblée élue directement par le peuple tend à prendre le pas sur la seconde chambre».<sup>350</sup>*

234. Après la révolution de 2011, les espoirs de la société politique étaient focalisés sur la reconstitution des contre-pouvoirs afin de garantir une meilleure représentativité. Contre toute attente, la nouvelle Constitution du 24 janvier 2014 a abandonné le bicamérisme<sup>351</sup>. Parmi les causes de ce choix un peu surprenant<sup>352</sup>, figure celui le plus conjoncturel lié en l'occurrence à la révolution. En effet, après la révolution du 14 janvier 2011, qui a bouleversé le paysage politique du pays, les rédacteurs de la nouvelle Constitution, composés essentiellement par les députés de la majorité, se sont accordés de faire table rase de tout, afin de repartir d'*« une feuille blanche»<sup>353</sup>.*

235. Il faut rappeler que l'étincelle de cette révolution a été une révolte sociale qui a éclaté dans les régions défavorisées de l'Ouest tunisien et qui étaient privées de l'effort national de développement et de création des emplois. C'est la raison pour laquelle l'institution d'une

---

<sup>349</sup> Discours présidentiel devant la chambre des députés, débats de la chambre des députés, séance du 27-2-2002.

<sup>350</sup> F. ABDENNADHER, « La chambre des conseillers », revue *SERVIR*, n° 33, 1<sup>er</sup> semestre 2002, p. 93.

<sup>351</sup> L'article 50 de la nouvelle constitution Tunisienne dispose que, « le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum ».

<sup>352</sup> Il faut signaler qu'au moment présent, l'exposé des motifs de la Constitution du 27 janvier 2014 n'a jamais vu le jour et n'a fait l'objet d'aucune publication.

<sup>353</sup> Dans un article intitulé, « Une Constitution minée et régressive par rapport à celle de 1959 », publié sur le site de www.lapresse.tn le 17 janvier 2014, le professeur de droit Ali MEZGHANI a critiqué cette volonté du constituant de l'ANC de vouloir rompre et tout effacer en la décrivant comme une, « *négation de l'humanité de l'homme en tant qu'être historique. L'idée d'une feuille blanche, c'est que l'on fait table rase de tout. On n'a pas besoin d'experts, ni d'expérience étrangère, ni de l'expérience tunisienne, et notamment en matière constitutionnelle, qui est la plus riche du monde arabe».*

seconde chambre représentant les régions dans la nouvelle Constitution, aurait pu permettre de donner aux régions les moyens de participer au pouvoir législatif central et d'avoir leur mot à dire, notamment en matière économique et sociale.

236. Outre le fait que deux examens valent mieux qu'un, surtout si la deuxième Chambre est composée d'hommes techniquement compétents<sup>354</sup>, c'est au sein de cette seconde Chambre parlementaire que les représentants élus, d'une façon égalitaire, de toutes les régions de la Tunisie auraient débattu, ensemble les besoins de chaque région et seraient parvenus à une répartition juste des moyens de croissance équitable entre toutes les régions du pays. « *Ce bicamérisme aurait offert l'avantage de remettre le pouvoir législatif à deux chambres du parlement : l'une qui représente la nation et qui dégage la volonté de celle-ci ; et l'autre qui représente les régions et qui exprime la synthèse de leurs volontés* »<sup>355</sup>.

237. Certains tenants de la thèse du monocamérisme, évoquent le caractère « *nocif et inutile du bicamérisme, facteur d'alourdissement et du blocage du travail législatif* »<sup>356</sup>. D'autres parlent même d'une « *crise du bicaméralisme* »<sup>357</sup>. Cette crise du bicamérisme témoigne, « *des difficultés d'adaptation des sociétés politiques qui entendent rester libérales et démocratiques tout en se voulant efficaces* »<sup>358</sup>. Mais l'idée de la création d'un parlement bicaméral au Maghreb, suscite une grande question, à savoir pourquoi le consacrer sur des périodes rapprochées, et ce

<sup>354</sup> J. MATIAS, « Pour un bicamérisme rénové », *Les Cahiers Français*, janvier-février, 1976, pp.48 et 49.

<sup>355</sup> H. SLIM, « La nouvelle constitution tunisienne », publié sur www.leaders.com.tn du 1<sup>er</sup> février 2014.

<sup>356</sup> M-H. FABRE, Principes républicains de droit constitutionnel, LGDJ, 1984, p. 172.

<sup>357</sup> Sur la question, voir Y. WEBER, « La crise du bicaméralisme », *RDP*, 1972, pp.575-606.

<sup>358</sup> R. BEN HAMMED, « Les compétences législatives et de contrôle des secondes chambres parlementaires », in *Mélanges Abdelfatteh AMOR*, Tunis, CPU, 2005, p. 198.

bicamérisme correspond-il à des impératifs sociaux et politiques ou s'agit-il d'une question qui dépasse largement les considérations politiques ?

238. Tant de questions qui nécessitent des réponses, à savoir la plus importante est celle de la création de la deuxième Chambre. En effet, cette dernière ne joue pas son rôle avec la même rigueur, ni la même efficacité dans les trois États du Maghreb.

#### **B – La seconde chambre : rôle marginalisé et statut inégalitaire en matière financière**

239. En principe, l'institution d'une seconde Chambre constitue un élément déterminant dans l'élaboration d'une législation de qualité<sup>359</sup>, ainsi que pour contenir les débordements de la première Chambre<sup>360</sup>. Mais le contexte de la deuxième Chambre dans les trois États du Maghreb, ne répond pas nécessairement à ces exigences souhaitées. La seconde Chambre en Tunisie dénommée, « *Chambre des conseillers* » n'a commencé à fonctionner qu'à partir de l'été de 2005 et la première loi qui a été adoptée par les deux Chambres est celle du 8 novembre 2005 en matière financière<sup>361</sup>. Certes, depuis la révision constitutionnelle de 2002, le projet de loi de finances a été soumis selon la Constitution de 1959 à la Chambre des députés et la Chambre des conseillers<sup>362</sup>, mais la priorité lors du vote du projet de loi de finances a été accordée à la Chambre des députés.

---

<sup>359</sup> P. GELARD, « À quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie », in *Mélanges Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 141.

<sup>360</sup> O. BENDOUROU, « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *op. cit.*, p. 58.

<sup>361</sup> Il s'agit de la loi n° 2005-102 du 8 novembre 2005, relative au transport sur le territoire tunisien, de gaz naturel de provenance algérienne et à la fixation du prélèvement fiscal y afférent et revenant à l'État tunisien, *JORT* n° 90-2005 du 11 novembre 2005, p. 2980.

<sup>362</sup> L'article 28 de la Constitution de 1959.

240. Étant élue au suffrage universel, la Chambre des députés se prévalait d'une nette prééminence sur la seconde Chambre, qui, quant à elle n'est pas directement élue<sup>363</sup>. Cette « *priorité* » de la Chambre basse en matière financière semble évidente car elle constitue « *une vieille tradition qui est respectée dans la plupart des États à régime bicaméral* »<sup>364</sup>.

241. En France, la règle de priorité de la première Chambre sur la seconde est consacrée d'une manière assidue depuis deux siècles. L'article 39 de la constitution française du 4 octobre 1958, prévoit dans son alinéa 2 que « [...] *les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale* ».

242. En revenant à la Tunisie et selon les termes de l'article 27 de l'ancienne LOB de 2014, la Chambre des députés disposait d'un délai de six semaines pour l'adoption du projet de loi de finances, tandis que la deuxième Chambre n'avait que de dix jours, décomptés à partir de la date d'adoption du projet de loi de finances par la première. Ce délai est très réduit car il ne lui permet ni de délibérer le projet de loi de finances, ni de le voter dans des conditions propices. D'ailleurs, si la Chambre des conseillers n'a pas adopté le projet de loi de finances dans le délai imparti,

<sup>363</sup> Selon l'article 19 de la constitution de 1959 tel que révisé en 2002, le choix des membres de la Chambre des conseillers a interpellé les observateurs politiques et juridiques au sujet de l'effectivité de la représentativité de cette seconde Chambre. En fait, le pouvoir Constituant dérivé a choisi le mélange entre le suffrage indirect par les membres élus des collectivités locales et la désignation du reste des membres par le président de la République, « *parmi les personnalités et les compétences nationales* ».

<sup>364</sup>G. PEISER, « *La priorité de l'assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances* », *op. cit.*, p. 207. Selon cet auteur, la coutume est née en Angleterre en 1678. En France, la règle de la *priorité* de la chambre basse était imposée par la charte constitutionnelle de 1814 et celle de 1830. La même solution fut maintenue par l'article 8 de la constitution de la III<sup>e</sup> république où l'article 8 dispose, « *Le sénat a concurremment avec la chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent en premier lieu être présentées à la chambre des députés et votées par elle* ».

elle sera déchue de son pouvoir d'adoption. Son abstention est sans effet sur le déroulement de la procédure de vote<sup>365</sup>.

243. Par ailleurs, et si la Chambre des conseillers venait introduire des amendements au projet de loi de finances, une commission mixte paritaire devrait être composée<sup>366</sup>. Cette commission constituait un moyen de régulation, en cas de désaccord entre les deux Chambres. Elle avait pour compétence de préparer dans un délai de trois jours un texte commun approuvé par le gouvernement et portant sur les dispositions objet du désaccord entre les deux Chambres.

244. Le texte élaboré par la CMP, sera soumis au vote de la Chambre des députés, pour statuer définitivement dans un délai de trois jours. Si la CMP échouait dans l'élaboration d'un texte commun sur les dispositions amendées par la Chambre des conseillers, le président de la Chambre des députés pouvait soumettre au Chef de l'État le projet adopté initialement par ladite Chambre pour sa promulgation. Le retour à la case départ en cas d'échec de la CMP en dit long sur l'utilité de la deuxième Chambre lors de l'adoption du projet de loi de finances. D'ailleurs, il était même interprété comme un « *gaspillage de temps* ». À l'époque, un observateur est allé jusqu'à suggérer que la compétence de la Chambre des conseillers soit purement consultative et devait s'exercer avant même l'examen du projet de loi de finances par la Chambre des députés.

245. En dépit de quelques différences, la CMP en Tunisie est largement inspirée du texte français. Or, l'article 40 de la LOLF française

---

<sup>365</sup> L'article 28 alinéa 1 de la Constitution de 1959, et l'article 28 de l'ancienne LOB.

<sup>366</sup> La commission mixte paritaire est l'œuvre de la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 2002, elle était organisée par les articles 33 de la Constitution de 1959 et l'article 28 alinéa 2 de l'ancienne LOB de 2004.

ne parle que de « *procédure d'urgence* »,<sup>367</sup> et renvoie à l'article 45 de la Constitution qui parle, lui, de CMP. Ce dernier prévoit la mise en œuvre du mécanisme de la CMP, soit après deux lectures par chaque Assemblée, soit si le gouvernement déclare l'urgence, « *après une seule lecture par chacune d'entre elles* »<sup>368</sup>. Par ailleurs, l'article 33 de la Constitution tunisienne de 1959, n'a prévu qu'une seule lecture par chaque Chambre et ce, avant la mise en place de la CMP.

**246.** Il en ressort que le système de la « *navette parlementaire* »<sup>369</sup>, n'était pas retenu par la Constitution tunisienne à l'époque de sa révision en 2002. Contrairement à l'exemple tunisien, le délai dont se prévaut la Chambre des conseillers au Maroc, semble plus long ce qui la fournit une possibilité meilleure pour exercer son rôle de contre-pouvoir en matière financière. En effet, et à l'instar de leurs homologues français et tunisiens, le projet de loi de finances est déposé en priorité devant la Chambre des représentants<sup>370</sup>.

**247.** Dès le vote du projet ou l'expiration du délai de trente jours, le gouvernement saisit la Chambre des conseillers du texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre des représentants et accepté par lui<sup>371</sup>. La Chambre des conseillers se prononce sur le projet dans un délai de vingt-deux jours suivant sa saisine<sup>372</sup>. Toutefois, cette priorité n'était pas établie sous la Constitution de 1996 qui a prévu dans son article 58 que, « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par*

<sup>367</sup> L'alinéa 5 de l'article 40 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances.

<sup>368</sup> L'alinéa 2 de l'article 45 de la Constitution française.

<sup>369</sup> Voir V. OGIER-BERNAUD, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, 2006, p. 601 et s.

<sup>370</sup> L'article 75 alinéa 1 de la Constitution marocaine.

<sup>371</sup> L'article 49 alinéa 1 de la loi organique des finances.

<sup>372</sup> L'article 49 alinéa 2 de la loi organique des finances.

*les deux chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique*». Cette « *particularité constitutionnelle marocaine*» et qui n'est plus en vigueur sous la nouvelle Constitution de 2011, « *permet de dire que sur le plan législatif, la chambre des conseillers exerce un pouvoir tout à fait identique à celui de la chambre des représentants*»<sup>373</sup>.

248. La tendance vers l'instauration d'*« un bicamérisme égalitaire*» dans lequel la seconde Chambre disposera d'un pouvoir délibératif, trouvait ses prémisses dans le discours royal en août 1996. Lors de ce discours, le Roi a déclaré que la Chambre des conseillers, « *sera la deuxième composante du parlement, et aura un pouvoir délibératif au sens propre du terme*»<sup>374</sup>. Selon le même discours, le Roi a affirmé sa volonté d'en faire une seconde Chambre, « *une chambre qui se distingue de ses semblables dans d'autres constitutions [...] nous aurons démontré que le Maroc ne se limite pas à s'inspirer des autres expériences en la matière, mais plutôt un pays qui puise dans les sources des autres modèles et idées pour les adopter à ses propres réalités*»<sup>375</sup>. D'ailleurs, cette spécificité s'est affirmée par l'article 58 de la Constitution de 1996 qui a établi un bicamérisme égalitaire entre les deux Chambres, et qui s'est concrétisée d'ailleurs lors du recours à la CMP.

249. À l'instar de ses deux homologues tunisien et français, c'est le gouvernement qui fait recours à la CMP. Mais contrairement à la Constitution française où la majorité absolue de l'Assemblée nationale n'est pas requise pour passer outre le refus d'un texte de la Chambre des

---

<sup>373</sup> M. BEN ABDALLAH, « Brèves remarques sur les pouvoirs de la chambre des conseillers », *REMALD*, n° 29, 1999, p. 10.

<sup>374</sup> Cité par A. SABRI, *La place de la chambre des conseillers dans le système constitutionnel marocain*, thèse, Université Mohamed V, Rabat, 2002, p. 8.

<sup>375</sup> *Ibid*, p. 9.

conseillers, la Constitution marocaine de 1958 exige la majorité des deux tiers, ce qui confortait la position de la Chambre des conseillers<sup>376</sup>.

**250.** Il faut souligner que l'idée d'un bicamérisme égalitaire qui a germé sous la Constitution de 1996, semble écartée par l'article 75 nouveau de la Constitution marocaine, qui dispose que les projets de loi de finances sont déposés en priorité devant la Chambre des représentants. Toutefois, et s'agissant du vote de la seconde partie du projet de loi de finances, le législateur marocain établit l'égalité entre les deux Chambres<sup>377</sup>. Il confère le droit à la Chambre des conseillers pour procéder au vote de l'ensemble de la deuxième partie au même titre que la Chambre des représentants et ce à la demande du gouvernement ou du bureau de la Chambre concernée<sup>378</sup>.

**251.** Quant au mécanisme de la CMP, la Constitution de 2011 a retenu la condition de « *la procédure d'urgence* », prévue par l'article 45 de la Constitution française. En effet, après deux lectures par chaque Assemblée et une seulement en cas d'urgence déclarée par le gouvernement, celui-ci peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Le texte élaboré par la CMP, peut être soumis pour adoption par le gouvernement aux deux Chambres. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du gouvernement.

<sup>376</sup> M. BEN ABDALLAH, *op. cit.*, p. 11.

<sup>377</sup> Lors du vote du projet de loi de finances 2018 dans une séance plénière, 47 membres de la Chambre des conseillers ont voté pour, 22 contre et 16 se sont abstenus. Le ministre de l'économie et des finances, Mohamed Boussaïd, avait indiqué en réponse aux interventions des différents groupes et groupements parlementaires à la même Chambre, que sur un total de 188 amendements présentés, 134 ont été retirés et 41 retenus. M. Boussaïd a également relevé que le total des amendements retenus aux deux Chambres du Parlement s'élève à 118, ce qui reflète l'interaction du gouvernement avec l'institution parlementaire, « La chambre des conseillers adopte le projet de loi de finances 2018 », publié sur [www.lematin.ma](http://www.lematin.ma) du 11 décembre 2017.

<sup>378</sup> L'article 53 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, *BO* n° 6370 du 18 juin 2015, p. 3105.

252. En cas d'échec de la commission mixte paritaire ou du rejet du texte qu'elle a élaboré, le gouvernement peut renvoyer la décision à la Chambre des représentants. Cette dernière ne peut adopter le texte modifié y compris les amendements résultant de la discussion parlementaire, et repris par le gouvernement qu'à la majorité absolue des membres le composant. Il en ressort que la majorité absolue requise pour passer outre le refus d'un texte de la Chambre des conseillers, est de nouveau affirmée par la Constitution de 2011.

253. Quant à la deuxième Chambre en Algérie, tout projet de loi pour être adopté, doit faire l'objet d'une délibération successivement par l'Assemblée populaire nationale et par le Conseil de la nation<sup>379</sup>. Le Constituant algérien n'a pas employé le terme « priorité » comme mode de fonctionnement des deux Chambres lors du vote du projet de loi de finances. Néanmoins, le terme « *successivement* » confirme bien qu'il y a un ordre déjà établi en faveur de l'Assemblée populaire nationale. Mais, « *si sur le plan des compétences, l'assemblée populaire nationale gardait ses prérogatives, par contre son poids politique s'est vu déclasser par rapport au conseil de la nation* »<sup>380</sup>. D'ailleurs, l'une des caractéristiques du régime bicaméral algérien est qu'en matière de délibération, les deux chambres sont sur un pied d'égalité<sup>381</sup>. À l'issue des délibérations, le bureau de l'APN ou le bureau du Conseil de la nation décide, soit d'adopter l'ensemble du texte lorsque celui-ci n'a pas fait l'objet d'observations ou de recommandations, soit d'engager la discussion par article<sup>382</sup>. Le texte voté par l'APN est soumis après dans les dix jours

---

<sup>379</sup> L'article 120 de la Constitution algérienne de 1996, il faut souligner qu'après la révision du 6 mars 2016, cet article est reclassé 138, loi n° 16-01 du 6 mars 2016, *JORA* n° 14 du 7 mars 2016.

<sup>380</sup> T. KHOUIDER, *op. cit.*, p. 134.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> L'article 39 de la Loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement. *JORA* n° 50 du 28/08/2016, p. 49.

suivants au Conseil de la nation. L'Assemblée populaire nationale vote le projet de loi de finances quarante-sept jours au plus tard à compter de la date de son dépôt. Le Conseil de la nation adopte le texte voté dans un délai maximum de vingt jours.

254. À ce titre et lors des délibérations, le législateur algérien met récemment les deux Chambres parlementaires sur un pied d'égalité. L'article 39 de la nouvelle loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la nation, prévoit que c'est le bureau du conseil de la nation qui décide soit d'adopter l'ensemble du texte, lorsque celui-ci n'a pas fait l'objet « *d'observations* » ou de « *recommandations* », soit d'engager la discussion par article. Toutefois, le législateur n'a pas défini les deux termes précités. Il pourrait s'agir des « *propositions des membres du conseil de la nation qui se dégagent lors des discussions et qui font un consensus* »<sup>383</sup>.

255. S'agissant du CMP, la similitude au niveau de la mise en œuvre semble plausible avec les dispositions législatives au Maroc et en Tunisie. Mais la différence se situe au niveau de la persistance du désaccord. Dans cette hypothèse, le Constituant algérien<sup>384</sup> et contrairement à ses homologues tunisien et marocain, aborde le cas où les deux chambres ne parviennent pas à un accord, le gouvernement peut demander à l'Assemblée populaire nationale de statuer définitivement. Cette dernière reprend le texte élaboré par la CMP, ou à défaut le dernier texte voté par elle. Toutefois, et si le gouvernement ne saisit pas l'Assemblée populaire nationale suivant la procédure susmentionnée, le texte doit être retiré. Par cette nouvelle disposition, la Constitution algérienne a essayé de combler les lacunes de l'ancien article 120 de la Constitution en la matière. Dans le cadre des limites techniques abordées

<sup>383</sup> T. KHOUIDER, *op. cit.*, p. 197.

<sup>384</sup> L'article 138 nouveau de la Constitution révisée en 2016.

ci-dessus, les moyens d'action du pouvoir financier du parlement semblent toujours inadaptés pour le renforcer et assurer de surcroît une meilleure optimisation.

## SECTION II

### UN POUVOIR FINANCIER MAL OUTILLÉ

256. L'acceptation moderne des principes budgétaires au Maghreb, n'a vu le jour qu'après la promulgation des trois premières Constitutions respectives. D'ailleurs, il y avait toujours une corrélation systématique entre les révisions constitutionnelles et la refonte des lois organiques régissant le budget de l'État. En fait, cette corrélation dépend exclusivement des changements des contextes politiques, économiques et sociaux et de leurs répercussions sur l'évolution des lois organiques relatives à la loi de finances. Néanmoins, la succession de ces mutations n'a pas permis de réaliser une meilleure performance quant à la mise en œuvre de ces principes.

257. Les mécanismes juridiques prévus mis en œuvre lors du processus budgétaire sont verrouillée (§ 1). De même, la technicité de la matière financière constitue un obstacle qui entrave l'exercice du pouvoir financier du parlement (§ 2).

#### **§ 1 – Le verrouillage des mécanismes juridiques mis en œuvre dans le processus budgétaire**

258. Tout comme les autres mécanismes mis au service du pouvoir législatif, les principes budgétaires sont mis à mal (A). D'un autre côté, les initiatives parlementaires sont limitées, ce qui compromet encore plus le bon déroulement technique du travail parlementaire (B).

## A – La mise à mal des principes budgétaires

259. Formellement, les principes budgétaires représentent des mécanismes de rationalisation des décisions budgétaires, « *ils demeurent une condition essentielle d'une gestion rigoureuse des finances publiques* »<sup>385</sup>. Il est évident que ces principes ont pour objet d'organiser le meilleur usage des deniers publics, ainsi qu'une bonne gouvernance financière<sup>386</sup>.

260. Traditionnellement, les principes budgétaires, « n'ont de force que dans la mesure où ils respectent une équitable répartition des compétences, par là même une clarté et une régularité financière adéquate en autorisant un contrôle réciproque des différentes instances politiques centrales, une aptitude à agir en conformité avec les règles du jeu démocratique »<sup>387</sup>.

261. Quant au contenu des principes budgétaires, Le principe de l'annualité budgétaire est affirmé dans les trois législations respectives des États du Maghreb. Il a été réaffirmé par l'article premier de la nouvelle LOB n° 2019-15 du 13 février 2019 en Tunisie, qui dispose que, « *La loi de finances prévoit pour chaque année, l'ensemble des ressources et des charges de l'État, arrête l'équilibre budgétaire qui en résulte et précise leur nature et leur répartition. Elle les autorise dans le cadre des plans de développement, du budget économique et dans le cadre du budget à moyen terme, conformément aux objectifs et aux résultats attendus des programmes prévus par ladite loi et sur la base des équilibres généraux*

Dans ce nouvel article, le législateur tunisien établit les fondements nouveaux de la loi de finances. Désormais, une nouvelle logique de gestion est instituée, celle de la gestion budgétaire

<sup>385</sup> J.-P. CAMBY, « Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 52.

<sup>386</sup> L. CHIKHAOUI, *op. cit.*, p. 25.

<sup>387</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 107.

par objectifs, qui exige une présentation détaillée des recettes et des dépenses dans le projet de loi de finances.

262. La nouvelle LOB de 2019, garantit également une nouvelle répartition des crédits par mission et par programme. Selon les dispositions de son article 18, la loi de finances répartit les crédits alloués aux dépenses du budget de l'État par mission et par programme. La mission est un ensemble de programmes concourant à la réalisation des politiques publiques définies. Elle regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de chaque chef de mission. Le programme traduit une politique publique déterminée relevant d'une même mission et regroupe un ensemble homogène de sous-programmes et d'activités contribuant directement à la réalisation des objectifs de la politique publique dudit programme.

263. L'article 3 de la nouvelle LOLF marocaine<sup>388</sup>, emploie quasiment les mêmes termes que son homologue tunisien, il dispose à cet effet que, « *la loi de finances de l'année prévoit, évalue, énonce et autorise pour chaque année budgétaire, l'ensemble des charges et des ressources de l'État* ». Toutefois, l'article 7 de la même loi apporte une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, en prévoyant que les dispositions relatives aux traités ainsi que les conventions engageant les finances de l'État, « *peuvent engager l'équilibre financier des années budgétaires ultérieures* ».

264. Au Maroc, le principe de l'annualité budgétaire revêt une spécificité particulière. Après la promulgation de la Constitution de 1996, l'année budgétaire court du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin. « *Cette modification est*

---

<sup>388</sup> Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, portant promulgation de la loi organique n° 130-13, relative à la loi des finances, BO n° 6370 du 18/06/2015, p. 3105.

*intervenue à la suite du discours du Roi Hassan II du 20 août 1995 qui a demandé de remplacer la date du 31 décembre par la date du 30 juin »<sup>389</sup>.*

265. En revanche, la volonté royale n'était pas traduite dans le texte constitutionnel qui gardait toujours l'expression « *l'année budgétaire* »<sup>390</sup> sans aucun changement. En Algérie, la loi de finances annuelle ne détermine en général pour le budget de fonctionnement, ainsi que pour celui de l'investissement, que les masses globales par ministère. Par conséquent, le pouvoir d'autorisation sera fortement affaibli, du fait « *qu'il appartient au seul exécutif d'indiquer les crédits disponibles pour chaque service* »<sup>391</sup>.

266. Contrairement au droit français qui définit la loi de finances comme la loi qui prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des dépenses du budget de l'État<sup>392</sup>. Le législateur algérien a fondé sa définition de la loi de finances sur une disposition très ancienne et qui remonte à l'article 5 du décret impérial du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique française, qui disposait que, « *le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles* »<sup>393</sup>.

267. De même, la loi tunisienne assure l'exécution du budget, dans le cadre annuel à condition qu'on respecte les objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre financier défini par le budget

<sup>389</sup> A. EL HARCHAOUI, « La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », *Revista Eelectrônica de Mestrado em direito da UFAL*, Volume 6, n° 2, 2015, p. 98.

<sup>390</sup> L'article 75 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011, garde le même libellé de l'article 50 de la Constitution du 13 septembre 1996 qui a instauré l'expression « *l'année budgétaire* » pour la première fois. Il faut préciser que selon l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi n° 130-13, portant loi organique des finances, « *l'année budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre de la même année* ».

<sup>391</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 121.

<sup>392</sup> L'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

<sup>393</sup> Cité par Y. DENIDENI, *op. cit.*, p. 88.

économique. Cependant, la violation du principe d'annualité budgétaire en Tunisie ne manque pas d'être vraisemblable. En effet, chaque année à la même période, on enregistre un décret portant répartition, virement et ouverture de crédits complémentaires<sup>394</sup>.

268. Outre l'atteinte qu'il porte ainsi au principe de l'annualité, ce décret viole la LOB dans la mesure où, au-delà de la clôture d'une gestion, la modification des crédits doit trouver sa place dans un projet de loi de règlement et non pas dans un acte réglementaire »<sup>395</sup>.

269. Toutefois, les comptes spéciaux du trésor dérogent à la règle de l'annualité du fait qu'ils entravent la possibilité de vérifier leur importance quantitative par rapport aux masses financières en l'absence d'une inscription dans un document annexe au budget, c'est le cas en Algérie<sup>396</sup>. Qualifiés des « *budgets occultes* »<sup>397</sup>, les comptes spéciaux du trésor sont des opérations budgétaires réalisées en marge du budget à l'abri de tout contrôle<sup>398</sup>. « *Depuis l'indépendance, ces « budgets occultes » n'ont cessé de fleurir en marge du budget de l'État et à l'abri de tout contrôle. Ils constituaient une grave atteinte aux principes essentiels du*

---

<sup>394</sup> Décret n° 2008- 767 du 24 mars 2008, portant répartition des crédits, ouverture des crédits complémentaires et virement des crédits de partie à partie et article à article au titre de l'année 2007, *JORT* n° 26/2008, p. 1040 ; Décret n° 2007-442 du 6 mars 2007, portant portant répartition des crédits, ouverture des crédits complémentaires et virement des crédits de partie à partie et article à article au titre de l'année 2006, *JORT* n° 21/2006, p. 743.

<sup>395</sup> J. AJROUD, « Les imprévisions en droit budgétaire tunisien », in *Mélanges Pierre Beltrame*, PUAM, 2010, p. 52.

<sup>396</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 109.

<sup>397</sup> B. YELLES CHAOUCHE, *op. cit.*, p. 340.

<sup>398</sup> Ils étaient définis comme des comptes distincts du budget général de l'État retracant des dépenses et des recettes de l'État entre lesquelles on veut établir un lien soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre les opérations qui sont en étroite corrélation, R. MUZELLEC, *Finances publiques, Notions essentielles*, 8<sup>e</sup> édition, Sirey, 1993, p. 262 et s.

*droit budgétaire : l'unité, l'universalité et l'autorisation annuelle»<sup>399</sup>. Ils constituaient en fait des comptes distincts du budget général de l'État.*

270. Les comptes spéciaux du trésor en Algérie n'étaient pas soumis à l'autorisation du parlement, ni à son contrôle. De ce fait, il n'y avait pas de moyens « *pour vérifier leur importance quantitative par rapport aux masses financières en l'absence d'une inscription dans un document annexe au budget»<sup>400</sup>*, ce qui a entraîné des abus dans leur utilisation. Toutefois, le législateur algérien a tenté progressivement de trouver un remède à ce problème par le biais de deux initiatives législatives. La première tentative trouvait son origine dans la loi de finances pour l'année 1966<sup>401</sup>. L'article 6 de la loi de finances pour 1966, a décidé la clôture de tous les comptes spéciaux du trésor existants le 31 décembre 1966. Le même article a prévu qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1967, les CST ne pourraient être ouverts que par une loi de finances. La deuxième tentative était introduite par l'article 21 de la loi de finances 1983, qui disposait le maintien de certains comptes et la clôture des autres.

271. En vertu de la nouvelle loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 de l'Algérie, les comptes spéciaux du trésor sont désormais ouverts et clôturés par une loi de finances<sup>402</sup>. Mieux encore, la rigueur du législateur algérien est accentuée dans l'alinéa 2 de l'article 43 de la nouvelle LOLF qui exige que, « *l'affection d'une recette à un compte spécial du Trésor ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances».*

<sup>399</sup> B. YELLES CHAOUCHE, *op. cit.*, p. 342.

<sup>400</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 112.

<sup>401</sup> Ordonnance n65-320 du 31 décembre 1965, *JORA* n° 108 du 31 décembre 1965, p. 1215.

<sup>402</sup> L'article 42 de la nouvelle LOLF algérienne du 2 septembre 2018.

272. Contrairement aux termes ambigus de l'article 3 de l'ancienne loi organique des finances du 7 juillet 1989, qui remettait en cause le principe de l'unité budgétaire en disposant que, « *d'autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics* », pouvaient figurer dans la loi de finances, l'article 3 de la nouvelle loi confirme que la loi de finances détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Après la promulgation de nouvelle LOLF du 2 septembre 2018, le législateur algérien consolide davantage le principe de la spécialité budgétaire. Il prévoit dans l'alinéa 2 de l'article 23 de ladite loi, que les crédits sont spécialisés par programme. Ils sont également présentés par activité, et le cas échéant, par titres, groupant les dépenses selon leur nature.

273. De même, et contrairement aux articles 32 et 36 de l'ancienne LOLF de 1989, qui conféraient au gouvernement la possibilité de modifier la répartition des crédits qui a été déjà établie par la loi de finances<sup>403</sup>. L'alinéa 3 de l'article 23 de la nouvelle LOLF de 2018, prévoit que les crédits ne peuvent être modifiés que, « *dans les conditions prévues par les dispositions de la présente loi ou exceptionnellement par la loi de finances dans le respect des dispositions de la présente loi* ».

274. Par ailleurs, l'article 33 de la nouvelle LOLF, comprend une disposition limitative du pouvoir du parlement en matière de transfert de crédit. Selon ladite disposition, les transferts de crédits sont effectués par décret présidentiel où le parlement en est juste informé. Le pouvoir du parlement est également exclu par l'article 11 de la même loi, quand il s'agit de tout projet de texte à caractère législatif ou réglementaire,

---

<sup>403</sup> L'article 32 prévoit que, « ...les modifications affectant la répartition des crédits ouverts à des chambres abritant des crédits limitatifs, peuvent être effectuées en cours d'exercice par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné ». L'article 36 dispose : « la répartition entre les secteurs des crédits ouverts pour les dépenses à caractère définitif du plan annuel est fixée par la loi de finances. Les modifications à cette répartition sont effectuées par voie réglementaires ».

susceptible d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget de l'État ou pouvant présenter un risque budgétaire. Il doit être soumis dans ce cas à l'accord du premier ministre pris sur avis du ministre des finances.

275. Un autre problème qui mérite d'être posé est celui de la règle de non-affectation qui déroge au principe de l'universalité. En Tunisie, la règle de non-affectation ou « *la technique des affectations spéciales* »<sup>404</sup>, était prévue pour les budgets annexes, les fonds spéciaux du trésor et les fonds de concours<sup>405</sup>. Néanmoins, la modification apportée à LOB du 8 décembre 1967 par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 a supprimé les budgets annexes du droit budgétaire tunisien, mais elle ajoute une nouvelle catégorie appelée « *fonds spéciaux* », qui figure dans le cadre de l'article 22 de la LOB de 2004. Cette catégorie est réaffirmée par l'article 33 de la nouvelle LOB n° 2019-15 du 13 février 2019. Des fonds spéciaux sont créés par la loi des finances de l'année, ou la loi de finances rectificative pour financer des interventions dans des secteurs déterminés.

276. Quant au principe de l'équilibre budgétaire, la Constitution marocaine a inséré la notion d'équilibre financier pour la première fois dans la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011. En vertu de l'article 77, « *Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État* ». Or, cette disposition constitutionnelle exige de présenter une loi de finances équilibrée sous réserve de rejeter toute proposition parlementaire menaçant cet équilibre, comme le prévoit d'ailleurs l'alinéa 2 du même article, qui dispose que, « *Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur*

<sup>404</sup> Expression empruntée à A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 126.

<sup>405</sup> *Ibid.*

*adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques».*

277. Eu égard son importance pour freiner les déficits et réduire la dégradation de la situation de la dette publique, le principe de l'équilibre des finances de l'État, constitue désormais un vrai enjeu pour les finances publiques dans les trois États du Maghreb. En France, la révision constitutionnelle du 13 juillet 2008, a inséré dans l'article 34, l'obligation d'adopter des lois de programmation qui définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques et qui s'inscrivent, « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

278. La notion de l'équilibre financier est consacrée également dans les lois organiques respectives relatives aux lois de finances des deux Etats consacrent la notion de l'équilibre financier<sup>406</sup>.

## B – Une initiative d'amendement fortement limitée

279. Le droit d'amendement constitue, « *une modification d'un texte soumis à la délibération d'une assemblée et qu'elle peut être de fond ou de forme* »<sup>407</sup>. Il est le corollaire du droit d'initiative. Selon Eugène Pierre, c'est un élément essentiel de discussion des textes<sup>408</sup>. De ce fait, il

---

<sup>406</sup> L'article 3 de la nouvelle LOLF du 2 septembre 2018 prévoit que, « *La loi de finances détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, en tenant compte d'un équilibre économique défini* ». L'article 21 de la même loi réaffirme le principe de l'équilibre budgétaire et financier, qui dispose que, « *La loi de finances autorise l'État à emprunter et à octroyer des garanties dans le respect des équilibres budgétaire, financier et économique* ». La nouvelle LOB tunisienne du 13 février 2019, emploie une expression très vague, celle des « équilibres généraux » dans les articles 4 et 7.

<sup>407</sup> P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 8.

<sup>408</sup> Cité par F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Mélanges Loïc Philip, Constitutions et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, p. 125.

se trouve soumis aux influences du système politique et conditionné par les rapports existants entre majorité et minorité<sup>409</sup>.

280. Les restrictions au droit d'amendement, « trouvent leurs justifications dans la crainte qu'ils ont toujours eu les gouvernements de voir les parlementaires pour des motifs électoraux, proposer des baisses de recettes ou des augmentations des dépenses, déséquilibrant par là le projet mis au point, non sans difficulté par le gouvernement ».<sup>410</sup> C'est la raison pour laquelle que de très nombreuses Constitutions limitent les pouvoirs du parlement en matière financière au nom d'« une raison budgétaire de l'État »<sup>411</sup>. Les Constitutions des trois États du Maghreb semblent aller dans la même perspective.

281. Le législateur tunisien a limité le droit d'amender le projet de loi de finances, depuis la promulgation de la première loi organique du budget du 8 décembre 1967, édictée après l'indépendance. L'irrecevabilité des propositions et amendements ayant pour conséquence, soit la diminution des ressources publiques, soit l'augmentation de charges, ou de dépenses nouvelles<sup>412</sup>, est en fait transposée des mêmes dispositions de l'article 42 de l'ancienne ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances<sup>413</sup>.

<sup>409</sup> V. SOMMACO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2002, p. 39.

<sup>410</sup> M. PAUL, *Les finances de l'État*, Paris, Economica, 1981, p. 288.

<sup>411</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 8<sup>e</sup> édition, 2008, p. 319.

<sup>412</sup> L'article 31 de la loi organique du budget du 8 décembre 1967. Après la promulgation de la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, portant modification et complétant la loi organique du budget, n° 67-53 du 8 décembre 1967, l'article 31 de la LOB de 1967 a été reclasé 30 en vertu de la réforme de 2004 tout en gardant le même libellé de celui de 1967, qui n'a subi aucune modification.

<sup>413</sup> L'article 42 de l'ordonnance de 1959 disposait, « *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques. Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent*

282. L’interdiction des amendements, est « une consécration de la logique qui sous-tendait la configuration du pouvoir financier de la représentation nationale »<sup>414</sup>. L’article 28 de la Constitution tunisienne de 1959 a prévu dans son article 3, l’irrecevabilité de tout projet de loi, ayant pour conséquence la réduction des ressources publiques ou une augmentation des charges ou de dépenses nouvelles. L’article 30 de l’ancienne LOB de 2004, disposait que, « toute proposition à caractère financier ne tendant à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à augmenter une recette ne peut être présentée et sera disjointe de plein droit ».

283. En droit français, « *l’irrecevabilité* » signifie l’inadmissibilité qui semble définitive de tout amendement budgétaire<sup>415</sup>. Par contre, « *la disjonction* » prévue par le législateur tunisien n’aboutit qu’à une suspension de la discussion des propositions concernées. Or, cette disjonction ne pourra pas nécessairement amener à une exclusion des amendements, mais il peut s’agir simplement de leur ajournement. Par ailleurs, une partie considérable de la doctrine tunisienne soulignait qu’il s’agit d’une interdiction des amendements<sup>416</sup>.

284. Il faut souligner que l’article 49 de la nouvelle LOB du 13 février 2019, introduit un changement radical en la matière. Or, la nouvelle loi lève l’interdiction des amendements et ouvre la voie à toute modification possible. À ce titre, il prévoit que l’Assemblée des représentants du peuple peut proposer d’ajouter de nouveaux articles ou d’introduire des amendements au projet de la loi de finances de l’année ou

---

*aux dispositions du présent article est de droit* ». Cet article a été abrogé par la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, *JORF* n° 177 du 2 août 2001.

<sup>414</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 21.

<sup>415</sup> M. BASLE, *Le budget de l’État*, Paris, La Découverte, 1985, p. 18.

<sup>416</sup> Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, *op. cit.*, p. 295 ; M. BEN LETAIEF, *L’État et les entreprises publiques*, Paris, L’Harmattan, 1998, p. 330 ; L. CHIKHAOUI, *Précis de finances publiques*, *op. cit.*, p. 215.

de la loi de finances rectificative, réduire des dépenses ou augmenter des recettes. En vertu de la nouvelle LOB, les députés peuvent augmenter de nouvelles dépenses à condition de proposer des recettes additionnelles ou une économie des dépenses couvrant les dépenses additionnelles.

285. Les modifications sont permises également concernant la répartition des crédits entre les programmes moyennant les modifications correspondantes au niveau des objectifs et des indicateurs des programmes concernés par les modifications. Théoriquement, et en attente de l'application de la nouvelle LOB, on peut constater que la nouvelle volonté du législateur tunisien consiste à revaloriser le droit d'amendement en apportant un grand assouplissement à l'interdiction des amendements financiers, car l'exercice de ce droit constitue l'un des révélateurs de l'efficacité du parlement et élargit considérablement la marge de manœuvre des députés.

286. Sous l'ère du bicamérisme<sup>417</sup>, les députés et les conseillers avaient le droit de proposer des amendements au cours des débats en séance plénière. Le renvoi en commission de la proposition d'amendement, était soumis au vote sans débat à la majorité absolue, faute de quoi, il était considéré comme rejeté. Pour éviter que les débats ne rallongent la procédure et ne retardent l'adoption du projet, l'article 43 a limité le nombre des intervenants<sup>418</sup>. L'interdiction des amendements en matière financière était présentée, comme un moyen efficace, qui « *a pour objet de protéger l'équilibre global des finances publiques, en évitant les dispositions à caractère démagogique qui pourraient fausser l'équilibre budgétaire entre les ressources et les dépenses de l'État, tout*

<sup>417</sup> L'expérience du bicamérisme en Tunisie était relativement courte. Elle a commencé à titre effectif en 2005, pour prendre fin en mars 2011. Cette date a coïncidé avec la suspension de la constitution de 1959 suite au déclenchement de la révolution du 14 janvier 2011.

<sup>418</sup> L'article 44 du règlement intérieur de la Chambre des députés et l'article 46 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

*comme il vise à empêcher l'adoption des cavaliers budgétaires, c'est-à-dire d'articles n'ayant aucun lien avec les opérations financières de l'État»<sup>419</sup>.*

287. En effet, les députés étaient tenus de ne pas bouleverser le budget de l'État en les contraignant à trouver des nouvelles ressources. Depuis longtemps et avant même la réforme de la LOB en 2004, les répercussions de cette restriction étaient toujours significatives. D'ailleurs, l'irrecevabilité financière a été souvent opposée par le gouvernement lors de l'adoption des lois de finances.

288. En se référant aux déclarations d'un député, le pouvoir des parlementaires dans l'examen du budget se trouve ainsi altéré<sup>420</sup>. Certes, le gouvernement maîtrise souverainement la limite supérieure des dépenses de l'État et au niveau qu'il le juge opportun<sup>421</sup>, mais cette voie empruntée par le gouvernement, « *pousserait les parlementaires ainsi que les représentants du gouvernement, à ne réservier leur temps et leur énergie qu'aux questions où leur initiative est autorisée* »<sup>422</sup>.

289. La nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, intègre pour la première fois dans son article 63 la notion d'« *équilibres financiers* »<sup>423</sup>. Cette disposition serait en parfaite harmonie avec les nouveaux articles de la LOB de 2019, qui prévoient cette notion à plusieurs reprises<sup>424</sup>, mais dans un contexte moins spécifique que celui

---

<sup>419</sup> L. CHIKHAOUI, *op. cit.*, p. 215.

<sup>420</sup> Un député a déclaré ce qui suit, « *Nous recevons au mois de novembre de chaque année des stocks importants des documents et de statistiques relatifs au budget...cependant, lorsqu'on demande l'augmentation de certains crédits ou la diminution de certains impôts, le gouvernement nous répond...donnez moi de nouvelles ressources budgétaires* ». Cette illustration était citée par Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, *op. cit.*, p. 300

<sup>421</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p. 208.

<sup>422</sup> L. MECHICHI, *op. cit.*, p. 572.

<sup>423</sup> L'article 63 prévoit que, « *les propositions de loi ou d'amendements présentés par les députés ne sont pas recevables si leur adoption porte atteinte aux équilibres financiers de l'État établis par les lois de finances* ».

<sup>424</sup> Les articles 4, 7, 38 et 39 de la nouvelle LOB de 2019.

prévu par l’alinéa 3 de l’article 28 de la constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. Ce dernier exigeait l’irrecevabilité de tout projet de loi, ayant pour conséquence la réduction des ressources publiques ou une augmentation des charges ou de dépenses nouvelles. Toutefois, l’article 63 de la nouvelle Constitution de 2014, évoque la notion d’« *équilibres financiers* » au pluriel, ce qui accentue davantage l’aspect généralisé de cette disposition.

290. Par cette disposition, le Constituant tunisien de 2014, cherche à limiter encore plus le droit d’amendement par le biais de cette disposition aussi vague qu’ambiguë d’« *équilibres financiers* ». Le gouvernement dispose de l’entièvre discréction pour évoquer cet argument dans son acceptation traditionnelle contre toute proposition d’amendement en matière financière. Mieux encore, même lorsque les amendements présentés par les députés ou les commissions établissent un équilibre entre les recettes et les dépenses, ils ne sont acceptés que lorsqu’ils sont cautionnés par le ministre des finances<sup>425</sup>.

291. Lors de la phase transitoire après la suspension de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, un député de la majorité à l’ANC a proposé pendant une assemblée plénière consacrée aux débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour l’année 2014, l’ajout d’un article nouveau dans le projet de loi de finance, pour l’année 2014. Cet amendement concerne particulièrement la création d’un fonds spécial appelé « *fonds de la dignité* », alloué pour indemniser les « *victimes de la dictature* » dans le cadre de la justice transitionnelle<sup>426</sup>. Cette proposition a déclenché des vives polémiques au sein de l’ANC.

---

<sup>425</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 300.

<sup>426</sup> « Tensions à l’ARP autour de la question du fonds de dignité et de réhabilitation des victimes de la dictature », publié sur www.huffpostmaghreb.com du 30/12/2013.

292. Nonobstant les raisons politiques de ce tollé, la création de ce fonds remet en cause les dispositions de l'article 19 de la LOB<sup>427</sup>. Mieux encore, « *l'insertion de telles mesures dans la loi de finances par les constituants est déraisonnable. L'absence d'une cour constitutionnelle à même de faire face à de tels « bricolages » accentue les risques de manipulation du droit* »<sup>428</sup>.

293. Quant à la nouvelle Constitution marocaine, elle semble plus précise en matière d'interdiction des amendements. À l'instar de son homologue tunisien, l'article 77 consacre pour la première fois, le principe d'équilibre financier. En vertu de cet article, « *le parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État* ». Le même article ajoute dans son alinéa 2 que, « *le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques* ».

294. Certes, l'article 77 de la Constitution marocaine de 2011, charge le parlement ainsi que le gouvernement d'une responsabilité conjointe de « *préservation de l'équilibre des finances de l'État* », mais cette « *mission* » est discriminatoire en faveur du gouvernement, car l'instance parlementaire ne dispose pas des mêmes pouvoirs que le gouvernement<sup>429</sup>. En ce sens, ce dernier a toute la latitude d'opposer

---

<sup>427</sup> L'article 19 de la LOB dispose que, « *les fonds du trésor comprennent les fonds spéciaux du trésor et les fonds de concours. Ils sont ouverts dans les écritures du trésorier général. Les fonds spéciaux de trésor sont destinés à permettre l'affectation de recettes particulières au financement d'opérations précises de certains services publics. Les fonds spéciaux de trésor sont créés et supprimés par la loi de finances* ». Or, la création d'« un fonds de dignité » consacré à l'indemnisation des « victimes de la dictature » ne peut pas être destiné à financer un service public et ce contrairement aux dispositions de l'article 19 susmentionné.

<sup>428</sup> L. NEJI, *op. cit.*, p. 269.

<sup>429</sup> A. EL HARCHAOUI, *op. cit.*, p. 99.

l’irrecevabilité aux amendements des conseillers et des représentants. D’ailleurs, les différentes entraves au droit d’amendement au Maroc se justifient par la matière évoquée<sup>430</sup>. Parmi ces entraves, il s’agit des irrecevabilités financières qui ne permettent pas aux conseillers, ni aux représentants de suggérer une augmentation de dépense ou une diminution des recettes.

**295.** Il peut s’agir également d’une question de procédure. C’est le cas de l’irrecevabilité en séance publique des amendements qui n’ont pas été soumis préalablement à une commission. De même, l’opposition du gouvernement peut être à cause de l’empiétement dans le domaine réglementaire<sup>431</sup>. Toutefois, la nouvelle Constitution marocaine apporte une nouveauté en la matière. L’article 77 susvisé impose au gouvernement de motiver son irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulée par les membres du parlement. Cette obligation de motivation à la charge du gouvernement constitue une originalité par rapport à ses homologues tunisien et algérien.

**296.** Cette nouveauté ne permet pas d’infirmer que la marge de manœuvre laissée au gouvernement est trop large. En effet, ce dernier peut toujours opposer l’irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement, lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique<sup>432</sup>.

<sup>430</sup> A. SABRI, *op. cit.*, p. 169.

<sup>431</sup> A. SABRI, *op. cit.*, p. 170.

<sup>432</sup> « *Le gouvernement est libre pour évaluer les crédits budgétaires lors de l’exécution du budget. Il s’agit des dépenses du personnel et des charges de la dette publique qui ont représenté 54,8% du total des crédits ouverts en 2015 au titre du budget général, soit 173,5 MMDH par rapport à un total de 316,9 MMD* », exemple cité par Abdelhafid CHENTOUF dans un article intitulé : « Pouvoir budgétaire du parlement : mythe ou réalité », paru sur le site www.challenge.ma le 05/10/2016.

297. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2014, le gouvernement marocain a déclaré irrecevables plusieurs amendements déposés par les différents groupes parlementaires, et ce en invoquant l'article 77 de la Constitution. Le recours du gouvernement à cet article a atteint un nombre record<sup>433</sup>. Il était tellement répétitif que certains l'ont qualifié de recours « *abusif* »<sup>434</sup>. Il y avait par la suite une saisine du Conseil constitutionnel sur l'inconstitutionnalité du recours abusif du gouvernement à l'article 77 de la Constitution lors des débats sur la loi de finances pour 2014.

298. Déposé le 28 décembre 2013, alors que le projet de loi de finances pour 2013 était promulgué le 31 décembre, la saisine a été rejetée par le Conseil constitutionnel pour motif d'être soumise hors délai. Cette méthode avait déjà été pratiquée en 2002. En effet, dans une saisine relative à la loi de finances pour 2002, plusieurs parlementaires ont invoqué le recours abusif du gouvernement à l'article 51 de la constitution de 1996, l'équivalent de l'actuel article 77 de la Constitution. Cependant, le Conseil constitutionnel a rejeté la requête en rappelant sa décision n° 250-98 qui consacrait le principe d'équilibre tel que prévu par l'article 51 de la constitution de 1996<sup>435</sup>. Une autre limitation du droit d'amendement provient de l'article 56 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi des finances. Cet article détaille la mise en œuvre des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 77 de la Constitution. Il prévoit que, « *Conformément au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 77 de la*

---

<sup>433</sup> Lors des débats parlementaires de la loi de finances pour l'année 2013, « *le gouvernement Benkirane a fait appel à l'article 77 de la Constitution 23 fois pour rejeter lundi sans débat ni discussion en commission des finances, des équipements, de la planification et du développement régional, les 56 propositions d'amendement présentées par les groupes de l'opposition à la Chambre des conseillers. Un record qui a fait dire à Mohamed Daïdaâ, président du Groupe fédéral de l'unité et de démocratie à la Chambre des conseillers, que le gouvernement mérite largement d'être qualifié non pas de gouvernement Benkirane II, mais de gouvernement de l'article 77* », « *Le gouvernement abuse de l'article 77* », publié sur www.liberation.ma le 18/12/2013.

<sup>434</sup> A. EL HARCHAOUI, *op. cit.*, p. 100.

<sup>435</sup> A. EL HARCHAOUI, *op. cit.*, p. 101.

*Constitution, le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à des articles additionnels ou amendements ayant pour objet soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique».*

299. À l'instar de son homologue tunisien, l'ancien article 40 de la loi organique des finances de 1998, prévoyait le terme « *disjonction ou le rejet* » au lieu de « *l'irrecevabilité* ». « *La disjonction signifie que l'amendement ne peut être discuté en séance, qu'il doit être renvoyé en commission et rapporté d'une manière séparée, on aboutit de la sorte à faire perdre l'amendement* »<sup>436</sup>. Pour éviter cette distinction étymologique, le législateur marocain et en harmonie avec l'article 77 de la Constitution, insère « *l'irrecevabilité* » dans le nouvel article 56 de la loi organique, comme seul synonyme de toute décision de rejet. Il convient de souligner que cet article ainsi que ses équivalents dans les lois organiques précédentes, ne se réfèrent ni à la loi de finances, ni au projet de loi de finances quant à l'application de la recevabilité des amendements financiers. Cette inadéquation du texte organique au texte constitutionnel n'a pas manqué de susciter des débats parlementaires depuis des longues années<sup>437</sup>. L'article 56 de la loi organique des finances ajoute que, « *tout article additionnel ou amendement doit être justifié* ». Cette disposition semble obliger les parlementaires à faire des propositions d'amendements équilibrées en recettes et en dépenses et laisse une grande marge d'appréciation au juge constitutionnel<sup>438</sup>. Les

<sup>436</sup> A. SABRI, *op. cit.* p. 212.

<sup>437</sup> Dans une séance du 22 décembre 1977, le président du groupe istiqlalien a affirmé que, « *contrairement à l'interpellation du ministre des finances, les propositions et amendements s'appliquent à la loi de finances et non au projet de loi de finances* », il a conclu que l'article 12 de la loi organique des finances applicable à l'époque et l'équivalent en l'occurrence de l'article 56 de la loi organique des finances de 2015, n'était pas conforme à la constitution, Travaux parlementaires, BO, n° 5, p. 394, voir A. FIKRI, *Le parlement marocain et les finances de l'État, Afrique Orient*, 1988, p. 36 et s.

<sup>438</sup> A-B. ZEMRANI, *Les finances de l'État au Maroc*, Tome I : *Politique financière et droit budgétaire*, *op. cit.*, p. 102.

députés ont dénoncé le recours abusif du gouvernement à un grand nombre d'amendements, « *dûment justifiés* » selon eux. À titre d'illustration, on peut citer l'exemple du projet de loi de finances de 2015. En effet, lors des débats parlementaires de la Chambre des conseillers, seuls 6 amendements étaient retenus par le gouvernement parmi les 92 amendements proposés. Les conseillers d'opposition ont dénoncé une utilisation abusive de l'article 77 de la Constitution. Le gouvernement a justifié ce rejet par le fait que, « *le gouvernement ne peut pas accepter les amendements présentés au dernier moment sans une évaluation chiffrée de leur impact* »<sup>439</sup>.

300. L'article 83 de la nouvelle Constitution marocaine révèle une autre spécificité. En effet, les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres. Les dispositions de l'article 83, démontrent l'emprise du gouvernement lors de la procédure de l'exercice du droit d'amendement.

301. En plus de la possibilité d'opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement tendant soit à une diminution des ressources publiques, soit à la création ou l'aggravation d'une charge publique, le gouvernement marocain dispose également de la possibilité de s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Ainsi, le gouvernement peut s'opposer contre

---

<sup>439</sup> « Le PLF 2015 à la Chambre des conseillers, débats animés en perspective », [www.medias24.com](http://www.medias24.com) du 24 novembre 2014.

n’importe quelle proposition ou amendement et ce à n’importe quel moment de la procédure.

**302.** En matière d’interdiction des amendements financiers, l’article 139 de la Constitution algérienne<sup>440</sup>, prévoit une limitation semblable. En revanche, il confère la faculté aux députés de proposer que la création ou l’augmentation d’une charge publique, ou la diminution des ressources, soient assorties des moyens capables de compenser le déficit ainsi provoqué, diminution ou suppression d’autres dépenses, augmentation ou création d’autres recettes. Dans ce contexte, le gouvernement a donné à cette restriction, une interprétation souple en la limitant à la seule loi de finances. L’irrecevabilité financière est opposée aux amendements présentés tendant à diminuer les recettes ou à augmenter les dépenses<sup>441</sup>.

**303.** Le gouvernement peut s’opposer également aux propositions des lois qui sont de nature à apporter des dispositions nouvelles par rapport à celles contenues dans le projet de loi de finances<sup>442</sup>. Toute proposition de loi doit être signée par vingt députés ou vingt membres du Conseil de la nation<sup>443</sup>. Il en découle une restriction à la liberté d’action des députés en matière financière, prévue non seulement par le texte constitutionnel mais aussi par les lois organiques relatives en particulier aux règlements intérieurs. Par ailleurs, l’article 139 de la Constitution algérienne, permet aux députés de déposer des propositions même

<sup>440</sup> L’article 139 de la Constitution algérienne prévoit, « Est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d’augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l’État ou à faire des économies au moins correspondantes sur un autre poste des dépenses publiques ».

<sup>441</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 298.

<sup>442</sup> L’alinéa 2 de l’article 22 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, fixant l’organisation et le fonctionnement de l’Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, *JORA* n° 50 du 28/08/2016, p. 49.

<sup>443</sup> L’alinéa 1 de l’article 22 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016.

tendant à diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, à la seule condition qu'elles soient accompagnées soit de mesures visant à augmenter les recettes de l'État, soit à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques<sup>444</sup>.

304. Lors des débats portant sur le projet de loi de finance 2018, la commission de budget et des finances à l'Assemblée populaire nationale n'a retenu que 28 amendements dans son rapport complémentaire sur les 52 déposés<sup>445</sup>. Revenant sur les amendements proposés, le président de la commission a signalé qu'un amendement portant sur la suppression de l'impôt sur la fortune a été introduit par la commission. Cet amendement controversé était retenu finalement par la commission sous prétexte de sa difficulté d'application sur le terrain, estimant que l'administration fiscale risque de se heurter à des difficultés en matière de déclaration de fortune par les contribuables concernés, et ce à cause de l'absence d'un système informatisé permettant de vérifier la validité des déclarations<sup>446</sup>. Privés d'un droit d'amendement réel, les parlementaires dans les trois États du Maghreb, éprouvaient peu d'intérêt aux débats budgétaires. Ce problème est aggravé par la technicité accrue de la matière financière.

## § 2 – Un pouvoir financier opprimé par une technicité accrue

305. En principe, l'information des députés lors des débats budgétaires sur le projet de loi de finances, constitue un élément essentiel qui leur procure la possibilité, « *de mener une discussion et non pas de se*

---

<sup>444</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>445</sup> « PLF 2018 : 28 amendements retenus par la commission des finances » publié sur [www.algerie-eco.com](http://www.algerie-eco.com) du 25/11/2017.

<sup>446</sup> *Ibid.*

*faire expliquer ce qu'ils seront tenus de décider»<sup>447</sup>.* D'ailleurs, les impératifs de l'économie mondiale et leurs répercussions sur l'économie locale au Maghreb, font du budget de l'État un document très technique. Sans les documents explicatifs, le budget de l'État n'est qu'une masse de chiffres inintelligibles.

**306.** Partout dans le monde, les assemblées représentatives ont un problème d'*« assimilation ...de la quantité d'informations qui leur sont soumises et qui sont nécessaires à leur compréhension des affaires»<sup>448</sup>.* Cette incompréhension est plus plausible quand il s'agit de légiférer dans des matières techniques. Du coup, l'insuffisance de l'information lors des débats parlementaires (**A**) explique dans une large mesure, l'inefficacité des questions (**B**).

#### **A – L'insuffisance de l'information**

**307.** « L'argument de la complexité de la difficulté de la technicité est un vieil argument utilisé depuis toujours contre le suffrage universel et la démocratie »<sup>449</sup>. En effet, devant l'accroissement continu des pouvoirs économiques de la puissance publique<sup>450</sup>, les choix décisifs et l'évaluation correspondante des dépenses et des ressources seraient forcément l'œuvre exclusive des technocrates, qui sont pratiquement seuls capables d'en mesurer l'importance réelle. De tout cela, il résulte que le parlementaire, et qui n'est pas nécessairement un spécialiste très averti, n'a pas les capacités requises pour apprécier la signification et la portée des chiffres inscrits au budget<sup>451</sup>.

<sup>447</sup> PH. MILAN, *Le consentement à l'impôt*, thèse, Paris II, 1996, p. 112.

<sup>448</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p. 411.

<sup>449</sup> F. LUCHAIRE, « Le citoyen et le pouvoir économique », *Revue politique et parlementaire*, n° 842, mai 1973, p. 17.

<sup>450</sup> P. LALUMIERE, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *RSF*, 1963, p. 33.

<sup>451</sup> S. BESBES, *op. cit.*, p. 82.

308. Il faut souligner que l'information est un facteur déterminant du pouvoir politique. En fait, la détention de l'information aide à garder le pouvoir. Le degré d'intensité de ce problème est tributaire des spécificités institutionnelles de certains pays par rapport à d'autres.

309. En France, l'information occupe une place importante dans la LOLF, qui consacre tout le chapitre premier du titre V à l'information. Ce chapitre comprend neuf articles<sup>452</sup>, la liste des annexes, des documents et des rapports. Les articles 53 et 54 énumèrent les rapports, annexes et tableaux qui doivent être joints respectivement aux projets de loi de finances rectificatives et à tout projet de loi de règlement. De même, l'article 49 dispose que, « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent les questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39* ». Les dispositions des articles susvisés dénotent la volonté du législateur français de faciliter l'accès des députés à l'information.

310. S'agissant du législateur tunisien, l'article 46 de la nouvelle LOB de 2019, prévoit que le gouvernement doit joindre au projet de loi de finances, un rapport sur le budget de l'État dans le cadre des équilibres globaux. Ce rapport devra prendre en considération l'évolution des ressources et des charges, une analyse de l'impact financier des mesures fiscales et une analyse de la situation économique de l'année en cours ainsi que de l'année concernée par la loi de finances.

311. En Tunisie, le principal moyen d'information est le projet de loi de finances. En effet, l'article 45 de la nouvelle LOB dispose que, « *le projet de loi de finances de l'année et de la loi de finances rectificative*

---

<sup>452</sup> Les articles 48 à 65 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, *JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480.

*com comprennent des dispositions ainsi que des tableaux détaillés».* La première partie porte sur l'autorisation de perception des recettes du budget de l'État et la prévision de leur montant global.

312. La deuxième partie est composée de la répartition détaillée des recettes de l'État. À côté du projet de loi de finances proprement dit, les parlementaires reçoivent des documents explicatifs, fournissant des informations complémentaires, ils peuvent être déposés soit par le gouvernement, soit à la demande des parlementaires. Il s'agit également des notes explicatives relatives aux dépenses de chaque partie selon leur nature et selon les programmes et les missions arrêtées<sup>453</sup>.

313. Cependant, le législateur tunisien, « a omis de déterminer le nombre des fiches à fournir aux assemblées parlementaires, leur contenu et les délais impartis au gouvernement pour les communiquer, ce qui ne constitue pas une garantie pour l'information du titulaire de l'autorisation budgétaire. Souvent d'ailleurs, les annexes n'accompagnaient pas le projet de loi de finances et n'étaient pas communiquées aux assemblées qu'en cours de procédure d'examen du projet »<sup>454</sup>.

314. Mais, toute la question réside dans l'exploitation de ces documents ainsi que si les députés ont la volonté ainsi que la capacité nécessaire pour analyser chaque tableau, chaque courbe et chaque commentaire<sup>455</sup>. La haute technicité de la matière financière fait que les députés se contentent d'une discussion formelle, voire dérisoire du budget annuel de l'État. D'un autre côté, le gouvernement peut ne communiquer que, « *les documents qui reflètent son point de vue et servant ses*

<sup>453</sup> L'alinéa 2 de l'article 27 de la LOB.

<sup>454</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 524.

<sup>455</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France*, thèse, LGDJ, Paris, 2008, p. 476.

*intérêts»<sup>456</sup>. Selon le professeur Hertzog, « *la fourniture d'une masse de documents à l'appui du projet de loi de finances n'est pas, par elle-même garante de l'exercice d'un contrôle, car l'essentiel n'est pas ce qui se dit ou s'écrit, mais ce que l'ont fait des observations* »<sup>457</sup>.*

315. Au Maroc, le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours<sup>458</sup>.

316. Cette présentation ne comprend pas de données explicatives et de statistiques détaillées et ce contrairement à la LOB tunisienne où le projet de loi de finances est obligatoirement accompagné des annexes explicatives. En ce sens, l'information des parlementaires au Maroc était critiquée car cette présentation manquante, « *renforce la tendance à la rétention de l'information... et établit une inégalité de fait entre le gouvernement et le parlement* »<sup>459</sup>. En s'appuyant sur leur savoir technique et leur accès direct aux sources d'information, ces technocrates bénéficient d'une emprise qui leur permet de faire prévaloir leurs

---

<sup>456</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 390.

<sup>457</sup> H. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, n° 1-2, numéro spécial, 2002, p. 311.

<sup>458</sup> L'article 148 de la organique n° 130-13 relative à la loi de finances dispose que, « Il est accompagné des documents suivants : (1) note de présentation de la loi de finances comportant des données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées; (2) rapport économique et financier; (3) rapport sur les établissements et entreprises publics ; (4) rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome; (5) rapport sur les comptes spéciaux du Trésor; (6) rapport sur les dépenses fiscales ; (7) rapport sur la dette publique; (8) rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre; (9) rapport sur les ressources humaines ; (10) rapport sur la compensation ; (II) note sur les dépenses relatives aux charges communes (12) rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ; (13) note sur la répartition régionale de l'investissement. Le projet de loi de finances de l'année peut être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public. Il est immédiatement soumis à l'examen de la commission chargée des finances de la Chambre des représentants ».

<sup>459</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 160.

décisions. Ainsi, lors des négociations budgétaires, ce sont leurs arguments qui triomphent souvent sur ceux de leurs interlocuteurs<sup>460</sup>.

**317.** Dans sa nouvelle LOLF du 2 septembre 2018, le législateur algérien apporte une liste exhaustive des différents documents devant accompagner le projet de loi de finances de l'année. Il exige désormais, la prise en considération de la situation et des perspectives économiques, sociales et financières sur le moyen terme, faisant ressortir en particulier les équilibres économiques et financiers prévisionnels. De même, le projet de loi de finances, doit être accompagné des annexes explicatives<sup>461</sup>.

**318.** Outre l'accès à l'information, les députés disposent en principe d'un autre procédé du contrôle à savoir la question parlementaire.

## B – L'inefficacité des questions parlementaires

**319.** En examinant les documents annexes, les parlementaires peuvent interroger les représentants du gouvernement sur une telle opération budgétaire inscrite dans le projet de loi de finances, ainsi que sur la politique générale de l'État et ses implications financières. D'ailleurs, les différentes Constitutions dans leurs versions respectives, prévoient des modalités de contrôle sur les politiques publiques mises en œuvre.

**320.** Parmi ces modalités, figure la plus importante, celle des questions. « La question se définit comme étant l'acte par lequel un parlementaire demande à un ministre des explications ou des renseignements sur un point déterminé »<sup>462</sup>. Ces questions peuvent être écrites ou orales. Selon l'article 96 de la Constitution tunisienne de 2014,

<sup>460</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 176.

<sup>461</sup> L'article 75 de la nouvelle LOLF algérienne.

<sup>462</sup> M-R. BEN HAMMED, *op. cit.*, p. 105. Voir M. AMELLER, *Les questions instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, Paris. 1964, p. 9.

« tout membre de l’assemblée des représentants du peuple peut adresser au gouvernement des questions écrites ou orales conformément à ce qui est prévu par le règlement intérieur de l’Assemblée ».

321. Le règlement intérieur de l’ARP, dans sa nouvelle version<sup>463</sup>, ne consacre que deux articles seulement pour les questions<sup>464</sup>, et ce contrairement à la législation particulièrement riche consacrée aux questions au Maroc, et un peu moins riche en Algérie<sup>465</sup>. En effet, les députés peuvent adresser des questions écrites aux membres du gouvernement, par l’intermédiaire du président de l’ARP. Le bureau de l’Assemblée renvoie à son tour la question écrite au membre du gouvernement intéressé et ce dans un délai de huit jours depuis la date de sa réception.

322. De son côté, le gouvernement devra donner sa réponse dans un délai maximum de dix jours. À ce propos, il convient de souligner que le nouveau règlement donne dix jours uniquement au gouvernement pour répondre obligatoirement à toute question écrite tandis que selon les dispositions de l’ancien règlement intérieur de la chambre des députés, le gouvernement disposait d’un laps de temps largement long pour répondre et qui était fixé d’un mois<sup>466</sup>. Cette obligation de répondre n’était pas prévue par l’article 11 de l’ancien règlement de la Chambre des députés, qui n’était assorti d’aucune condition de répondre.

323. En revanche, le législateur français est plus rigoureux car il prévoit même des sanctions à l’encontre des membres du gouvernement

---

<sup>463</sup> La version originale est en arabe, traduction personnelle.

<sup>464</sup> L’article 145 du nouveau règlement intérieur, consacré pour les questions écrites et l’article 146 évoque les questions orales.

<sup>465</sup> Le règlement intérieur de la Chambre des représentants marocaine du 27 novembre 2013, comporte un grand arsenal juridique composé de 23 articles consacré aux questions, (de l’article 184 à l’article 207). Le thème des questions figurant dans la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016 relative au fonctionnement et l’organisation de l’APN et le conseil de la nation, réserve 8 articles aux questions (de l’article 69 à 76).

<sup>466</sup> L’article 11 de l’ancien règlement intérieur de la chambre des députés.

qui refuseraient de collaborer avec les parlementaires. Dans ce contexte, on peut citer l'exemple de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques<sup>467</sup>, qui a prévu que les commissions permanentes et les commissions spéciales des assemblées parlementaires disposent du droit d'auditionner les membres du gouvernement et que les refus sont sanctionnés par une amende pécuniaire<sup>468</sup>.

324. Quant aux questions orales, elles peuvent être également posées alors que le gouvernement est tenu de donner sa réponse dans le cadre d'une séance plénière, et ce dans un délai maximum de quinze jours. À ce stade, il faut noter que ce délai de 15 jours constitue également une nouveauté apportée par le nouveau règlement intérieur. Certes, ce droit reconnu aux députés constitue généralement l'un des mécanismes essentiels qui permettent au parlement de faire contre poids à la mainmise du gouvernement en matière financière.

325. Eu égard qu'ils sont périodiques ainsi que préalablement notifiées au gouvernement, le mécanisme des questions semble être efficace. En effet, le gouvernement n'a plus la liberté dont disposait avant et qui lui permettait soit de répondre tardivement, soit de s'abstenir de donner toute réponse. Après les élections de novembre 2014, on dénote en Tunisie une tendance vers la politisation des questions orales. Un phénomène qui dure à cause des conflits régnants entre l'opposition et les deux premiers partis au parlement<sup>469</sup>.

<sup>467</sup> JORF n° 138 du 15 juin 1996.

<sup>468</sup> A l'époque de la promulgation de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, l'article 5 bis de la même loi prévoyait que l'amende est fixée par 50 000 francs.

<sup>469</sup> Lors des élections d'octobre 2014, le parti gagnant « *nida tunes* » n'avait pas la majorité absolue, il s'est mis en alliance au gouvernement avec le deuxième parti islamiste « *nahdha* ».

326. En Algérie, la situation est quelque peu différente. L'article 151 nouveau de la Constitution<sup>470</sup>, emploie un autre procédé juridique, celui de l'interpellation<sup>471</sup>. Il s'agit d'*« une ancienne technique du parlementaire français qui consiste à une demande d'explication adressée par l'assemblée, sur un problème quelconque »*<sup>472</sup>.

327. Le Constituant algérien reprend cette technique d'interpellation en la vidant de toute obligation. En principe, l'interpellation est comme la question écrite, elle vise essentiellement à provoquer des explications du gouvernement<sup>473</sup>, mais l'interpellation au sens de la Constitution algérienne est une technique qui porte sur « *l'examen d'une question d'actualité* ».

328. L'interpellation prévue en Algérie était qualifiée comme, « la question orale déguisée »<sup>474</sup>. En vertu de l'article 151 de la Constitution, « les membres du parlement peuvent interroger le gouvernement sur une question d'actualité. Réponse est donnée dans un délai maximal de trente (30) jours ». L'emploi de l'indéfini « Réponse », tend à laisser au gouvernement algérien, la liberté d'apprécier l'utilité ainsi que l'opportunité de la réponse. Le gouvernement demeure libre soit pour répondre même tardivement ou s'abstenir de donner toute réponse.

329. Cette latitude au profit du gouvernement est confirmée par les dispositions de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, fixant

---

<sup>470</sup> Révision constitutionnelle du 6 mars 2016.

<sup>471</sup> Selon l'article 151 de la constitution algérienne, « *Les membres du Parlement peuvent interroger le Gouvernement sur une question d'actualité. Réponse est donnée dans un délai maximal de trente (30) jours. Les Commissions du Parlement peuvent entendre les membres du Gouvernement* ».

<sup>472</sup> A. ZARAKET, *Le système représentatif en Algérie dans la constitution et la charte de 1976*, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1982, p. 401.

<sup>473</sup> A. DJEBBAR et B. YELLES CHAOUCHE, « Réflexion sur le contrôle législatif », *RASJEP*, n° 1, 1988, p. 145.

<sup>474</sup> I-S. ELGHALY, *Les rapports de l'exécutif et du législatif dans les États du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc)*, thèse, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix Marseille, 1984, p. 329.

l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement<sup>475</sup>. En vertu de l'article 67 de ladite loi, le bureau de l'Assemblée populaire nationale ou celui du Conseil de la nation fixe, en concertation avec le gouvernement, la séance durant laquelle doit être examinée l'interpellation. Celle-ci doit avoir lieu au plus tard, dans les trente jours suivant la date de notification de l'interpellation. Les conséquences de cette procédure s'arrêtent sur un exposé sommaire de l'auteur de l'interpellation et une réponse de la part du gouvernement. Aucune résolution n'est soumise à l'APN ou au Conseil de la nation pour être votée. Toutefois, le législateur algérien ajoute une option nouvelle par rapport à la loi organique précédente, en l'occurrence abrogée<sup>476</sup>, celle du retrait de l'interpellation avant de l'exposer en séance réservée à cet effet. Dans ce cas, le Président de la Chambre concernée en informe le gouvernement. Au surplus, il faut souligner que la nouvelle loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement des deux chambres législatives, restreint l'exercice de l'interpellation par la consécration d'une nouvelle condition, à savoir « *la recevabilité* »<sup>477</sup>.

330. Mieux encore, l'article 66 de la loi n° 16-12 reste muet sur l'organe chargé de statuer sur la recevabilité de cette interpellation ni sur ses conditions. En outre, la même loi a préféré rallonger le délai de la fixation de la séance durant laquelle doit être examinée l'interpellation et ce, de 15 jours à 30 jours. Cet assouplissement est en faveur du membre

<sup>475</sup> L'article 66 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016.

<sup>476</sup> L'article 67 de la loi n° 99-02 du 8 mars 1999 disposait que, « *Au cours de ladite séance de l'Assemblée populaire nationale ou du Conseil de la Nation, le délégué des auteurs de l'interpellation fait un exposé sur l'objet de son interpellation. Le Gouvernement y répond*

<sup>477</sup> L'alinéa 2 de l'article 66 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016 prévoit que, « *Le texte de l'interpellation, signé, selon le cas, par trente députés ou trente membres du Conseil de la Nation, au moins, est communiqué au Premier ministre par le Président du conseil de la Nation ou celui de l'Assemblée populaire nationale, dans les quarante-huit (48) heures suivant sa recevabilité*

du gouvernement « *interpellé* » qui va disposer de suffisamment de temps pour rendre sa réponse.

331. La même condition de « *recevabilité* » est exigée également pour l'exercice des questions orales<sup>478</sup> et écrites<sup>479</sup>. Cette condition de « *recevabilité* » semble être instituée au profit du gouvernement exclusivement, dans la mesure où le président de l'APN ou du Conseil de la nation par l'intermédiaire desquels les questions écrites et orales, doivent transiter au gouvernement, disposent d'un pouvoir discrétionnaire assez large qui peut aller jusqu'à « *effectuer une sélection arbitraire* »<sup>480</sup>, et déclarer irrecevables les questions gênantes. Au surplus, aucune obligation de réponse n'est consacrée à l'égard du gouvernement.

332. Hormis, la limitation du délai maximal à trente jours, le Constituant algérien emploie de l'indéfini de nouveau et ce on évoquant le cas de la réponse du gouvernement tout en dénuant tout caractère obligatoire<sup>481</sup>. Un autre problème mérite d'être souligné est celui de la publication des questions écrites et orales. L'article 152 dans son dernier alinéa de la Constitution, ainsi que l'article 76 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016, se contentent de prévoir la même disposition, à savoir

---

<sup>478</sup> L'article 70 alinéa 2 prévoit que, « *Le texte de la question orale est déposé par son auteur, selon le cas, sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ou celui du Conseil de la Nation. Le texte de la question jugé recevable est transmis par le Président du Conseil de la Nation ou le Président de l'Assemblée populaire nationale au Gouvernement. Le bureau de chacune des deux chambres statue sur la nature et le nombre de questions communiquées au Gouvernement*

<sup>479</sup> L'article 73 alinéa 2 dispose que, « *Le texte de la question écrite est déposé par son auteur selon le cas, sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ou celui du Conseil de la Nation. Le texte de la question jugé recevable est transmis par le Président du Conseil de la Nation ou le Président de l'Assemblée populaire nationale au Gouvernement* ».

<sup>480</sup> B. YELLES CHAOUCHE, *op. cit.*, p. 265.

<sup>481</sup> Le deuxième alinéa de l'article 152 de la Constitution algérienne prévoit, « *La question écrite reçoit en la même forme, une réponse dans un délai maximal de trente (30) jours* ».

que les questions et les réponses sont publiées dans les mêmes conditions que les procès-verbaux des débats de l'APN.

333. En évoquant la publication, la Constitution algérienne est restée muette si cette publication était simultanée ou successive, mais la pratique instaurée étant celle de la simultanéité<sup>482</sup>. Ce fait est avantageux pour le gouvernement, car il pourrait mettre à l'abri des membres du gouvernement qui tardent à répondre ou ne répondent pas puisque la question n'est publiée qu'avec sa réponse. En revanche, pour les députés, la pratique de simultanéité pourrait donner lieu à, « *une multitude des questions traitant du même sujet mais posées individuellement par plusieurs députés* »<sup>483</sup>. Dans le même contexte de publication, un autre problème était signalé dans un certain temps et qui est celui des réponses tardives. En effet, même si le nombre des questions et des réponses écrites ont eu lieu pendant chaque législature, les statistiques publiées par l'APN n'ont prononcé aucun détail sur les délais de réponse, ni sur le nombre des questions restées sans réponse<sup>484</sup>. D'ailleurs, « *le phénomène des réponses tardives n'est pas, bien sûr, spécifique à l'Algérie, mais c'est la désinvolture avec laquelle il est traité, tant par les ministres interrogés que par l'institution parlementaire surtout, qui est choquante* ».

334. Quant au parlement marocain, les questions restent par excellence un moyen de contrôle de la politique de l'État en matière économique, sociale, culturelle<sup>485</sup>. Bien qu'aucun article de la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011, n'était consacré pour le thème des questions, le règlement intérieur de la Chambre des représentants du 27 novembre

<sup>482</sup> A. DJEBBAR et B. YELLES CHAOUCHE, *op. cit.*, p. 145.

<sup>483</sup> *Idem*.

<sup>484</sup> B. YELLES CHAOUCHE, *La rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie*, thèse, Université d'Oran, 1994, p. 268.

<sup>485</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 137.

2013<sup>486</sup>, en consacre un vrai arsenal législatif commençant par l'article 187 jusqu'à l'article 206. Le règlement intérieur classe les questions parlementaires en cinq catégories à savoir, questions orales, questions immédiates, questions suivies par des débats, questions écrites et questions orales mensuelles portant sur la politique générale de l'État. Il convient de souligner que l'organe législatif marocain n'a commencé l'application de ce règlement que très récemment et ce à partir du début du mois de novembre 2017.

335. Sous les précédents règlements intérieurs, notamment depuis la promulgation du règlement intérieur de la Chambre des représentants du 22 novembre 1994, le législateur marocain a toujours manifesté un intérêt particulier à ce procédé d'information<sup>487</sup>.

336. L'article 291 du règlement intérieur susvisé, le législateur marocain a introduit une nouvelle forme de questions sous l'adjectif, « *questions d'actualité urgentes* ». Cette formule était traduite à l'époque, comme toute sorte, « *des questions attirant l'attention de l'opinion publique nationale et qui requièrent des éclaircissements d'urgence par le gouvernement par le biais du parlement* »<sup>488</sup>.

337. La même formule presque était reproduite ultérieurement dans le règlement intérieur de la Chambre des représentants du 29

---

<sup>486</sup> La mise en œuvre du règlement intérieur du parlement marocain a été annoncée récemment en novembre 2017 et ce suite à la décision de la Cour constitutionnelle, le 30 octobre 2017, stipulant que les articles amendés du règlement intérieur de la Chambre des représentants, tels qu'approuvés dans sa session plénière tenue le 16 octobre 2017, sont conformes à la Constitution, « La mise en œuvre du règlement intérieur », publié sur www.lematin.ma du 08 novembre 2017.

<sup>487</sup> I. ALAOUI « Les questions adressées au gouvernement », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. BASRI, M. ROUSSET, G. VEDEL, LGDJ, 1993, p. 515.

<sup>488</sup> M. KHATTABI, « L'évolution des compétences du parlement », *REMALD*, n° 28, juillet-septembre 1999, p. 28.

octobre 2004<sup>489</sup>. Le nouveau règlement intérieur promulgué en 2013 et mis en œuvre en novembre 2017, réintroduit de nouveau cette formule dans l'article 195. À ce propos, il convient de souligner que le législateur tunisien ne fait aucune allusion à cette forme de questions. C'est aussi le cas pour le règlement intérieur algérien<sup>490</sup>.

**338.** L'originalité du législateur marocain par rapport à ses homologues algériens et tunisiens, ne s'arrête pas à ce stade mais s'étend à une autre condition de fond, pour le moins atypique. Cette condition est relative à l'exigence que toute question orale doit être d'objet unique, et ne vise pas à servir des intérêts personnels, ni accuser personnellement le ministre interrogé<sup>491</sup>.

**339.** En cas d'absence de réponse, le législateur marocain prévoit des sanctions. L'article 200 de ce règlement dispose que le président de la Chambre des représentants annonce au début de la séance consacrée aux questions orales, le nombre des questions déposées ainsi que les réponses y afférentes et aussi les questions qui n'ont pas eu de réponses après l'expiration des délais prévus par l'article 100 de la Constitution<sup>492</sup>. La divulgation des questions qui n'ont pas eu de réponse, ainsi que celles qui ont reçu des réponses tardives, peut laisser le ministre concerné dans une

<sup>489</sup> L'article 163 du règlement intérieur de la Chambre des représentants du 29 octobre 2004 disposait que, « *Les Représentants peuvent présenter des questions orales d'actualité sur des sujets conjoncturels qui préoccupent l'opinion publique nationale et nécessitent des éclaircissements urgents de la part du Gouvernement par l'intermédiaire de la Chambre des Représentants* ». Cette disposition était reproduite quasiment la même, par l'article 195 du règlement intérieur du 23 novembre 2013

<sup>490</sup> Comme on a déjà précisé, le législateur algérien évoque brièvement l'expression, « *l'examen d'une question d'actualité* », sans spécifier les conditions et les critères qui permettent de déterminer cette question « *d'actualité* ».

<sup>491</sup> L'article 184 du nouveau règlement intérieur marocain.

<sup>492</sup> « 8.536 questions écrites adressées par les parlementaires n'ont toujours pas obtenu de réponse de la part du gouvernement... Certaines questions ont été adressées au gouvernement depuis plusieurs années, déjà, mais n'ont toujours pas obtenu de réponse ». Extrait d'un article intitulé, « Plus de 8500 questions de parlementaires au gouvernement restées sans réponse », publié sur le site [www.huffpostmaghreb.com](http://www.huffpostmaghreb.com) du 12/07/2016.

situation embarrassante<sup>493</sup>. Un autre moyen est prévu par le règlement intérieur, il s'agit du droit de transformer les questions écrites en questions orales. Cette conversion n'est pas automatique, elle requiert la consultation de son auteur par écrit<sup>494</sup>. Un auteur marocain soulignait que cette procédure de conversion, « *n'a pas connu le succès escompté. Elle a même été la cause dans une certaine mesure d'une désaffection grandissante, car elle ne permet pas d'interpeller le gouvernement pendant la séance plénière et de répondre aux questions des ministres* »<sup>495</sup>.

340. En plus des problèmes structurels dus aux défaillances techniques qui compromettent l'exercice du pouvoir financier du parlement, le phénomène partisan présente la meilleure manifestation des défaillances politiques qui entravent l'exercice du pouvoir financier du parlement.

---

<sup>493</sup> Lors des débats parlementaires du projet de loi de finances pour l'année 2016, session octobre 2015, le député Ahmed JENFI a dénoncé les absences récurrentes des membres du gouvernement lors des questions orales ainsi que les retards enregistrés de certains ministres pour rendre leurs réponses dans les délais impartis, débats parlementaires en arabe, traduction personnelle, session .octobre 2015, site officiel de la chambre des représentants [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma) /séances du projet de loi de finances, p. 12.

<sup>494</sup> L'article 187 alinéa 2 du nouveau règlement intérieur.

<sup>495</sup> O. BENDOUROU, *Le régime politique marocain*, Les Editions dar Al Qalam, Rabat, 2000, p. 143.

## CHAPITRE 2

# UN POUVOIR FINANCIER

## POLITIQUEMENT DÉFICIENT

**341.** Certes, la domination des partis politiques sur les assemblées représentatives est un phénomène universel<sup>496</sup>. Elle « *est le résultat de la structure générale du parti et de son orientation d'ensemble, beaucoup plus que de procédés techniques particuliers* »<sup>497</sup>. Cette orientation d'ensemble se traduit parfaitement par une seule et unique finalité, qui est la conquête du pouvoir<sup>498</sup>. Ceci explique les tentations qui conduisent les gouvernants à fausser les schémas institutionnels fondés sur la distribution équilibrée des pouvoirs<sup>499</sup>, afin de légitimer une nouvelle forme de représentation fondée sur la règle de la discipline partisane. Cette forme est particulièrement nette dans les États du Maghreb<sup>500</sup>.

**342.** Les parlements du Maghreb ont perdu beaucoup de leurs pouvoirs réels à cause de la discipline de vote qui a transféré le pouvoir de décision de l'instance parlementaire au parti majoritaire qui se prévaut d'une domination indéniable. En fait, la spécificité des partis politiques au Maghreb ne réside pas dans la simple constatation de leur hégémonie au sein du législatif, mais, « *dans les techniques formelles et informelles utilisées par les partis politiques pour arriver à cette domination* »<sup>501</sup>.

<sup>496</sup> P. BIRBAUM, F. HAMON et M. TROPER, *Réinventer le parlement*, Paris, Flammarion, 1977, pp. 46-51, cité par Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 37.

<sup>497</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1967, p. 284.

<sup>498</sup> P. PACTET, « Constitutions, élections et partis politiques », in *Constitution et élection*, Académie internationale de droit constitutionnel, CERES, 2000, p. 349.

<sup>499</sup> L. NEJI, *op. cit.*, p. 205.

<sup>500</sup> T. BEN SALAH, *La République Algérienne*, collection : « *comment ils sont gouvernés* », Paris, LGDJ, 1979, p. 6.

<sup>501</sup> Z. MDHAFFAR, *ibid.*

343. Depuis leur indépendance et jusqu'à l'heure actuelle, les parlements des trois États du Maghreb étaient caractérisés à l'origine par le parti unique qui monopolisait la scène politique en Algérie pendant des longues décennies, ou le parti dominant ou celui des partis de la coalition au sein du législatif comme c'est le cas de la Tunisie aujourd'hui. Au Maroc, les institutions politiques relèvent d'un contexte défini par la suprématie de l'institution royale (**Section I**), ce qui peut réduire le parlement à une chambre d'enregistrement de la politique de la majorité gouvernementale (**Section II**).

## SECTION 1

### UN POUVOIR FINANCIER HYPOTHÉQUÉ PAR L'ENJEU PARTISAN

344. Depuis l'indépendance, l'emprise des partis politiques sur les structures parlementaires au Maghreb a réduit largement leur autonomie<sup>502</sup>. Suite aux changements politiques, institutionnels et juridiques qu'ont subis les trois parlements respectifs tout au long des années qui ont suivi leur indépendance, la problématique partisane des États du Maghreb marque toujours l'assemblée représentative (**§1**). D'un autre côté, et après plusieurs décennies, l'opposition dans les États du Maghreb peine encore à confirmer sa posture au sein des parlements du Maghreb (**§ 2**).

#### § 1 – La problématique partisane dans les États du Maghreb

345. La problématique partisane dans les États du Maghreb se traduit par trois phénomènes politiques. En effet, la Tunisie (A) ainsi que l'Algérie en particulier étaient sous l'hégémonie de deux partis puissants pendant des longues décennies, et qui jouissaient d'un quasi-monopole de

---

<sup>502</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 36.

fait de la vie politique et parlementaire<sup>503</sup> (B). Toutefois, au Maroc, c'est l'institution monarchique qui se prévaut d'une suprématie représentative sur tous les composants de la scène politique et institutionnelle (C).

### **A – Un parti politique longtemps ultra-dominant en Tunisie**

346. En matière des partis politiques, on distingue traditionnellement quatre types de systèmes partisans : le système multipartisan, le système bipartisan, le système ultra-dominant et le système de parti unique<sup>504</sup>. En Tunisie, la naissance simultanée du parlement et du phénomène partisan a empêché le développement du régime représentatif<sup>505</sup>. Après l'indépendance, le président Bourguiba, « *était à la fois le chef et l'incarnation de la nation* »<sup>506</sup>. Ce leadership présidentiel trouvait sa légitimation dans le parti socialiste destourien<sup>507</sup>.

347. Michel Camau reliait ce concept de leadership à la personnalité de Habib Bourguiba. Selon cet auteur, Bourguiba « *n'est plus que le leader incontesté du mouvement qu'il a créé. Il en est l'âme et le moteur. Sa personne se confond avec le parti dans l'exacte mesure où elle incarne l'unité nationale, que le parti reflète organiquement* »<sup>508</sup>. De ce fait, ce parti unique formule la volonté populaire mais en tant qu'instrument de la personnalité qui la domine<sup>509</sup>. Cette réalité du parti unique de fait, organisé et institutionnalisé, en exerçant « un rôle

<sup>503</sup> M. CAMAU, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1969, p. 200.

<sup>504</sup> R-G. SCHWARTZENBERG, *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 476.

<sup>505</sup> L. NEJI, *op. cit.*, p. 206.

<sup>506</sup> M. CHAKER, « L'évolution constitutionnelle et politique de la Tunisie », in *Le grand Maghreb, données socio-politiques et facteurs d'intégration des États du Maghreb*, sous la direction de A. CLAISSE et G. CONAC., Paris, Economica, 1985, p. 90.

<sup>507</sup> Il convient de signaler que, « *le parti socialiste destourien* », était avant 1964 sous le nom du « *Néo destour* ». Ce dernier détenait pratiquement l'ensemble de la société et de l'État et ne cédait aucune possibilité d'existence aux partis de l'opposition.

<sup>508</sup> M. CAMAU, *op. cit.*, p. 231.

<sup>509</sup> *Ibid.*

dominant dans la vie politique et économique du États »<sup>510</sup>, n'était jamais mentionnée et en aucun moment dans la Constitution de 1959.

348. Parti dominant sur le plan politique, mais unique sur le plan institutionnel, le parti socialiste destourien et par la voix de ses représentants au sein du parlement était le maître exclusif du législatif<sup>511</sup>. Ce phénomène a provoqué un décalage important entre d'une part, les textes juridiques qui disposent que c'est le parlement qui doit décider, jouer un rôle et voter le budget, et d'autre part, la réalité sociopolitique qui impose les aspirations des représentants du parti dominant.

349. Lors des discussions du projet de loi de finances pour l'année 1978, les députés qui représentaient les intérêts des travailleurs, ont rompu l'unanimité qui régnait à la Chambre des députés à l'occasion des débats budgétaires et ce en protestant contre l'inapplication de la loi de finances pour l'année 1977. Ces débats étaient tellement tendus et vifs que le ministre des finances à l'époque les a considérés un procès parlementaire contre le gouvernement<sup>512</sup>.

350. Le conflit qui a opposé la centrale syndicale avec le pouvoir, a provoqué la décision du Chef de l'État au mois d'avril 1981 d'instaurer le pluralisme politique, lors d'un discours au congrès extraordinaire du parti socialiste destourien<sup>513</sup>. Suite à ce fameux discours, des élections législatives pluralistes ont eu lieu pour la première fois en Tunisie le 1<sup>er</sup>

---

<sup>510</sup> M.-S. SULIMAN, *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, thèse pour le doctorat d'État en sciences politiques, Aix-en-Provence, 1976, p. 462.

<sup>511</sup> H. M'RAD, «Le système du parti ultra-dominant en Tunisie», in *Mélanges Abdelfettah Amor*, Tunis, CPU, 2005, p. 739.

<sup>512</sup> Séance du 30 décembre 1977, *JORT*. Débats parlementaires, audience du 30 décembre 1977, p. 769 (en arabe, traduction personnelle).

<sup>513</sup> M.-R. JENAYAH, *Budget et plan, recherches sur les instruments budgétaires d'exécution du plan : une approche de droit économique*, thèse, faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1982, p. 163.

novembre 1981, dans lesquelles se sont présentés plusieurs partis et formations politiques.

351. Par ailleurs, et à cause des rumeurs de falsification, les élections de 1981, n'ont pu produire aucun effet juridique et du coup aucun siège parlementaire n'était obtenu hors la sphère représentative du parti socialiste destourien. La constitutionnalisation du multipartisme a été instituée pour la première fois en Tunisie par la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997 qui a révisé la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. Les alinéas 3, 4, 5,6 et 7 rajoutés à l'article 8 de la Constitution, fixent les conditions de formation des partis politiques.

352. Contrairement à l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958<sup>514</sup>, l'article 8 susvisé ne reconnaissait pas la liberté de constitution des partis politiques. Il était question d'un multipartisme de façade, partiel et inachevé constitutionnellement. En fait, c'était le parti du rassemblement constitutionnel démocratique, connu par l'RCD, l'héritier politique du parti social destourien, qui monopolisait la vie politique et parlementaire. L'hégémonie de l'RCD était plausible depuis les élections législatives de 1994. À cette date, « *c'est un parti ultra-dominant qui est né* »<sup>515</sup>.

353. La différence entre un parti dominant et un parti ultra-dominant réside dans la dimension électorale et parlementaire des partis. « *Le parti dominant se situe entre 30 % et 40 % des suffrages exprimés, alors que le parti ultra-dominant atteint généralement à lui seul, la majorité des voix ou des sièges, c'est-à-dire plus de 50 % des*

<sup>514</sup> L'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958 dispose que, « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression des suffrages. Ils se forment et exercent leurs activités librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie [...]»*

<sup>515</sup> H. M'RAD, *op. cit.*, p. 727.

suffrages»<sup>516</sup>. Les résultats de scrutin des élections législatives en 1994, où le parti au pouvoir totalisait à lui seul 87,59 % des suffrages, ont porté les germes de ce parti ultra-dominant. Ces résultats étaient reproduits dans les élections ultérieures aux mêmes scores environ<sup>517</sup>. Une preuve de plus que le pluralisme prévu par la Constitution tunisienne de 1959, était de façade et ne trouvait aucune traduction institutionnelle. L'hégémonie de ce parti a perduré jusqu'au déclenchement de la révolution tunisienne et la fin du régime de Ben Ali le 14 janvier 2011. Depuis cette date, la scène politique tunisienne a connu de nombreuses recompositions. Après la dissolution de l'ancien parti au pouvoir, le rassemblement constitutionnel démocratique, de multiples partis de l'opposition, de gauche ou islamistes, ont été légalisés ou fondés.

354. Les élections d'octobre 2011 pour l'Assemblée nationale constituante, qui ont vu le parti islamiste « *Ennahda* » arrivé en tête, ont donné lieu à de nouvelles recompositions, notamment à la formation de coalitions de partis qui se placent désormais dans la perspective de nouvelles élections législatives. Cette nouvelle vision des partis politiques en Tunisie se caractérise actuellement par l'idée de « *consensus partisan* ».

355. Solution inédite dans le paysage politique tunisien, le consensus est la pierre angulaire de la transition démocratique en Tunisie. Cette démarche a perduré de 2015 jusqu'à mars 2019<sup>518</sup>, entre les deux premiers partis tunisiens, « *nida tounes* » et « *nahdha* ». Conçu

---

<sup>516</sup> *Idem*.

<sup>517</sup> Aux élections de 1999, le RCD a obtenu 91,59 des suffrages exprimés pendant que les partis d'oppositions tous réunis n'ont eu que 8,41 % des suffrages. Aux élections de 2004, il a obtenu 87,59 % des suffrages, alors que les partis d'opposition n'ont recueilli que 10 % des suffrages. Aux élections de 2009, les dernières en l'occurrence sous le règne de l'RCD et de son président BEN ALI, le parti ultra dominant a eu 89,62 et l'opposition n'a acquis que 8,02 %.

<sup>518</sup> En Tunisie, le paysage politique a changé depuis les dernières élections législatives et présidentielles en octobre 2019. Au moment de la fin de notre thèse, le nouveau parlement tunisien n'a pas encore commencé ses travaux.

comme un jeu de concessions réciproques permettant de rapprocher des points de vue divergents<sup>519</sup>, le « *consensus partisan* », prend une ampleur considérable depuis l'instauration de l'Assemblée des représentants du peuple, issue de la constitution du 27 janvier 2014. Grâce à ce consensus, et malgré les vives polémiques qui surgissaient chaque année depuis 2015, la totalité des lois de finances a été votée chaque fois, par une majorité confortable<sup>520</sup>.

## **B – Le parti unique était le noyau central du système partisan en Algérie**

356. L'Algérie a vécu sous le règne du parti unique durant 35 ans. Dès le début de la guerre de libération, le front de libération nationale a réussi à imposer aux formations politiques concurrentes son exclusivité dans la représentation de la nation<sup>521</sup>. Le monopole constitutionnel de représentation a été entre les mains du FLN et non pas l'APN<sup>522</sup>. « *La dynamique qu'il a développée pendant la période de lutte, conjugué au prestige dont il bénéficiait a conduit à son institutionnalisation comme parti unique par la constitution de 1963* »<sup>523</sup>. Cette dernière a consacré dans son article 23 que le FLN est, « *le parti unique d'avant-garde en Algérie* ».

357. Selon l'article 24 de la même Constitution, le FLN, « définit la politique de la nation et inspire l'action de l'État, il contrôle l'action de l'Assemblée nationale et du gouvernement ». Par conséquent, l'Assemblée populaire nationale possédait une place secondaire dans la scène

<sup>519</sup> Jean RIVERO définit le consensus comme « *une attitude psychologique de la collectivité, un accord sur les valeurs* », « Consensus et légitimité », *Pouvoirs*, n° 5, avril 1978, p. 59.

<sup>520</sup> Voir [www.albawsala.com /marsad budget](http://www.albawsala.com/marsad-budget).

<sup>521</sup> B. YELLES CHAOUCHÉ, « Le multipartisme en Algérie : Une nouvelle donnée constitutionnelle », *Revue Africaine de droit international et comparé*, Tome 2, n° 3, 1990, p. 440.

<sup>522</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 41.

<sup>523</sup> T. BEN SALAH, *La République algérienne*, coll. « Comment ils sont gouvernés », Paris, LGDJ, 1979, p. 297.

politique algérienne par rapport au FLN, qui se prévalait d'une primauté constitutionnelle ainsi qu'institutionnelle. « Elle est qualifiée d'organe exprimant la volonté populaire mais par l'intermédiaire du FLN qui désigne les candidats uniques. Le parti FLN est seul, habilité à parler au nom de la nation entière, et non l'assemblée »<sup>524</sup>.

358. Or, le rôle de l'Assemblée populaire nationale restait subordonné à la volonté du parti, qui inspirait ses initiatives. Même si l'article 48 disposait que l'Assemblée exprimait la volonté du peuple, c'est le FLN qui était chargé de la concrétiser<sup>525</sup>.

359. Cette tendance a été critiquée car elle évoquait une problématique institutionnelle particulière. D'un côté, le parti « *incarne les aspirations populaires* », transitant l'avant-garde qui la compose et d'un autre côté, des organes étatiques incarnant « *la volonté populaire* », par l'exercice du suffrage universel<sup>526</sup>.

360. Autrement, on assistait à une assemblée qui exerçait le pouvoir législatif organiquement et formellement mais matériellement, c'est le parti qui élaborait le contenu de la loi<sup>527</sup>. Il faut ajouter que la Constitution de 1963, œuvre du FLN confirmait les formules élaborées avant l'indépendance, au point d'institutionnaliser « *un régime de gouvernement par le parti* ». Défini à l'origine comme le moteur de la révolution, le parti FLN n'a cessé d'être appelé depuis à remplir effectivement ce rôle. L'option pour le parti unique était claire, tout comme la primauté de l'organisation partisane sur l'appareil étatique<sup>528</sup>.

---

<sup>524</sup>F. BORELLA, « La constitution algérienne, un régime constitutionnel de gouvernement par le parti », *RASJEP*, n° 1, 1964, p. 69.

<sup>525</sup>L'article 48 de la Constitution du 10 septembre 1963.

<sup>526</sup>T. BEN SALAH, *op. cit.*, p. 307.

<sup>527</sup>F. BORELLA, *op. cit.*, p. 71.

<sup>528</sup>M-S. SULIMAN, *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, thèse pour le doctorat d'État en sciences politiques, Aix en Provence, 1976, p. 463.

361. La prééminence du parti unique en Algérie, sera confirmée par la Constitution de 1976 qui disposait dans son article 94, que « *le système institutionnel algérien repose sur le parti unique* ». Toutefois, la chute du régime Ben Bella a entraîné la mise à l'écart du FLN qui a été réorganisé sous l'autorité du conseil de la révolution<sup>529</sup>.

362. Depuis 19 juin 1965 et jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1976, l'organe prépondérant était principalement le Conseil de la révolution<sup>530</sup>. Reproduisant la même formule, l'article 128 de la Constitution algérienne du 22 novembre 1976, disposait que, « *Les membres de l'assemblée populaire nationale sont élus au suffrage universel direct, sur proposition de la direction du parti* ».

363. Il fallait attendre la fin des années 1980 pour qu'un changement dans la pratique politique algérienne intervienne et met fin à la conception du « *gouvernement du parti* ». En reconnaissant « *le droit de créer des associations à caractère politique* »<sup>531</sup>, la Constitution du 23 février 1989 ouvre la voie même tardivement et implicitement au multipartisme. Le Constituant algérien a évité d'introduire l'expression des « *partis politiques* », en préférant le terme d'« *association à caractère politique* ».

364. Selon Ahmed Mahiou, l'introduction du multipartisme par la Constitution de 1989, était « *effectuée par effraction* »<sup>532</sup>. Cette longue hésitation était expliquée par, « *les blocages psychologiques dont sont*

<sup>529</sup> B. CUBERTAFOND, *La république algérienne démocratique et populaire*, Paris, Puf, 1979, p. 165.

<sup>530</sup> B. CUBERTAFOND, *op. cit.*, p.173.

<sup>531</sup> L'article 40 de la Constitution du 23 février 1989.

<sup>532</sup> A. MAHIOU, « Note sur la Constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », *AAN*, 1996, p. 481.

*victimes les dirigeants pour passer d'une étape marquée par la légitimité historique à l'étape de la légitimité démocratique»<sup>533</sup>.*

365. Le multipartisme sera réaffirmé par la Constitution de 1996 mais cette fois-ci, il le sera avec un retour à l'expression des « *partis politiques* »<sup>534</sup>. Cependant, le contenu de l'article 42 était alourdi d'obligations et de devoirs, sans pour autant prévoir les garanties permettant la protection de ce droit, et sans définir le rôle ou les missions des partis ainsi créés<sup>535</sup>. Ces limites qui vont accabler le droit de créer les partis politiques, étaient introduites par la révision de 1996, à la suite du coup d'État du 11 janvier 1992 et du violent conflit qui a secoué la société algérienne à l'époque<sup>536</sup>.

366. Ce choix trouve son explication dans l'instauration du bicamérisme et qui était concomitante avec celle du multipartisme<sup>537</sup>. En effet, une majorité politique dans un parlement monocaméral peut à tout moment basculer dans un sens ou dans un autre vers la dictature. D'où la préoccupation première du Constituant algérien qui semble consister avant tout à prévenir le despotisme du FLN au sein de l'APN, et ce en

---

<sup>533</sup>T. KHOUIDER, *op. cit.*, p. 91.

<sup>534</sup> L'article 42 de la Constitution algérienne de 1996 disposait que, « *Le droit de créer des partis politiques est reconnu et garanti. Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à l'unité nationale, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple ainsi qu'au caractère démocratique et républicain de l'État. Dans le respect des dispositions de la présente Constitution, les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, raciale, de sexes, corporatistes ou régionaux. Les partis politiques ne peuvent recourir à la propagande partisane portant sur les éléments mentionnés à l'alinéa précédent. Toute obédience des partis politiques, sous quelque forme que ce soit, à des intérêts ou parties étrangers, est proscrite. Aucun parti politique ne peut recourir à la violence ou à la contrainte, quelles que soient la nature ou les formes de celles-ci. D'autres obligations et devoirs sont prescrits par la loi* ».

<sup>535</sup> B. YELLES CHAOUCHÉ, « Constitution et partis politiques en Algérie », in *Mélanges A. Amor*, CPU, Tunis, 2005, p. 949.

<sup>536</sup> M.BENCHEIKH, « Constitutions démocratiques et réalités autoritaires au Maghreb : la démocratie de façade », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 247.

<sup>537</sup> Voir *supra*.

instituant une deuxième chambre législative en adéquation avec la récente consécration du multipartisme.

### **C – La suprématie représentative de l'institution royale au Maroc**

367. Si en Tunisie et en Algérie, le parti unique est l'instrument de l'unité, le parti unique au Maroc est symbolisé par le trône, « où la communion entre Le Roi et le peuple rend inutile l'existence d'un parti unique »<sup>538</sup>. En effet, la spécificité capitale du régime politique marocain réside dans le fait que les partis politiques constituent, « les reflets de la diversité mais dans le cadre de l'unité incarnée par le trône »<sup>539</sup>.

368. Le choix du plupartisme va de pair avec le rejet du parti unique, il s'est porté sur l'institutionnalisation du multipartisme<sup>540</sup>. Le rejet du parti unique est confirmé dans les six Constitutions marocaines, et ce par son interdiction explicite<sup>541</sup>. À l'origine, le choix du multipartisme n'était pas la traduction, « d'une adhésion aux idéaux de la démocratie libérale, mais de l'impossibilité d'adopter un système monopartisan »<sup>542</sup>. Cette impossibilité découle de la caractéristique monarchique du régime marocain. Or, l'unité du peuple s'incarne en la personne du Roi et non pas dans un parti politique. Le Roi est le siège

<sup>538</sup> M-S. SULIMAN, *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, *op. cit.*, p. 477.

<sup>539</sup> M. CAMAU, *op. cit.*, p. 231.

<sup>540</sup> O. BENDOUROU, « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *Questions internationales*, n° 10, novembre-décembre, 2004, p. 54. Il faut souligner qu'après l'échec de la mise en œuvre de la Constitution de 1970, Le Roi va gouverner seul, la volonté manifeste de palais est d'ignorer les partis politiques qui sont rendus responsables de l'échec de l'expérience de la mise en œuvre de la constitution de 1962. Voir M. ROUSSET, « Le système politique marocain » in *Le grand Maghreb, données socio-politiques et facteurs d'intégration des États du Maghreb*, sous la direction de A. CLAISSE et G. CONAC.G, Paris, Economica, 1985, p. 60.

<sup>541</sup> L'article 3 de la Constitution du 7 décembre 1962, l'article 3 de la Constitution du 24 juillet 1970, l'article 3 de la Constitution du 15 mars 1972, l'article 3 de la Constitution du 4 septembre 1992, l'article 3 de la Constitution du 13 septembre 1996, l'alinéa 2 de l'article 7 de la Constitution du 1 juillet 2011.

<sup>542</sup> M CAMAU, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, *op. cit.*, p. 246.

central du pouvoir politique, qui constitue à lui seul une institution à part entière. En fait, le pouvoir politique se trouve unifié et incarné dans et par la personne du monarque<sup>543</sup>. Un chercheur marocain a d'ailleurs affirmé que, « *ni le parlement, ni l'exécutif ne peuvent se permettre d'être les égaux du Roi, ils sont simplement ses subordonnés ou mieux, ses serviteurs* »<sup>544</sup>. La suprématie institutionnelle du Roi au Maroc était concrétisée depuis la première Constitution du Maroc indépendant. « *Le fameux article 19* »<sup>545</sup>, de la Constitution du 7 décembre 1962, dressait un éventail de titres hégémoniques en faveur du Roi<sup>546</sup>, qui en constitue sa « *légitimité traditionnelle* »<sup>547</sup>. Il est, « *Amir Al Mouminine* » (*commandeur des croyants*), *symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques* ».

369. Toutefois, le titre du « *Commandeur des croyants* »<sup>548</sup>, fut supprimé par la Constitution du 15 mars 1972 et remplacé par « *la*

---

<sup>543</sup> A BENKHATTAB, « Le parlement marocain : Régulation politique et incertitude transitionnelle », *op. cit.*, p. 34.

<sup>544</sup> A BOUDAHRAIN. *Éléments de droit public marocain*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 49.

<sup>545</sup> Expression empruntée à N. BERNOUSSI, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuités et ruptures », *RDP*, n°3, 2012, p. 671.

<sup>546</sup> Peu de temps après, la suprématie royale sur l'institution parlementaire va s'exercer par la déclaration de l'état d'exception le 7 juin 1965 qui mettra ainsi fin à la première expérience parlementaire du Maroc indépendant.

<sup>547</sup> O. BENDOUROU, « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *Questions internationales*, n° 10, novembre-décembre, 2004, p. 61.

<sup>548</sup> Depuis la Constitution du 24 juillet 1970, le Constituant a remplacé le terme « *commandeur des croyants* » par « *représentant suprême de la nation* ». S'agissant du titre « *commandeur des croyants* », il convient de souligner que l'origine de ce titre est imprécise. « *Il aurait été introduit par le calife Omar qui succède au prophète à la suite d'Abou Bakr. Pour sa part, Charles André Julien situe l'apparition de ce terme au début du X<sup>e</sup> siècle avec le mahdi (Abou Abdallah, fondateur de la dynastie des fatimides). Ce titre fut ensuite repris par l'almohade Abd El Moumin* », par le souverain hafside, *El Mostançir. Revendiqué par Mohamed V et Hassan II, comme le rappela ce dernier, il signifie son appartenance à la descendance du prophète qui fait de lui le chef spirituel de la communauté musulmane* ». F. MALLEVRE, *Les politiques constitutionnelles au*

*qualité du représentant suprême de la nation*». À cet égard, il faut souligner que le mandat du premier parlement marocain de la Constitution de 1972 est arrivé en échéance en octobre 1983. Toutefois, le renouvellement de la Chambre des représentants ne s'est organisé qu'en septembre 1984, soit un an plus tard que le délai constitutionnel. Pendant ce temps, « le Roi s'est emparé de la totalité des pouvoirs, en particulier de ceux réservés au parlement»<sup>549</sup>.

370. Depuis la promulgation de la Constitution de 1972 et jusqu'à 2011, les attributs spirituels et politiques du Roi du Maroc étaient réunis dans un seul article<sup>550</sup>. Quant au titre « *Amir El Mouminin* », il permet de légitimer le pouvoir en l'inscrivant dans la continuité des premiers califes. En tant que Amir El Mouminin, le Roi jouit d'une autorité morale qui renvoie à une seule fonction, à savoir la sacralisation du régime, « *celle-ci étant la synthèse de la légalité et la légitimité*»<sup>551</sup>.

371. La sacralisation du pouvoir royal marocain avait été renforcée par, « *l'origine chérifiennne de la dynastie Alaouite, qui règne sur le Maroc, depuis le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, les chorfas (pluriel de cherif), sont les descendants du prophète Mahomet par sa fille Fatima*»<sup>552</sup>. D'ailleurs, c'est l'établissement du lien entre le prophète et le

*Maghreb*, thèse, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 1998, p. 156. Voir J. WATERBURY, *Le commandeur des croyants – La monarchie marocaine et son élite*, Paris, Puf, 1975, p. 26 et s.

<sup>549</sup> O. BENDOUROU, *Le régime politique marocain*, Les Editions dar Al Qalam, Rabat, 2000, p. 197.

<sup>550</sup> Il est, « *Amir al Mouminine, représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques*

<sup>551</sup> M. TOZY, *Le Roi commandeur des croyants – Edification d'un État moderne, le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986, p. 52.

<sup>552</sup> H. NADAFI, *La liberté de religion dans les États de droit musulman*, thèse, Université de Saint Etienne, 2013, p. 205

commandeur des croyants qui assure le privilège du Roi<sup>553</sup>. Les attributs du sacré dont bénéficie le Roi ne donne aucune signification réelle à la Chambre des représentants que celle inscrite dans la logique du commandeur des croyants<sup>554</sup>.

372. La Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011 dans ses articles 41 et 42, sépare entre les fonctions religieuses et politiques du Roi. Or, le premier article garde au Roi son statut d'« *Amir Al Mouminin* ». Il est désormais garant du respect de l'islam et du libre exercice des cultes<sup>555</sup>. Ce statut religieux constitue à lui seul, « *un attribut manifeste de sa suprématie symbolique et institutionnelle* »<sup>556</sup>. De ce fait, il a le monopole de la production normative et symbolique religieuse.

373. Le deuxième article 42 est consacré aux fonctions politiques du Roi<sup>557</sup>. À vrai dire, le statut du Roi après 2011, se voit non seulement

<sup>553</sup> *Ibid*, p. 206.

<sup>554</sup> M-R. ALOUI, *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, thèse, Université Paris II, 2000, p. 103.

<sup>555</sup> L'article 41 de la nouvelle Constitution marocaine dispose que, « *Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et dessein tolérants de l'Islam. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir. Le Roi exerce par dahir les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article* ».

<sup>556</sup> A. BENKHATTAB, *op. cit.*, p. 35.

<sup>557</sup> L'article 42 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011 prévoit que, « *Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le Garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques. Le Roi exerce ces missions par dahir en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution. Les dahir, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2e alinéa), 47 (1<sup>er</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas), 51, 57, 59, 130 (1<sup>er</sup> alinéa) et 174 sont contresignés par le Chef du Gouvernement* ».

préservé mais renforcé<sup>558</sup>. En vertu du nouvel article 42 de la Constitution marocaine, le Roi se voit confier la fonction du Chef de l'État. Dès lors, il n'est plus le « *représentant suprême de la nation* », mais de « *l'État* ». Par conséquent, il ne saurait y avoir de confusion ou de compétition au niveau de la représentation, le parlement retrouve ainsi une légitimité populaire électorale<sup>559</sup>. Mieux encore, l'article 42 de la Constitution marocaine, attribue au Roi sa qualité d'arbitre suprême entre les institutions de l'État.

374. Le statut d'arbitre suprême du Roi du Maroc était considéré comme contraire au principe de la neutralité de l'arbitrage en régime parlementaire. « *Ce principe implique que l'arbitre soit à l'extérieur du jeu politique et qu'il joue le rôle de régulation... Tel n'est pas le cas, car au Maroc, le Roi règne et gouverne et assume un rôle d'un arbitre suprême et non ordinaire* »<sup>560</sup>. Le statut « *d'arbitre suprême* », place-t-il le Roi au-dessus des institutions de l'État y compris le parlement ? En dépit de l'ambiguïté et de l'imprécision de l'article 42 concernant le statut de « *représentant suprême* », il est fort probable que le Roi l'interprète comme étant une qualité qui lui conférerait une place supérieure au parlement et de lui permettre d'intervenir dans tous les rouages de la vie institutionnelle du pays<sup>561</sup>.

## § 2 – Statut fortement minoritaire de l'opposition au Maghreb

375. La démocratie ne peut naître que du « *choc des idées opposées* »<sup>562</sup>. Contrairement à la notion des partis politiques qui était

<sup>558</sup> O. BENDOUROU, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *RFDC*, n°3-2012, p. 518.

<sup>559</sup> N. BERNOUSSI, « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuités et ruptures », *RFDC*, n°3-2012, p. 677.

<sup>560</sup> O. BENDOUROU, *op. cit.*, p. 519

<sup>561</sup> O. BENDOUROU, *op. cit.*, p. 520.

<sup>562</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome VI, Paris, LGDJ, 1974, p. 160. Cité par R. ETIEN, « La participation de l'opposition au débat budgétaire », *op. cit.*, p. 250.

profondément et largement abordée par la doctrine juridique et aussi politique, la notion d'opposition n'a pas eu la même part d'analyse. Cette réticence s'explique par la difficulté de définir une telle notion. « *Sa nature est tout aussi difficile à cerner que sa fonction, que l'on peine à décrire* »<sup>563</sup>.

376. Dans un sens large, l'opposition est définie comme, « *l'action des groupes politiques contre les détenteurs du pouvoir* »<sup>564</sup>. Au sens restrictif, elle, « *se définit en considérant uniquement les partis politiques représentés au parlement, qui ont déclaré officiellement ne pas soutenir le gouvernement en place* »<sup>565</sup>. Selon Pierre Avril, l'opposition est par définition minoritaire. Il considère que la contribution de l'opposition réside dans son rôle critique qui n'est pas forcément majoritaire<sup>566</sup>. Pour d'autres, l'opposition se distingue de la minorité. Ainsi, si le gouvernement s'appuie sur une majorité au sein du parlement, on pourra présumer que l'opposition coïncide avec la minorité exclue du pouvoir.

377. Pourtant, cette vision « ne permet pas de rendre véritablement compte du phénomène, et encore moins de garantir de véritables droits à l'opposition »<sup>567</sup>. Selon Marie-Claire Ponthoreau, on peut distinguer entre, « opposition du parlement (binôme exécutif-législatif) et l'opposition dans le parlement (binôme gouvernement et majorité parlementaire-opposition »<sup>568</sup>. La constitutionnalisation ou la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition nous mène à distinguer

---

<sup>563</sup> C.-M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45

<sup>564</sup> Ch. DEBBASCH, J.-M. PONTIER, *Introduction à la politique*, Dalloz, 1982, p. 102, cité par R. ETIEN, « La participation de l'opposition au débat budgétaire », *op. cit.*, p. 248.

<sup>565</sup> R. ETIEN, « La participation de l'opposition au débat budgétaire », *op. cit.*, p. 249.

<sup>566</sup> V. P. AVRIL, « La rénovation du parlement : mythes et réalités », *LPA*, 20 juin 2007, n° 123, p. 8.

<sup>567</sup> C.-M. PIMENTEL, *op. cit.*, p. 47.

<sup>568</sup> M.-C. PONTHOREAU., « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 4, 2002, p. 1129.

entre d'une part, les États qui sont en phase de construction démocratique, c'est le cas notamment des trois États du Maghreb qui viennent d'avoir trois nouvelles Constitutions<sup>569</sup>, et d'autre part, il y a les États qui ont déjà développé une tradition démocratique et qui ont envisagé cette mesure pour parfaire leur système politique. Dans cette optique, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 en sera la meilleure illustration<sup>570</sup>.

**378.** En France, la promotion de l'opposition, « *marquerait l'avènement d'une démocratie parvenue au terme de son développement, ayant atteint l'âge de raison* »<sup>571</sup>. L'opposition parlementaire est une réalité politique et institutionnelle en France. D'ailleurs, même avant la réforme constitutionnelle de 2008, l'absence d'un statut pour l'opposition en France, était compensée par l'existence de nombreux droits, comme ceux dévolus aux groupes parlementaires.

**379.** Ces droits constituaient en fait une protection de l'opposition<sup>572</sup>, et ce contrairement aux États du Maghreb, où la reconnaissance de l'opposition marque juste le début d'un processus de démocratisation du système politique,

#### **A – Reconnaissance constitutionnelle « consolante » au Maroc et en Tunisie**

**380.** L'opposition dans les trois États du Maghreb a été longtemps marquée par la faiblesse de sa représentation. « La classe politique,

<sup>569</sup> À l'heure actuelle, l'opposition est inscrite dans l'article 60 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, l'article 114 de la Constitution algérienne du 6 mars 2016, les articles 10 et 60 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011.

<sup>570</sup> L'article 51 alinéa 1 de la Constitution française tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

<sup>571</sup> A. VIDAL-NAQUET « L'institutionnalisation de l'opposition, quel statut pour quelle opposition », *RFDC*, n° 77, janvier 2009, p. 154.

<sup>572</sup> W. GILLES, « L'opposition parlementaire : Étude de droit comparé », *RDP*, n° 5, 2006, p. 1351 et 1352.

embryonnaire et sans tradition politique peine à représenter une quelconque alternative politique »<sup>573</sup>.

381. Suite à la révolution tunisienne du 14 janvier 2011 et au départ de l'ancien président Ben Ali, la Chambre des députés et la Chambre des conseillers étaient dissoutes en vertu du décret-loi du 23 mars 2011, portant organisation des pouvoirs publics<sup>574</sup>. C'est ce décret-loi qui a annoncé l'élection de l'Assemblée nationale constituante qui était élue directement par le peuple le 23 octobre 2011. Après sa mise en place le 22 novembre 2011, l'ANC procéda à l'élaboration du texte portant sur l'organisation des pouvoirs publics, qui était ratifié le 10 décembre 2011<sup>575</sup>. Qualifié de « *petite constitution* », ce texte instituait un véritable régime parlementaire. Or, la réalité du pouvoir est concentrée entre les mains du chef du gouvernement au détriment de celui du Chef de l'État, qui ne joue désormais qu'un rôle de représentation symbolique, et « où l'*ANC* s'est arrogée, non seulement le pouvoir constituant pour lequel elle a été élue, mais également, le pouvoir législatif et le pouvoir de contrôle du gouvernement par l'intermédiaire de la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement (investiture et révocation) »<sup>576</sup>. Toutes ces questions furent au cœur des discussions en raison des divergences de conception entre les différents acteurs politiques représentés au sein de l'ANC.

---

<sup>573</sup> N-E GHOZALI, « L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les États du Maghreb : le déni de liberté », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 262.

<sup>574</sup> L'article 2 du décret-loi du 23 mars 2011, disposait, « Sont dissous en vertu du présent décret-loi, les conseils suivants : la chambre des députés, la chambre des conseillers, le conseil économique et social, le conseil constitutionnel », *JORT* n° 20 du 25 mars 2011, p. 363.

<sup>575</sup> Loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, *JORT* n° 97 du 20 et 23 décembre 2011, p. 3111.

<sup>576</sup> R. BEN ACHOUR et S. BEN ACHOUR, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, n° 91-92, p. 731.

382. À travers l'observation des différentes positions exprimées lors des débats houleux dans l'hémicycle depuis fin 2011, le rôle de l'opposition tunisienne commençait à avoir une autre dimension. Même relative, l'opposition a pu exercer à côté des différentes puissances civiles, une influence en tant que contrepouvoir<sup>577</sup>. Cette opposition « *fondamentalement protestataire* »<sup>578</sup>, a pu participer à l'élimination des considérations idéologiques qui ont mêlé la rédaction de la nouvelle Constitution postrévolution au sein de l'ANC. Lors de cette période, l'opposition a critiqué fortement de nombreuses questions portant sur la nature du régime et les prérogatives constitutionnelles des différentes institutions.

383. La nouvelle Constitution tunisienne du 27 juin 2014, prévoit des droits considérables pour l'opposition. Son article 60 dispose que, « *L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple* ». Grâce à sa constitutionnalisation, l'opposition pourrait avoir le statut « *d'une opposition loyale, structurée et institutionnalisée...* »<sup>579</sup>. La constitutionnalisation de l'opposition peut se justifier également par le souci de la restructuration de l'activité parlementaire, longtemps monopolisée par une majorité dominante. La constitutionnalisation de l'opposition permet d'affirmer également la possibilité d'une alternance démocratique. L'article 60 de la Constitution apporte un nouveau droit à l'opposition. Il dispose, « *il lui est obligatoirement accordé la présidence de la commission des finances* »<sup>580</sup>.

<sup>577</sup> B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, pp.127-141.

<sup>578</sup> Expression empruntée à Hatem MRAD, *op. cit.*, p. 744.

<sup>579</sup> M. NAIFAR, « L'équilibre entre les pouvoirs et contrepouvoirs », in *Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. BACCOUCHE et E. DUBOUT, Villeneuve-d'Ascq, LexisNexis, 2015, p. 63.

<sup>580</sup> La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition est mentionnée également par l'alinéa 3 de l'article 87 du nouveau règlement intérieur de l'assemblée des représentants du peuple.

384. La présidence de l'opposition de la commission des finances ainsi que la participation dans ses travaux parlementaires peut assurer un double objectif. D'un côté, elle peut renforcer l'influence de l'opposition dans le processus décisionnel<sup>581</sup>. D'un autre côté, elle améliore l'information financière du parlement afin de mieux jouer son rôle face à la majorité et au gouvernement. En tout état de cause, la présidence de l'opposition permet à la commission des finances et si elle joue son rôle véritablement, de se présenter comme un contrôleur de l'exécution des finances publiques et non comme un simple opposant, notamment du contenu du projet de loi de finances<sup>582</sup>.

385. Dès le premier exercice, la présidence de la commission des finances n'a pas tardé à créer la polémique au sein de l'ARP. Suite à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution de 2014 ainsi que de celle du règlement intérieur de l'ARP, des parlementaires se demandaient si « *la présidence de la commission des finances revient au plus grand bloc parmi l'opposition au parlement ou à la majorité du nombre au sein de l'opposition ?* ». Après deux réunions entre les 11 membres du bureau de l'ARP et les présidents des blocs parlementaires, le bureau a finalement voté pour l'attribution de la présidence de la commission des finances à la majorité du nombre au sein de l'opposition et non à celle d'un bloc de l'opposition<sup>583</sup>.

386. Sur le plan fonctionnel, et à titre d'exemple, le président de la commission des finances à l'ARP, a récemment critiqué les augmentations de certains produits de base annoncées dans le projet de

---

<sup>581</sup> I. BOUHADANA et W. GILLES, « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 297.

<sup>582</sup> L. PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 27.

<sup>583</sup> [www.majles.marsad.tn](http://www.majles.marsad.tn)

loi de finances pour l'année 2018<sup>584</sup>. Il a proposé au gouvernement comme solution, d'annoncer que certains articles ne seront pas mis en œuvre et de suspendre tout simplement l'application de la loi de finances, ce qui paraît démagogique de la part d'une opposition qui jouit désormais d'un statut constitutionnalisé. D'ailleurs, ces augmentations étaient rejetées par la commission des finances mais elles ont été votées intégralement par la suite en plénière par la majorité au sein de l'ARP.

387. La volonté de mettre en valeur l'opposition, est particulièrement précisée dans la Constitution marocaine du 1er juillet 2011. C'est par le biais d'un article particulièrement long, que le Constituant marocain consacre solennellement l'opposition<sup>585</sup>. Dans cet article, la Constitution marocaine confère à l'opposition une protection juridique ostentatoire, et ce « *en la plaçant en dehors de toute nuisance y*

<sup>584</sup> *Ibid.*

<sup>585</sup> L'article 10 de la Constitution marocaine dispose : « *La Constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. Elle garantit, notamment, à l'opposition les droits suivants : ; - la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ; - un temps d'antenne au niveau des médias officiels, proportionnel à leur représentativité ; - le bénéfice du financement public, conformément aux dispositions de la loi ; - la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux Chambres du Parlement ; - la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires ; - la contribution à la proposition et à l'élection des membres à élire à la Cour Constitutionnelle, ; - une représentation appropriée aux activités internes des deux Chambres du Parlement ; - la présidence de la commission en charge de la législation à la Chambre des Représentants, ; - disposer de moyens appropriés pour assurer ses fonctions institutionnelles ; - la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la Nation et de ses intérêts vitaux ; - la contribution à l'encadrement et à la représentation des citoyennes et des citoyens à travers les partis politiques qui la forment et ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Constitution ; - l'exercice du pouvoir aux plans local, régional et national, à travers l'alternance démocratique, et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution ; - Les groupes de l'opposition sont tenus d'apporter une contribution active et constructive au travail parlementaire. Les modalités d'exercice par les groupes de l'opposition des droits susvisés sont fixées, selon le cas, par des lois organiques ou des lois ou encore, par le règlement intérieur de chaque Chambre du Parlement».*

*compris celle des pouvoirs constitutionnels* »<sup>586</sup>. En effet, la liste des droits de l'opposition est tellement longue, voire exhaustive que certains ont considéré que par un tel « *affichage* », les rédacteurs de la Constitution marocaine visaient une opération de « *marketing politique* »<sup>587</sup>. Cette expression était provoquée par le contexte politique qui a précédé la promulgation de la Constitution du 1er juillet 2011, qui était caractérisé par le déclenchement d'un mouvement populaire protestataire parallèlement aux deux révolutions tunisienne et égyptienne.

388. C'est « *en observant les erreurs de ses voisins pour mieux anticiper* »<sup>588</sup>, que la nouvelle Constitution marocaine y compris ses nouveaux apports au profit de l'opposition ont vu le jour. À ce propos, un observateur considère que dans certaines dispositions constitutionnelles, « *tout a été écrit pour des observateurs étrangers à rassurer ; comme pour leur affirmer de circuler car constitutionnellement parlant, tout va désormais démocratiquement bien... dans le texte fondamental au moins* »<sup>589</sup>.

389. Hormis les données politiques pouvant justifier cet arsenal de droits spécifiques au profit de l'opposition<sup>590</sup>, cette dernière est désormais la partenaire de la majorité dans les fonctions du contrôle et de législation. De ce fait, elle est appelée « *à remplir trois fonctions de*

---

<sup>586</sup> S. KASMI, « Le statut de l'opposition au Maroc », *RFDC*, n° 102, 2015, p. 457.

<sup>587</sup> L'expression du professeur Omar BENDOUROU, lors de la table ronde organisée lors de la conférence « *Constitutions et printemps arabes* », organisée par le laboratoire méditerranéen de droit public, cité par A. GELBLAT, « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », *Revue des droits de l'homme*, n° 6, 2014, p. 9. Version électronique, <http://revdh.revues.org/914>.

<sup>588</sup> M. BENNANI-CHRAIBI et M. JEGHLLALY, « La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca », *RFSP*, n° 5, 2012, p. 869.

<sup>589</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger », *RDP*, n° 3, 2012, p. 713.

<sup>590</sup> Cet arsenal juridique a été consolidé par le règlement intérieur de la Chambre des représentants marocaine du 27 novembre 2013. Sous le thème « *droits de l'opposition* », le règlement intérieur consacre 8 articles à l'opposition et ce de l'article 40 à l'article 48, (version en arabe, traduction personnelle).

*premier plan : légiférer, contrôler et s'opposer voire bloquer une décision prise par la majorité»<sup>591</sup>.*

390. Il faut souligner que la Constitution marocaine se distingue des deux Constitutions tunisienne et algérienne par l'accord de la présidence de la commission de la législation dans la Chambre des représentants à l'opposition<sup>592</sup>.

391. Mieux encore, l'article 44 du nouveau règlement intérieur de la Chambre des représentants, précise que l'opposition bénéficie obligatoirement de la présidence de deux commissions permanentes au moins, dont celle de la législation, et ce en s'abstenant d'identifier la deuxième commission ainsi que les critères pouvant permettre de présider d'autres commissions. Il en découle de cet article que la présidence de la commission des finances n'était pas expressément précisée par l'article 44 susmentionné, bien au contraire il semble que le mutisme législatif à l'égard de cette commission généralement convoitée, est un choix délibéré afin d'éviter les conflits entre les groupes d'opposition.

392. En absence d'une disposition constitutionnelle et législative explicite, un rituel parlementaire a été déjà mis en place, en vertu duquel la présidence des commissions est distribuée au prorata entre les groupes. De ce fait, cette règle de prorata pourrait combler la faille laissée par l'article 44 du règlement intérieur de la Chambre des représentants concernant la présidence de l'opposition d'au moins une deuxième commission parlementaire dont celle de la législation.

393. Récemment, l'opposition monte au créneau en matière de loi de finances au Maroc. Ayant la présidence de la commission des finances,

<sup>591</sup> S. KASMI, *op. cit.*, p. 462.

<sup>592</sup> L'alinéa 10 de l'article 10 de la Constitution marocaine.

le parti l'Istiqlal marque son territoire dans l'opposition et ce en adressant un mémorandum au gouvernement lui réclamant la présentation d'un projet de loi de finances rectificative pour 2018. Dans ce mémorandum, le parti a présenté une initiative concrétisée par des mesures et des propositions chiffrées pouvant décompresser les tensions sociales<sup>593</sup>.

394. Les grands choix budgétaires sont principalement des choix politiques, et « *c'est sur ceux-ci que l'opposition devra s'exprimer* »<sup>594</sup>. Dans cette perspective, l'opposition ne s'est pas contentée uniquement de dénoncer la politique du gouvernement mais de, « *tenter de l'infléchir, définir la sienne, convaincre et conquérir* »<sup>595</sup>.

395. Néanmoins, la Constitution marocaine ainsi que tunisienne chargent l'opposition d'un devoir non négligeable. Sous une phrase quasi identique, l'opposition est tenue selon les deux Constitutions respectives des deux États de participer d'une manière active et constructive au travail parlementaire<sup>596</sup>. Il en ressort que l'opposition ne peut plus se limiter à la critique. Elle se doit d'être « *active* » et « *constructive* ». « *C'est plus que l'accomplissement d'une tâche déterminée, c'est bien un comportement qui est attendu de l'opposition parlementaire* »<sup>597</sup>. Ce comportement devrait se matérialiser par l'abstention de l'opposition de

---

<sup>593</sup> « Loi de finances rectificative, l'Istiqlal marque son territoire dans l'opposition », publié sur [www.leconomiste.com](http://www.leconomiste.com) Edition n° 5284 du 31 mai 2018. Pour financer les mesures présentées, le parti l'Istiqlal propose les marges réalisées en raison des changements de prévisions de la loi de finances, notamment la campagne céréalière revue à la hausse de près de 25%.

<sup>594</sup> R. ETIEN, *op. cit.*, p. 261.

<sup>595</sup> PH. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2009, p. 533.

<sup>596</sup> L'article 10 de la Constitution marocaine dispose que, « *Les groupes de l'opposition sont tenus d'apporter une contribution active et constructive au travail parlementaire* ». Avec presque les mêmes termes, le dernier alinéa de l'article 60 de la constitution tunisienne dispose : « *l'opposition a, entre autres, le devoir de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire* ».

<sup>597</sup> A. GELBLAT, *op. cit.*, p. 13.

compromettre le bon fonctionnement des institutions comme elle devrait également respecter. Il s'agit en l'occurrence, de « *l'ordre juridique qui la reconnaît et la protège* »<sup>598</sup>.

396. Certes, l'opposition au Maghreb est, « *doublement handicapée par la faiblesse planifiée de sa représentation et par le verrouillage efficace du débat politique* »<sup>599</sup>, d'où vient le sentiment d'impuissance de l'opposition parlementaire face à la majorité gouvernementale. C'est dans ce sens qu'on peut provoquer l'obstruction parlementaire. Dans le contexte de l'obstruction, « *il est hors question de partager la moindre parcelle de pouvoir, l'opacité étant la règle de fonctionnement. La classe politique, embryonnaire et sans tradition politique peine à représenter une quelconque alternative politique* »<sup>600</sup>.

397. En Tunisie, l'obstruction parlementaire a été perçue comme, « *le remède* » contre « *l'exploitation intensive du principe de majorité* »<sup>601</sup>, par le parti Ennahdha. En effet, suite à l'assassinat du député opposant Mohamed BRAHMI le 25 juillet 2013, l'opposition a boycotté l'Assemblée nationale constituante et sorti à la rue en organisant le sit-in « de départ » ou « *Rahil* » pour réclamer la démission du gouvernement<sup>602</sup>. Face à ce blocage, le président de l'ANC a décidé de suspendre les travaux de l'Assemblée.

<sup>598</sup> S. KASMI, *op. cit.*, p. 465.

<sup>599</sup> N-E. GHOZALI, « L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les États du Maghreb : le déni de liberté », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 262.

<sup>600</sup> B. NABLI, « L'opposition parlementaire : Un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 133.

<sup>601</sup> Expression empruntée à K. BENDANA, « Le parti Ennahdha à l'épreuve du pouvoir en Tunisie », *Confluences Méditerranée*, n° 3/2012, p. 196.

<sup>602</sup> Sit-in « *Rahil* » était organisé à partir du 14 août 2013, par le front de salut national, composé des députés de l'opposition avec d'autres composantes de la société civile. La semaine du 24 au 31 août 2013, était “*la semaine du départ*” qui a exigé la démission du gouvernement d'Ennahdha.

398. Suite à la crise politique qui a miné le États pendant des mois et les pressions exercées par l'opposition, le Chef du gouvernement islamiste a fini par présenter sa démission le 9 janvier 2014.

399. Nonobstant les avancées enregistrées en faveur de l'opposition au Maroc ainsi qu'en Tunisie, le problème qui persiste est celui de l'exclusion de l'opposition de la mise en œuvre de ses droits dévolus par la Constitution. C'est la majorité en fait qui détient entre ses mains ce privilège. L'article 10 de la Constitution marocaine prévoit que les modalités d'exercice des droits de l'opposition sont déterminées, « *par des lois organiques ou des lois ou encore, par le règlement intérieur de chaque chambre du parlement* ». En revanche, les dispositions de l'article 59 de la Constitution tunisienne semblent floues, concernant la détermination des modalités d'exercice des droits de l'opposition. Il dispose que l'ARP crée des commissions permanentes et des commissions spéciales, dans lesquelles l'attribution des responsabilités se fait sur la base de la représentation proportionnelle. Le même article ajoute que l'ARP peut créer des commissions d'enquête, « *que toutes les autorités doivent assister dans l'exercice de leurs fonctions* ». La Constitution n'a pas défini ces « *autorités* », ni les modalités de nomination des présidents de ces commissions. L'article susmentionné s'est contenté juste de préciser que l'attribution des responsabilités se fait sur la base de la représentation proportionnelle, ce qui peut laisser entendre que la majorité peut déterminer d'elle-même les modalités d'exercice des droits de l'opposition y compris les modalités de nomination du président de la commission des finances.

400. Au Maroc, l'article 69 de la Constitution renvoie au règlement intérieur, la détermination des « règles d'appartenance, de composition et de fonctionnement concernant les groupes et groupement parlementaires et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition ».

**401.** Concrètement, aucune commission d'enquête n'a été constituée. Cependant, l'article 98 du règlement intérieur de l'ARP en Tunisie, octroie de plein droit à la majorité des membres de l'opposition la possibilité de constituer à chaque session parlementaire des commissions d'enquête ainsi que de les présider. Mieux encore, ledit article prévoit que le bureau de l'ARP ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire sur le principe de constitution de ces commissions, ni sur les faits qui ont motivé leur création comme il n'est pas soumis au vote de l'assemblée plénière.

**402.** En revanche, au Maroc, les droits de l'opposition en la matière sont plus circonscrits. Conformément à l'alinéa 3 de l'article 67 de la Constitution, la mission d'une commission d'enquête, prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire, « *le gouvernement peut arrêter le travail d'une commission d'enquête, si elle constitue un danger ou une gêne pour le gouvernement en déclenchant la procédure judiciaire* »<sup>603</sup>.

## B – Reconnaissance constitutionnelle tardive et marginalisée en Algérie

**403.** La majorité au pouvoir en Algérie a beaucoup tardé pour reconnaître un statut constitutionnel à l'opposition. D'ailleurs, le terme même de l'opposition peine encore à intégrer le langage politique officiel. Mieux encore, l'opposition n'était pas suffisamment abordée par la doctrine algérienne en droit public. Les études en la matière se font assez rares. Il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 6 mars 2016, pour que l'opposition soit reconnue<sup>604</sup>. Annoncée depuis 2011 au

<sup>603</sup> O. BENDOUROU, *op. cit.*, p. 657.

<sup>604</sup> Art. 114 nouveau de la révision constitutionnelle du 6 mars 2016 prévoit que, « L'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique, notamment :

- 1 – la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
- 2 – le bénéfice des aides financières accordées au titre des élus au Parlement ;
- 3 – la participation effective aux travaux législatifs ;
- 4 – la participation effective au contrôle de l'action gouvernementale ;
- 5 – une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du Parlement ;

lendemain des révoltes arabes, la dernière révision constitutionnelle de 2016 évoque pour la première fois et d'une façon explicite le mot « *opposition* ». L'ancien président Bouteflika a décrit cette révision comme « *une avancée majeure et historique* »<sup>605</sup>.

404. Certes, l'adoption d'un statut de l'opposition est devenue une aspiration majeure des démocraties en voie de construction<sup>606</sup>. Mais la lecture de l'article 114 nouveau de la Constitution nous renvoie aux remarques suivantes.

405. D'abord, contrairement à l'article 60 de la Constitution marocaine, qui qualifie l'opposition comme une composante essentielle des deux chambres parlementaires, l'article 114 de la Constitution algérienne prévoit une phrase laconique pour introduire le statut de l'opposition.

406. Selon le Constituant algérien, « l'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique ». Ces termes aussi simples que généraux peuvent s'appliquer sur n'importe quelle formation politique. Mieux encore, la Constitution algérienne qui a identifié les différents moyens d'exercice du droit de contrôle du travail gouvernemental, s'est contenté de citer dans son article 114, les différents droits de l'opposition mais sans aucun détail. Au surplus, c'est le seul article consacré à

---

6 – la saisine du Conseil constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 187 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, au sujet des lois votées par le Parlement ;

7 – la participation à la diplomatie parlementaire.

Chaque chambre du Parlement consacre une séance mensuelle pour débattre d'un ordre du jour présenté par un ou des groupes parlementaires de l'opposition.

Les modalités d'application de cet article sont précisées par le règlement intérieur de chacune des deux chambres du Parlement ».

<sup>605</sup> « Nouvelle Constitution – Algérie : la presse partagée, la diaspora et l'opposition critiques », publié sur [www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr) du 8 février 2016.

<sup>606</sup> B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : Succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 11.

l'opposition dans la constitution. D'ailleurs, la brièveté des dispositions de l'article 114 relatif à l'opposition semble être révélatrice du manque d'intérêt que donne réellement le pouvoir politique à l'opposition.

407. Plus surprenant encore, la nouvelle Constitution algérienne ne mentionne aucune commission parlementaire pouvant être présidée par l'opposition<sup>607</sup>. La Constitution parle uniquement dans ce sens d'une représentation appropriée au sein des deux chambres parlementaires. Il n'y en a aucune précision sur les critères adoptés pour qualifier cette représentation d' « *appropriée* », ni sur l'organe chargé de son appréciation.

408. D'ailleurs, le nouveau règlement intérieur de l'APN du 25 août 2016, n'évoque en aucun moment la représentation de l'opposition au sein des commissions parlementaires<sup>608</sup>. Il faut souligner d'ailleurs que le nouveau règlement intérieur de l'APN, a été déjà élaboré depuis 2012, mais reporté plusieurs fois en raison de quelques incohérences dénoncées par l'opposition<sup>609</sup>.

409. La marginalisation de l'opposition en Algérie aussi bien dans le texte constitutionnel que dans la pratique a poussé récemment un observateur à conclure qu'il n'y a pas « *d'opposition en Algérie mais des opposants* »<sup>610</sup>.

410. La problématique des partis politiques ainsi que celle de l'opposition ne constituent pas les seuls facteurs de la déficience politique du pouvoir financier dans les États du Maghreb. En effet, l'intervention

<sup>607</sup> L'alinéa 5 de l'article 114 de la Constitution algérienne prévoit le droit de l'opposition à « *une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du parlement* ».

<sup>608</sup> Loi organique n°16-12 du 25 août 2016, JORA n°50 du 28 août 2016, p.49.

<sup>609</sup> [www.liberte-algerie.com](http://www.liberte-algerie.com) du 26 mai 2018.

<sup>610</sup> M.-S. BENTEBOULA, « Face à Bouteflika, l'opposition peut-elle préconiser un candidat unique à la présidentielle », [www.lematindalgerie.com](http://www.lematindalgerie.com) du 15 février 2018.

accentuée, constatée et renforcée de l'exécutif discrédite la thèse selon laquelle le parlement est le maître exclusif de l'autorisation budgétaire.

## SECTION II

### UN PARLEMENT RÉDUIT À UNE CHAMBRE D'ENREGISTREMENT DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

411. Jean-Marie Cotteret affirmait que le vote du budget est une prérogative essentielle du parlement. Il considérait que, « *Le gouvernement ne devrait bénéficier d'aucun pouvoir par rapport aux lois de finances* »<sup>611</sup>. Or, la pratique attestait que techniquement, l'action du gouvernement se justifiait<sup>612</sup>. Selon Pierre Avril, « *La principale source de déséquilibre au niveau institutionnel provient de ce que la représentation nationale est appelée à soutenir une action qui est préparée et mise en œuvre en dehors d'elle* »<sup>613</sup>. Le projet de loi de finances ainsi que la loi fiscale, ne sont pas les œuvres exclusives du parlement. La prépondérance de l'exécutif dans le processus budgétaire (§ 1), explique l'empiètement systématique du pouvoir exécutif sur le domaine législatif (§ 2).

#### § 1 – La prépondérance de l'exécutif dans le processus budgétaire

412. Concrètement, la préparation du projet de loi de finances est l'œuvre du ministère des finances qui détient en fait, « *un instrument de politique gouvernementale* »<sup>614</sup>. Cette fonction confère à son titulaire une

---

<sup>611</sup> J.-M. COTTERET, « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire », *RSF*, 1963, p. 372.

<sup>612</sup> J.-M. COTTERET, *op. cit.*, p. 376.

<sup>613</sup> P. AVRIL. « Quel équilibre entre exécutif et législatif », *RDP*, numéro spécial, 2002, p. 277.

<sup>614</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p. 25.

responsabilité particulière qui dépend de l'importance du budget en tant que mode de planification de l'activité financière de l'État<sup>615</sup>. L'activité financière de l'État est subordonnée à l'impératif de prévoir les ressources dont il peut disposer. De ce fait, le budget est, « *la première arme de la panoplie du gouvernement pour conduire sa politique économique et sociale* »<sup>616</sup>.

413. D'ailleurs, la prépondérance de l'exécutif en matière financière est telle, que le rôle du législatif s'y trouve instrumentalisé. Selon Jean Pierre Lassale, « *l'exécutif dispose d'une force de dissuasion impressionnante qui place d'emblée le parlement dans une situation d'inégalité constitutionnelle* »<sup>617</sup>.

414. En Tunisie, l'emprise de l'exécutif sur le débat budgétaire se manifeste par un ensemble d'indications qui peuvent montrer que la phase parlementaire de la loi de finances pourrait être dominée explicitement ou implicitement par le pouvoir exécutif. Par la voie de la commission des finances lors des discussions, le gouvernement bénéficie d'une prépondérance technique.

415. À chaque discussion parlementaire du projet de loi de finances, le gouvernement veille officieusement à entretenir une collaboration très étroite avec la commission des finances ainsi que lors de l'assemblée plénière, afin de convaincre les députés du bien-fondé de leur projet budgétaire. Dans ce contexte, l'exemple de la loi de finances pour l'année 2018 est très illustratif. Malgré les polémiques suscitées par les nouvelles dispositions contenues dans le texte du projet de loi de finances pour l'année 2018, le texte a été voté dans son intégralité. En présentant le programme affiché du parti au pouvoir pour l'année

<sup>615</sup> M. BASLE, *Le budget de l'État*, Paris, La découverte, 1985, p. 5.

<sup>616</sup> *Ibid.*

<sup>617</sup> J.-P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 26.

projetée, le gouvernement est parvenu par la force de persuasion<sup>618</sup> ainsi que par la voie de la discipline du vote à faire passer ses nouvelles dispositions quoique controversées.

416. Ce paradoxe s'explique par le mécanisme de la « *consigne du vote* », qui caractérise profondément la pratique parlementaire en Tunisie. D'un autre côté, même au cours des discussions en séance plénière, le règlement intérieur de l'ARP concrétise cette emprise gouvernementale. Ainsi, l'article 113 restreint le droit à la parole aux députés autres que les rapporteurs et les présidents des commissions. En revanche, l'article 116 du règlement intérieur, prévoit que le représentant du gouvernement a le droit à la parole dès qu'il la demande.

417. De même et s'agissant des amendements, le pouvoir exécutif ne laisse souvent adopter que ceux présentés par les députés ou les commissions parlementaires établissant un équilibre entre les recettes et les dépenses. Ces amendements ne sont acceptés que lorsqu'ils sont cautionnés par le ministre des finances<sup>619</sup>. Il convient également de préciser que la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, a réservé au gouvernement le monopole en matière de présentation des projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances<sup>620</sup>.

418. De même, le recours déraisonnable du gouvernement à la loi de finances complémentaire notamment en Tunisie ces dernières années démontre l'emprise de l'exécutif dans le processus budgétaire. En principe, la loi de finances complémentaire ou rectificative intervient au cours de l'année pour apporter des modifications à la loi de finances

---

<sup>618</sup> L'actuel ministre des finances tunisien Ridha CHALGHOUUM a joué un grand rôle dans les couloirs de l'ARP afin de convaincre les députés du vote du projet de loi de finances pour l'année 2018.

<sup>619</sup> Z. MDHAFFAR, *op. cit.*, p. 300.

<sup>620</sup> L'alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution tunisienne prévoit que, « Le chef du Gouvernement est compétent pour présenter les projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances ».

initiale généralement dans le sens d'une extension des dispositions financières accordées au gouvernement<sup>621</sup>. En cas d'insuffisance des dotations allouées par la loi de finances initiale, le gouvernement peut déposer devant le parlement un projet de loi de finances complémentaire.

419. En dépit qu'elle porte atteinte au principe de la légalité budgétaire, cette prérogative reconnue exclusivement au pouvoir exécutif semble être un mal nécessaire et ce compte tenu de la complexité de la matière financière. La détermination des besoins en dépenses, l'évaluation des engagements financiers de l'État et de leurs impacts économiques et sociaux ne peuvent être effectuée que par, « *un puissant appareil administratif qui ne peut être placé que sous la direction de l'exécutif* »<sup>622</sup>.

420. La loi de finances complémentaire ou rectificative intervient au cours de l'année pour apporter des modifications à la loi de finances initiale généralement dans le sens d'une extension des dispositions financières accordées au gouvernement<sup>623</sup>. En cas d'insuffisance des dotations allouées par la loi de finances initiale, le gouvernement peut déposer devant le parlement un projet de loi de finances complémentaire.

421. Depuis 2011, la Tunisie est entrée dans un cercle vicieux des lois de finances complémentaires qui sont devenues un rituel. À plusieurs reprises et après l'adoption de la loi de finances initiale, le gouvernement revient avec une loi de finances complémentaire pour rétablir le déséquilibre financier. Cependant, le recours récurrent à la loi de finances complémentaires depuis 2011, a été critiqué par certains spécialistes au motif qu'« *Il n'est pas concevable que chaque année...on doive recourir à*

<sup>621</sup> Voir F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », *RFFP*, n°98, 2007, pp. 181-205.

<sup>622</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlements », *op. cit.* p. 308.

<sup>623</sup> Voir F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », *RFFP*, n°98, 2007, pp.181-205.

*une loi de finances complémentaire pour ajuster le budget, parce que les prévisions n'étaient pas bien élaborées dès le départ »<sup>624</sup>.*

422. Au surplus, les nouvelles dispositions constitutionnelles empêchent l'attribution au Chef du gouvernement d'un pouvoir d'édicter des mesures conjoncturelles pour faire face à un déséquilibre inattendu au cours de l'exercice budgétaire.

423. En vertu de l'article 65 de la Constitution, la délégation au profit du décret n'est plus autorisée par les dispositions fixant le domaine de la loi. Par ailleurs, en matière d'imposition, l'alinéa 7 de l'article 65 de la nouvelle Constitution supprime la possibilité de délégation du parlement au président de la République en matière des lois de finances et des lois fiscales. Dès lors, ce dernier ne peut plus exercer un pouvoir fiscal à titre initial en matière des impôts et des contributions.

424. Sous la nouvelle conjoncture économique et les aléas politiques que subit actuellement la Tunisie, le pouvoir financier a dépassé la sphère classique de concurrence entre le parlement et le gouvernement pour faire participer d'autres intervenants. Désormais, les choix financiers de l'État sont négociés, dans le stade de préparation de la loi de finances avec non seulement des groupes locaux de pression mais aussi les instances internationales, tels que la banque mondiale et le fonds monétaire international en particulier<sup>625</sup>.

---

<sup>624</sup> « Walid Ben Salah : « Le PLF 2019 n'est pas une source d'insatisfaction », article publié sur [www.leconomistemaghrebin.com](http://www.leconomistemaghrebin.com) du 5 novembre 2018.

<sup>625</sup> Suite à la crise économique qui frappait la Tunisie sous des indicateurs économiques inquiétants, un endettement et un déficit commercial aggravé depuis 2017, certains experts locaux ainsi que des institutions mondiales, dont le Fonds monétaire international, ont affirmé que la situation économique et financière en Tunisie est alarmante et ont exigé que la dernière loi de finances pour 2018 prévoie des réformes de toute urgence. A l'issue d'une réunion avec un représentant du gouvernement, le directeur général adjoint du fonds monétaire international a divulgué la liste des recommandations adressées de l'FMI au gouvernement tunisien. L'extrait de cette déclaration est le suivant, « *Pour que l'ajustement budgétaire soit un succès, un renforcement de l'exécution des politiques économiques est nécessaire. Il sera crucial*

## **§ 2 – L’empiétement systématique du pouvoir exécutif sur le domaine législatif**

425. Au Maroc, la nouvelle Constitution réserve de nouvelles fonctions au parlement. Selon l'article 70 de la nouvelle Constitution, le parlement exerce le pouvoir législatif, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Toutefois, la logique institutionnelle du Maroc favorise la suprématie légale et symbolique de l'exécutif sur les autres institutions de l'État<sup>626</sup>. Cela constitue deux sérieux obstacles qui empêchent l'institution représentative, d'affirmer son identité institutionnelle en tant qu'instance législative souveraine et en tant qu'instance de contrôle de l'action du gouvernement<sup>627</sup>.

426. La suprématie institutionnelle du Roi, qui constitue la clé de voûte du régime politique marocain empêche toujours « l'émergence d'une institution parlementaire concurrente disposant des pouvoirs comparables à ceux du gouvernement et moins à ceux du monarque »<sup>628</sup>.

427. Mieux encore, selon l'alinéa 2 de l'article 70 de la nouvelle Constitution marocaine, le parlement peut autoriser le gouvernement pendant un délai déterminé, à prendre des mesures qui relèvent habituellement du domaine de la loi. Toutefois, la nature juridique de ces

*d'accroître les recettes fiscales de manière équitable et de freiner les dépenses courantes afin de réduire la dette et d'accroître l'investissement et les dépenses sociales. Pour 2018, il est prioritaire de renforcer le recouvrement des impôts, de mettre en œuvre les départs volontaires de fonctionnaires, de ne pas accorder de nouvelles augmentations salariales sauf si la croissance s'avère supérieure aux prévisions et de relever les prix des carburants chaque trimestre. Il sera tout aussi important de répartir la charge de l'ajustement de manière équitable parmi les composantes de la société et de protéger les groupes vulnérables. Les partenariats publics-privés ne devraient être menés que s'ils s'inscrivent dans un cadre juridique et réglementaire adéquat», « FMI : La Tunisie reste très vulnérable sur le plan macroéconomique », publié sur www.leaders.com.tn du 28 mars 2018 ; Voir www.imf.org / Communiqué de presse de fin de mission en Tunisie d'une équipe des services du FMI, du 17 juillet 2019.*

<sup>626</sup> A. BENKHATTAB, *op. cit.*, p. 36.

<sup>627</sup> A. BENKHATTAB, *op. cit.*, p. 33.

<sup>628</sup> *Ibid.*

mesures demeure ambiguë, car la Constitution marocaine ne précise pas si ces mesures relèvent du domaine réglementaire proprement dit en raison de leur émanation du gouvernement ou du domaine de la loi en raison de leur nature incontestablement législative<sup>629</sup>.

428. L'article 73 laisse le soin pour le gouvernement de recourir, en cas de besoin, à la délégalisation de la loi, qui consiste à demander l'avis de la Cour constitutionnelle sur le caractère réglementaire d'une loi qui aboutirait à sa modification ultérieure par un simple décret. Il faut préciser qu'avec un simple accord des commissions parlementaires, le parlement peut au sein des deux Chambres, légiférer pendant les intervalles des sessions parlementaires<sup>630</sup>. De plus, si le domaine de la loi est rigoureusement limité par l'article 71 à environ trente domaines, on observe en revanche que conformément à l'article 72 de la Constitution marocaine, tous les autres domaines qui ne relèvent pas de l'énumération énoncée par cet article, relèvent exclusivement du domaine réglementaire dévolu expressément au gouvernement.

429. En raison de l'existence d'un domaine assigné à la loi, toutes les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi sont du domaine du pouvoir réglementaire général<sup>631</sup>. De ce fait, le parlement marocain, « *n'a de compétences que théoriques*<sup>632</sup> ». Ceci est vrai aussi bien en matière législative proprement dite qu'en matière financière.

430. Le parlement algérien également subit la même limitation. Dans les articles 141 et 142 de la Constitution algérienne<sup>633</sup>, le domaine de la loi est défini. Les matières autres que celles réservées à la loi

---

<sup>629</sup> A. BENKHATTAB, *op. cit.*, p. 37.

<sup>630</sup> L'article 81 de la Constitution marocaine.

<sup>631</sup> L'article 72 de la Constitution marocaine.

<sup>632</sup> B. BOUSSELHAM, *Le parlement marocain et les finances publiques*, thèse, Université Paris Nord, 1985, p. 224.

<sup>633</sup> En vertu de la révision constitutionnelle algérienne du 6 mars 2016.

relèvent du pouvoir réglementaire du président de la République<sup>634</sup>. Néanmoins, la révision constitutionnelle du 6 mars 2016, apporte une innovation notable. Désormais, « *le gouvernement doit présenter annuellement à l'Assemblée populaire nationale une déclaration de politique générale* »<sup>635</sup>.

431. Avant qu'elle soit obligatoire, il faut rappeler que la mission du gouvernement de présenter annuellement une déclaration de politique générale était facultative<sup>636</sup>.

432. D'un autre côté, l'article 136 nouveau de la Constitution exige une procédure singulière par rapport à ses deux homologues tunisienne et marocaine. Il s'agit de stipuler vingt signatures des députés ou vingt signatures des membres du Conseil de la nation pour la recevabilité d'une proposition de loi. Cette condition reflète une intention de limiter au maximum le domaine d'intervention parlementaire y compris le droit d'initiative. « *Le nombre des textes de lois votés par l'APN, inférieur de trois, voire de quatre fois, le nombre des ordonnances présidentielles, conforte assez bien l'étiquette de « chambre d'enregistrement... »*<sup>637</sup>.

433. Les députés au Maroc ne peuvent pas prendre d'initiative législative dans n'importe quel domaine. En effet, l'exécutif peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui empiète sur le domaine du règlement<sup>638</sup>. « *Les restrictions apportées à la liberté d'initiative des parlementaires ressortent d'abord des contraintes institutionnelles. Le gouvernement s'est vu reconnaître un pouvoir*

<sup>634</sup> L'article 143 de la Constitution algérienne.

<sup>635</sup> L'article 98 de la nouvelle Constitution algérienne.

<sup>636</sup> L'article 84 de la Constitution algérienne de 1996.

<sup>637</sup> A. TAIBI, « Les limites du principe de la liberté d'investir en droit algérien », *Revue internationale de droit comparé*, 2013, p. 777.

<sup>638</sup> L'article 79 de la Constitution marocaine.

*important dans la maîtrise du déroulement de la procédure législative. Son pouvoir d'initiative législative est sans aucune mesure avec celui du parlement»<sup>639</sup>.*

434. La participation à la fixation de l'ordre du jour était traditionnellement de la compétence discrétionnaire du parlement. En principe, le gouvernement n'avait jamais à intervenir dans la détermination du programme des discussions du parlement. Ce principe est aujourd'hui renversé, ce sont les projets de lois déposés par l'exécutif et les propositions acceptées par lui qui sont discutées et dans l'ordre qu'il a lui-même fixé. Les trois États du Maghreb n'échappent pas à cette évolution.

435. En Algérie, le pouvoir exécutif exerce un rôle capital dans la fixation de l'ordre du jour. Il est arrêté au début de chaque session parlementaire par les bureaux des deux chambres et le représentant du gouvernement alternativement et ce suivant un ordre de priorité fixé par le gouvernement<sup>640</sup>. Lors du dépôt d'un projet de loi, le gouvernement dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour en souligner l'urgence<sup>641</sup>. Le pouvoir du gouvernement sur l'ensemble de l'ordre du jour est déterminant. Son pouvoir d'appréciation illimité et inconditionnel de l'ordre de priorité, pourrait le permettre de réduire à sa guise le pouvoir d'initiative déjà dévolu avec restriction aux députés.

436. Au Maroc, le gouvernement bénéficie également d'établir la priorité de l'ordre du jour. C'est l'article 82 de la Constitution qui

---

<sup>639</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 165.

<sup>640</sup> L'article 15 de la loi organique n° 16-12 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les Chambres du parlement et le Gouvernement, *JORA* n° 50 du 28 août 2016, p. 49.

<sup>641</sup> L'article 16 de la loi organique n° 16-12.

consacre ce privilège au profit du gouvernement<sup>642</sup>. En vertu de ce privilège, le gouvernement a plus qu'un droit de regard sur l'établissement de l'ordre du jour. Formellement, c'est la conférence des présidents des commissions et des groupes parlementaires qui fixe l'ordre du jour. Mais en réalité, cette réunion entérine l'ordre du jour prioritaire établi par le gouvernement, qui sera complété par des propositions à l'ordre du jour complémentaire<sup>643</sup>.

**437.** L'hégémonie du gouvernement marocain en matière de l'ordre du jour a permis à ce dernier d'écartier des débats, certains amendements par le biais de l'exception d'irrecevabilité et ne retenir que les amendements d'origine gouvernementale, ou qui sont acceptés par l'exécutif. D'ailleurs, « *la priorité dont bénéficie le projet de loi sur le texte adopté... lui confère en pratique le pouvoir de diriger le débat et de l'orienter* »<sup>644</sup>.

**438.** Les réformes engagées dans les trois États du Maghreb depuis la fin des années quatre-vingt-dix poussent donc vers un processus de démocratisation afin de rééquilibrer l'organisation des pouvoirs publics et rétablir un pouvoir financier réel du parlement. Cependant, ce processus n'est pas une mince affaire et se heurte parfois à des incertitudes.

<sup>642</sup> L'article 82 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011 prévoit, « *L'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé* ».

<sup>643</sup> L'article 92 de la loi organique n° 16-12.

<sup>644</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 167.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

439. Il est tout à fait indéniable que le pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb, renferme une dimension hautement technique. La panoplie des moyens d'action techniques classiques s'est renforcée par les trois nouvelles Constitutions. Désormais, on y assiste à une véritable responsabilisation du parlement dans les questions budgétaires de l'État et ce par le biais des questions écrites et orales, par la consécration du droit à l'information et notamment par la voie du rôle des commissions des finances.

440. Le large éventail de pouvoirs constitutionnels et de prérogatives législatives offerts récemment aux trois parlements du Maghreb démontre qu'il y a eu des aménagements institutionnels significatifs concernant la deuxième chambre parlementaire et également la constitutionnalisation de l'opposition. Le phénomène partisan qui revêt une certaine spécificité dans les trois États du Maghreb, a faussé les schémas institutionnels fondés sur la distribution équilibrée des pouvoirs.

441. Ce sont les partis au pouvoir représentant la majorité au sein du parlement qui détiennent le monopole de décision. Le phénomène partisan et plus particulièrement le système des quotas partisans notamment en Tunisie, affaiblit toujours le pouvoir financier du parlement car il compromet à chaque fois l'installation des instances constitutionnelles, le retard de 4 ans pour voter les membres de la Cour constitutionnelle, en est la meilleure illustration. Ce type de dysfonctionnement politique affecte sévèrement la crédibilité des parlements dans la région. Cette distorsion nous impose à se demander si le pouvoir financier dans les trois États existe vraiment ?

442. En se basant sur les récentes expériences parlementaires au Maghreb, les sources de faiblesse lors du processus de l'adoption de la loi de finances proviennent du fait que l'arsenal constitutionnel et législatif en matière du pouvoir financier du parlement n'est pas encore associé à

une volonté politique réelle d'exercer un pouvoir de contrôle qui devra permettre la réforme de certaines politiques, institutions ou procédures.

443. De même, les faiblesses structurelles ne permettent pas de participer de manière tangible au processus budgétaire. Considéré comme, « *le grand débat politique de l'année* »<sup>645</sup>, les débats budgétaires qui inaugurent le vote annuel de la loi de finances, devraient normalement consacrer un contrôle de conformité de la gestion des deniers publics à la politique gouvernementale approuvée par le parlement. En d'autres termes, le débat budgétaire lors du vote annuel de la loi de finances devra focaliser sur la destination des dépenses publiques et non sur leur nature. Or, la réalité révèle que le débat budgétaire fait encore l'objet de la surenchère démagogique. Ce fait est aggravé par l'absence d'une majorité homogène et constructive dans ces trois parlements.

444. Admettons le fait qu'il est rare de formuler un texte de loi qui n'ait pas d'incidence financière ou qui ne traduit pas une aggravation des dépenses de l'État ou une diminution des ressources, les propositions des parlementaires devraient être constructives et équilibrées. Quant aux questions parlementaires, elles demeurent un moyen d'information limité dans les trois États du Maghreb. Concrètement, les ministres donnent rarement une information claire et exhaustive sur les problèmes évoqués par les députés dans leurs questions. Cette problématique est aggravée par la mise en veilleuse des commissions d'enquête où le recours à ce procédé d'investigation est pour le moment quasi inexistant notamment en Tunisie et en Algérie.

445. Les obstacles susvisés ont contribué à l'adoption d'une nouvelle perception du parlement et de son pouvoir financier. La consécration d'un pouvoir financier structuré et animé par une volonté

---

<sup>645</sup> P. AMSELEK, *Le budget de l'État de la Ve république*, op. cit., p. 566.

claire de démocratisation est devenue une revendication politique dans les trois États du Maghreb. Pourtant la nouvelle perception du pouvoir financier du parlement telle qu'inscrite au sein des nouveaux dispositifs législatifs et constitutionnels respectifs des trois États du Maghreb ne manque pas d'être discutée.



## **PARTIE II**

**UN POUVOIR FINANCIER  
DONT LA CONSÉCRATION EST DISCUTÉE**



446. La consécration du pouvoir financier de l'organe législatif au Maghreb s'est affichée sous la volonté de modernisation des institutions politiques. L'engagement des trois États du Maghreb dans un processus de démocratisation a été motivé par « *une préoccupation* », de relever les défis et de se conformer aux standards internationaux en la matière.

447. À la lumière de leurs trois nouvelles Constitutions respectives, il faut souligner qu'il y avait des réformes engagées. Avec une différence de degré et non de nature, les trois États du Maghreb ont mis en place un dispositif institutionnel ainsi qu'organique pour parvenir à développer la qualité démocratique de leurs régimes politiques (**Chapitre I**).

448. Cette volonté annoncée de modernisation s'accompagne depuis des années par deux mots d'ordre, à savoir « *la démocratisation du système politique et la consécration de l'État de droit* ». Quoique réitérée à chaque discours politique, cette « *clause de style* » s'avère imprécise et relève plutôt de la phraséologie politique.

449. L'ouverture des régimes politiques des trois États du Maghreb a été engendrée par des pressions internes mais également influencée par des changements internationaux intervenus sur la scène internationale. Il faut souligner également la naissance de nouvelles théories de gouvernance ainsi que de nouveaux représentants, ce qui traduit une volonté réelle d'émancipation du pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb (**Chapitre II**).

# CHAPITRE I

## UN POUVOIR FINANCIER CONFRONTÉ À UN PROCESSUS INCERTAIN DE DÉMOCRATISATION

450. L'expression de la « *démocratisation* », nous renvoie à son origine, qui est « *la démocratie* ». En réalité, la démocratie n'a jamais eu qu'une existence théorique. « *C'est depuis 1945, « c'est-à-dire depuis ce que l'on appelle la "victoire des démocraties" à l'issue de la seconde guerre mondiale, consensus pour en faire un objet de piété devant lequel on s'incline sans examen de son contenu réel ou sur lequel on bavarde en prenant soin d'être le plus abstrait possible* »<sup>557</sup>.

451. Dans les États du tiers monde et du Maghreb en particulier, il y est difficile à mettre en œuvre un processus de démocratisation car les transformations idéologiques relatives à la culture et aux représentations symboliques demandent du temps et progressent très lentement. Cette hésitation est due essentiellement à l'immaturité des institutions politiques instaurées au lendemain de l'indépendance.

452. Dépourvus d'un référentiel d'édification des institutions étatiques, les États du Maghreb sont encore au stade d'expérimentation à la recherche des « *modèles* » politiques, permanents et conformes aux spécificités idéologiques, sociales et culturelles de chaque pays. Or, les changements politiques survenus ces dernières années dans les trois États du Maghreb, ont bien démontré que le processus de démocratisation y affiché peine encore à trouver le bon chemin (**Section 1**). « *Il conviendrait alors de concevoir la démocratisation non pas comme l'aboutissement d'un processus de transformation des valeurs idéologiques, mais plutôt comme le début de ce processus, qui connaîtra*

*des contradictions, des conflits, des reculs, mais dont la tendance est à long terme»<sup>646</sup>.* Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances permet de vérifier « *l'orthodoxie financière* » des dispositions soumises à son examen. Cette technique permettra de s'assurer de la conformité des décisions financières aux principes des finances publiques, mais également de promouvoir le dispositif juridique régissant la matière financière. Toutefois, le contrôle de constitutionnalité des lois de finances dans les trois États du Maghreb constitue encore un noyau en voie d'évolution, superficiel et incomplet (**Section 2**).

## SECTION I

### UN POUVOIR FINANCIER DIFFICILEMENT INSCRIT DANS UN CONTEXTE AFFICHÉ DE MODERNISATION

453. Les difficultés qui entravent le phénomène démocratique dans les États du Maghreb tiennent à plusieurs raisons. Parmi les raisons les plus édifiantes figurent les obstacles d'identifier un pouvoir financier de l'organe législatif, dans un contexte de modernisation qui ne dépasse pas le seuil de « *la phraséologie politique* »<sup>647</sup>.

454. La consécration d'un « *État de droit* » constitue le dénominateur commun de cette volonté affichée de démocratisation dans les trois États du Maghreb (**§ 1**). Certes, on assiste à un profond changement dans ces trois États durant ces dernières années, tant politiques, économiques que sociaux, mais l'idée selon laquelle ces États adoptent un processus de démocratisation et de modernisation de leurs

---

<sup>558</sup> L. ADDI, *L'Algérie et la démocratie, pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine*, La Découverte, Paris, 1994, p. 41.

<sup>559</sup> Expression empruntée à R. BEN ACHOUR, « La Révision constitutionnelles du 1<sup>er</sup> juin 2002 en Tunisie : entre l'affirmation de l'État de droit et le renforcement de l'autorité », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 351.

institutions politiques notamment représentatives demeure floue. D'un autre côté, il importe de révéler que l'héritage colonial a fortement marqué l'histoire constitutionnelle et politique des trois États du Maghreb. De ce fait, transposer les principes démocratiques tels qu'ils existent en occident sans prendre en considération les spécificités originales de chaque pays, relève tout simplement du pur mimétisme juridique (**§ 2**).

### **§ 1 – Un « État de droit » de façade**

455. Le processus d'organisation et d'institutionnalisation du pouvoir, dans tous ses aspects, constitue certes un préalable inévitable pour tout État qui s'autoproclame de droit. Conçu par les grands juristes allemands du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>648</sup>, l'État de droit revêt « *une surcharge de significations* »<sup>560</sup>. Carré de Malberg est le premier qui a eu le mérite de distinguer l'État légal de l'État de droit. Il précisait que l'État légal est « *celui dans lequel tout acte de puissance publique présuppose une loi à laquelle il se rattache et dont il est destiné à assurer l'exécution* », alors que l'État de droit est, « *tout acte de puissance administrative présuppose une loi à laquelle se rattache et dont il est destiné à assurer l'exécution* »<sup>649</sup>. Jacques Chevallier considère que l'État de droit est une expression qui associe deux termes dont la relation apparaît singulièrement complexe et susceptible de lecture contrastée.

560 Historiquement, le concept de l'État de droit est la traduction littérale de l'allemand « *Rechtssaat* », concept développé au XIX<sup>e</sup> siècle par V. VON MOHL, professeur, ministre de la justice, député libéral au Reichstag. Il fut considéré comme l'un des fondateurs de l'étude moderne du droit administratif allemand et partisan du positivisme juridique), juriste et homme politique du centre gauche et F.J. STAHL, lui aussi juriste et politicien faisant partie du courant conservateur, cité par M. GARGOURI, « *État de droit et pluralisme* », in *Constitution et État de droit*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sfax, 6-7 février 2009, ATDC, 2010, p. 132.

<sup>649</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Paris, Sirey, 1920, p. 490.

456. D'une part, le droit appelle l'État, qu'il soit défini à partir de ses finalités, de son mode d'intervention dans les rapports sociaux, ou encore de sa puissance normative, il semble toujours aboutir irrésistiblement à l'État, qui se présente comme l'incarnation même de l'idée de droit.

457. D'autre part, et à l'inverse, l'État appelle le droit. Non seulement la puissance de l'État s'exprime par la norme juridique et passe par l'édition des règles obligatoires, mais « *encore l'État tout entier imprégné par le droit, coulé dans la moule juridique* »<sup>650</sup>.

458. On peut adopter une approche plus simplifiée de l'État de droit<sup>651</sup>, dans laquelle il distinguait entre deux catégories. Il s'agit en premier lieu d'une catégorie classique et essentiellement formelle qui assimile l'État de droit à la hiérarchie des normes, dont le respect s'impose à toutes les autorités, garanti le cas échéant par une sanction juridictionnelle. En second lieu, il s'agit d'une conception plus idéologique, et qui va devenir depuis le début les années quatre-vingt un thème central du discours politique.

459. Les trois États du Maghreb semblent opter pour la deuxième conception, où la référence à l'État de droit y constitue un vrai rituel depuis deux décennies au moins, et qui s'accentue particulièrement après la promulgation de leurs trois nouvelles Constitutions (**A**). Toutefois, cette adhésion théorique ne permet pas d'occulter une distorsion entre le texte constitutionnel et la pratique politique (**B**).

---

<sup>650</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 316.

<sup>651</sup> J.-CL. SANTUCCI, « L'État de droit et droits de l'État au Maroc, Réflexions à propos du conseil consultatif des droits de l'homme », *AAN*, 1995, p. 289.

## A – La notion de l’État de droit est un référentiel indispensable dans les Constitutions des trois États du Maghreb

460. Dans le libellé des préambules de leurs Constitutions respectives, la Tunisie<sup>652</sup>, l’Algérie<sup>653</sup> et le Maroc<sup>654</sup> se définissent elles-mêmes comme des États démocratiques. Les trois États du Maghreb comptent au nombre des régimes arabes qui admettent formellement dans leurs textes constitutionnels fondamentaux, « *les éléments essentiels de l’État de droit qui sont la séparation des pouvoirs, la mise en œuvre d’un processus électif de l’existence d’une instance de représentation populaire* »<sup>655</sup>.

461. Il importe de souligner que la démocratisation était à l’ordre du jour au Maghreb au seuil des années quatre-vingt-dix<sup>656</sup>. Un aperçu

---

<sup>652</sup> Le préambule de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 prévoit, « ...Oeuvrant pour un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil et gouverné par le droit, et dans lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce sur la base de l'alternance pacifique à travers des élections libres, et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ; dans lequel le droit de s'organiser, fondé sur le principe du pluralisme, la neutralité administrative, la bonne gouvernance et des élections libres constituent l'assise de la concurrence politique... ». Le préambule de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

<sup>653</sup> Le préambule de la Constitution algérienne, modifié par la révision constitutionnelle du 6 mars 2016 dispose, « ...Ayant toujours milité pour la liberté et la démocratie, et attaché à sa souveraineté et à son indépendance nationales, le peuple entend, par cette Constitution, se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qui réalisent la justice sociale, l'égalité et la liberté de chacun et de tous, dans le cadre d'un État démocratique et républicain...».

<sup>654</sup> Le préambule de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011 prévoit que, « fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance ... ».

<sup>655</sup> R. MEHDI, « Politique d’association et démocratisation des États du Maghreb : la quadrature du cercle », in *Le débat juridique au Maghreb, de l’étatisme à l’État de droit*, Etudes en l’honneur de A. MAHIOU, Editions Publisud, 2009, p. 398.

<sup>656</sup> *L’État du Maghreb*, sous la direction de Camille et Yves LACOSTE, Paris, La Découverte, 1991, p. 356. Il convient de préciser qu’après la chute du bloc soviétique au début des années 90, la conception de l’État de droit est passée très rapidement, du lexique du droit interne à celui du droit international. Selon Rafaâ BEN ACHOUR, cette notion, « *s'est imposée comme standard international auquel les États ont l'obligation de se conformer. Elle ne fait presque que se soumettre à une obligation internationale dont le rejet risque de coûter très cher* », R. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 354.

historique dans les États du Maghreb permet de confirmer que le parti qui a mené à bien la lutte de libération, devient le parti dirigeant. Cette tendance était commune dans les trois États du Maghreb. Or, c'est la parti qui, « *tend à s'identifier avec l'État, à se considérer comme l'instance suprême du pouvoir et le recours ultime de la nation* »<sup>657</sup>.

462. En réalité, on y assiste à un cumul entre les fonctions au sein du parti ainsi que dans les organes du pouvoir d'État. Cette confusion contre nature devient un grand obstacle dans l'étape de la construction d'un vrai État de droit loin des slogans politiques. Or, le parti dirige l'État mais ne peut se substituer à l'État<sup>658</sup>. Afin d'assurer le règne du droit, il était nécessaire d'opérer une séparation nette entre le parti et l'État, notamment en termes de fonctions et aussi de décisions. L'ampleur de ce processus varie d'un État à l'autre.

463. En Tunisie, il convient de souligner que l'État de droit a été solennellement affirmé dans le texte de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, et ce à travers la révision constitutionnelle du 26 mai 2002. Le paragraphe 2 ajouté à l'article 5 de l'ancienne Constitution dispose de la manière la plus explicite que, « *La République Tunisienne a pour fondements les principes de l'État du droit et du pluralisme...* ».

464. C'était la première fois que l'expression « *État de droit* », est proclamée au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes, à savoir le niveau constitutionnel. Cependant, avant même la révision du 26 mai 2002 qui a consacré expressément le principe de l'État de droit, la Constitution originale du 1<sup>er</sup> juin 1959, était introduite par les dirigeants

---

<sup>657</sup> T. VAN MINH « Réflexions sur l'État de droit dans le tiers monde », in *Mélanges Gonidec*, Paris, LGDJ, 1985, p. 303.

<sup>658</sup> *Ibid.*

politiques de l'époque comme un modèle de conciliation entre l'autorité et la liberté<sup>659</sup>.

465. Le discours officiel à l'époque a toujours présenté la Tunisie comme un État de liberté et de démocratie<sup>660</sup>. La Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 visait selon son préambule à « *instaurer une démocratie fondée sur la souveraineté du peuple et caractérisée par un régime politique stable basé sur la séparation des pouvoirs* ». Cet objectif prononcé semble parfaitement adapté à la logique de l'État de droit, mais la réalité était tout autre. « *Certes, la constitution n'a pas consacré le monopartisme. Mais elle a volontairement ignoré le contrôle de constitutionnalité des lois tout comme elle a été timide sur l'indépendance des magistrats, ce qui a laissé la place à la naissance d'une justice d'exception, pour régler le compte des opposants au régime* »<sup>661</sup>.

466. Certaines révisions constitutionnelles démontraient qu'en dépit de la reconnaissance constitutionnelle de la légitimité démocratique, celle-ci était longtemps confisquée au profit du combattant suprême en première étape<sup>662</sup>, ainsi qu'au profit du parti unique voire ultra-dominant ultérieurement<sup>663</sup>.

467. En effet, certaines révisions constitutionnelles ont tendu vers un renforcement de l'autorité au détriment de l'État de droit. C'était le cas de la fameuse révision constitutionnelle du 19 mars 1975 qui a

<sup>659</sup> R. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 350.

<sup>660</sup> Lors du discours de Hédi NOUIRA, chef de gouvernement à l'époque à la clôture des débats budgétaires, il précisait que, « *La preuve était faite qu'en Tunisie, la pensée et la réflexion sont libres et que le pouvoir n'est pas absolu* », cité par Abdallah SAAF, « Maghreb : sur les développements récents de la question démocratique », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1985, p. 71.

<sup>661</sup> N. BACCOUCHE, « Constitution et État de droit », in *Constitution et État de droit*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sfax, 6-7 février 2009, ATDC, 2010, p. 5.

<sup>662</sup> O. BENDOUROU, « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *Questions internationales*, n° 10, novembre-décembre, 2004, p. 61.

<sup>663</sup> A. EL GANALI, *Bourguiba, le combattant suprême*, Paris, Plon, 1986, p. 32.

consacré Habib Bourguiba « *président à vie* »<sup>664</sup>, ce qui a mis fin au principe de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, tout en étant en contradiction totale avec la nature républicaine du régime<sup>665</sup>. Il en a été de même concernant l'absence de tout mécanisme que ce soit de contrôle de constitutionnalité des lois, d'où l'effacement de toute notion d'État de droit. « *Le texte de la constitution ne garantissait pas un contrôle de la constitutionnalité de lois facilement adoptées par un parlement monocoloré et dont la docilité est assurée par un célèbre et malheureux article 109 du code électoral* »<sup>666</sup>.

468. Suite au changement politique survenu à la tête de l'État le 7 novembre 1987, la notion de l'État de droit comme mot d'ordre essentiel a refait surface au sein de la pédagogie officielle de pouvoir du régime de Ben Ali. D'abord, c'était en vertu de la révision constitutionnelle du 25 juillet 1988 que la présidence à vie et la succession automatique ont été abrogées. Mieux encore, et en intégrant une disposition relative aux partis politiques<sup>667</sup>, la révision du 27 octobre 1997 s'était inscrite dans l'esprit de l'État de droit. De même, la révision constitutionnelle de 2002, était la plus édifiante en consacrant textuellement « *l'État de droit* ».

469. On peut affirmer que cette insertion a eu lieu dans la logique d'une harmonisation avec l'accord d'association avec l'Union Européenne dont l'article 2 prévoit que, « *les relations entre les parties, de même toutes les dispositions du présent accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droites de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord* ». Sous la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014,

---

<sup>664</sup> Loi constitutionnelle n° 75-13 modifiant les articles 40 et 51 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, *JORT* n° 19 des 18 et 21 mars 1975, p. 520.

<sup>665</sup> R. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 351.

<sup>666</sup> N. BACCOUCHE, *op. cit.*, p. 6.

<sup>667</sup> L'article 8 de la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997, *JORT* n° 87 du 31 octobre 1997, p. 1967.

la consécration de la notion de l'État de droit s'est renforcée, en vertu de son inscription dans le libellé du préambule de la Constitution.

470. Par ailleurs, dans le dispositif de la toute nouvelle Constitution, le Constituant tunisien a évité d'adopter l'expression « *État de droit* », mais il emploie plutôt le terme « *primauté de droit* ». L'article 2 de la Constitution du 27 janvier 2014 prévoit que, « *la Tunisie est un État à caractère civil, fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit. Il n'est pas permis d'amender cet article* ». Cette nouvelle formule dérivée en substance de celle de « *l'État de droit* », semble révéler l'intention du Constituant de 2014 de faire table rase du lexique politique usé sous l'ère de Ben Ali, où la notion de l'État de droit était une clause de style de son régime.

471. Or, le Constituant tunisien semble opter pour la consécration de l'État de droit dans le préambule de la Constitution à titre d'un principe universel, pour le spécifier ensuite dans l'article 2 susvisé sous une nouvelle expression « *la primauté de droit* ». Dans le texte arabe, le Constituant tunisien utilise l'expression qui se traduit normalement par « *la suprématie du droit* ».

472. Le choix de mentionner « *la primauté de droit* » au lieu de « *la suprématie de droit* », demeure inexplicable. D'ailleurs, il faut préciser que le choix aussi d'insérer le concept de « *la primauté de droit* », dans la version en langue française n'étaient pas réussis, car c'est un terme inhérent au droit communautaire et son usage en droit interne est rarissime

473. Dressé dans une liste de principes démocratiques universellement reconnus, le principe de l'État de droit devra être concrétisé dans le cadre d'une volonté politique réelle. Certes, le constituant tunisien de 2014 a voulu rompre avec le passé politique de Ben Ali et ce par la consécration maximale de principes démocratiques. La Constitution tunisienne de 2014, était même perçue par des

constitutionnalistes, comme «une avancée remarquable dans l'espace nord-africain, tant par son contenu que par son processus d'élaboration»<sup>668</sup>.

474. Bien qu'ils soient communément gratifiés par tous les observateurs nationaux ainsi qu'internationaux, ces principes et les dispositions y relatives ne doivent pas être «alambiquées, confuses et sophistiquées»<sup>669</sup>, et dénués de tout contenu politique.

475. Au Maroc, «le choix irréversible», inscrit dans la Constitution de 2011, est «de construire un État de droit démocratique». Il figure en tête du libellé du préambule de la Constitution marocaine.<sup>670</sup> Rappelons que le contexte politique marocain est singulier compte tenu de la suprématie de l'institution royale. De ce fait, la notion de l'État de droit au Maroc est intimement liée à, «la nature spécifique d'un ordre normatif et éthique, combinant les ressources de la tradition et de la modernité et fortement rattaché à un contexte socio-culturel dont les valeurs transcendantales délimitent l'espace et les finalités du droit et déterminent du même coup le statut et les fonctions de l'État»<sup>671</sup>.

476. Pendant les premières années de l'indépendance, le Maroc était marqué par de grandes tensions intérieures qui ont conduit le Roi Hassan II, un peu plus tard à imposer l'état d'exception et à dissoudre la Chambre des représentants. Une monarchie quasi absolue, fut installée pendant la période 1962-1974<sup>672</sup>. Lors de ces années de crise, le Roi

---

<sup>668</sup> X. PHILIPPE et G. WEICHSELBAUM, «Le processus constituant et la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ?», *Maghreb-Machrek*, 2015, p. 50.

<sup>669</sup> Expression empruntée à R BEN ACHOUR, «La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014», *RFDC*, n° 100, 2014, p. 792.

<sup>670</sup> V. *infra*

<sup>671</sup> J.-C. SANTUCCI, *op. cit.*, p. 290.

<sup>672</sup> Cette Période fut marquée par les grèves ouvrières (1968-1971), l'agitation étudiante (1969-1973), les coups d'État de 1971 et 1972, l'insurrection de 1973, Voir A. SAAF. «Changement et continuité dans le système politique marocain», in *Le Maroc au présent, d'une époque à l'autre, une société en mutation*, Centre Jacques-Berque,

Hassan II présentait en 1965, dans une interview télévisée, sa propre théorie de la démocratie<sup>673</sup>. Il en donnait une définition qui dépasse l'aspect politique. La notion de la démocratie consistait pour lui à lutter contre les difficultés qui peuvent entraver un État en voie de développement<sup>674</sup>. Il disait, « *la véritable assiette démocratique... ne doit pas être l'expression d'un débat stérile dans un parlement ou l'échange plus ou moins vrai ou plus au moins faux d'éditoriaux entre différents partis politiques... mais doit vraiment s'appliquer aux difficultés que nous aurons à rencontrer* ».

477. Au cours des années quatre-vingt-dix, le Roi Hassan II, et pour « *tourner la page des années de plomb* », s'achemine vers une démarche de plus grande intégration des partis de l'opposition dans le système politique. La phase de « *démocratisation* » du Maroc dépend d'une conception royale de la démocratie qui soutient, « *que la démocratie au Maroc prendra le temps dont elle aura besoin pour s'installer, mais elle devra se réaliser en respectant les spécificités et l'histoire du pays. Il s'agit dans ce cas d'une démocratisation à dosages* »<sup>675</sup>.

478. Cette théorie de démocratisation de dosage était développée par le Roi Hassan II, qui précisait que, « *la démocratie souhaitée et souhaitable pour tous doit pour s'implanter, être administrée à doses minutieusement étudiées et soigneusement adaptées* »<sup>676</sup>. Le Roi Mohamed VI a suivi la même démarche en confirmant à son tour que, « *l'histoire propre d'un État est une continuité entre le passé et le présent, il n'y a pas dans ce cadre un modèle de la démocratie que certains*

Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, Casablanca, 2015, p. 537.

<sup>673</sup> Interview accordée à la télévision belge, le 7 mai 1965, cité par M.-S. SULIMAN, *op. cit.*, p.496.

<sup>674</sup> *Ibid.*

<sup>675</sup> H. SAIDI AZBERG, *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc*, thèse, Université de Bordeaux, 2014, p. 356.

<sup>676</sup> Discours royal du 4 mars 1992, *AAN*, 1992, p. 881.

*possèderaient pour s'en faire les instituteurs dans le monde. Il n'y a que des expériences et des tâtonnements qui doivent être méticuleusement et lucidement évalués et compris partout»<sup>677</sup>. Au-delà des discours politiques et des affirmations du Roi d'instaurer des traditions démocratiques au Maroc, la prééminence de l'institution royale constitue toujours la grande vérité du régime politique marocain. Si le débat constitutionnel s'est toujours posé au Maroc, il portait essentiellement sur la nature du régime politique et sur le statut du Roi qui s'éternise en tant qu'institution hégémonique, ce qui relativise cette volonté royale affichée de « *démocratisation* ».*

**479.** Une perspective de l'édification de « *l'État de droit démocratique au Maroc* », ainsi qu'un processus de réorganisation des pouvoirs, sont mis en œuvre en vertu de la nouvelle Constitution de 2011. En effet, l'article premier dans son alinéa 2 introduit le principe de la séparation des pouvoirs sous la formule que, « *le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes* ». Cet alinéa doit être rattaché à l'alinéa premier du même article qui affirme que, « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale* »<sup>678</sup>.

**480.** Au-delà des Constitutions et des discours politiques, les régimes des trois États du Maghreb sont-ils parvenus à concrétiser dans les faits l'État de droit ?

---

<sup>677</sup> Cité par H. SAIDI AZBERG, *op. cit.*, p. 357.

<sup>678</sup> O BENDOUROU, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *op. cit.*, p. 517.

## B – La distorsion entre le texte constitutionnel et la pratique politique

481. Au Maroc, la Constitution de 2011 conserve toujours au Roi, sa suprématie institutionnelle sur le gouvernement et le parlement. Il reste la clé de voûte du régime politique marocain<sup>679</sup>. Malgré la promulgation de six constitutions, le statut prééminent du Roi au Maroc est toujours immunisé. Il y a donc confusion des pouvoirs en la personne du Roi. D'ailleurs, le fameux article 19 des cinq précédentes Constitutions, reclassé sous le numéro 41 dans la nouvelle Constitution illustre depuis toujours cette confusion des pouvoirs en faveur du Roi. Il est, « *Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume* ». Or, aucune autre institution Constitutionnelle marocaine ne peut se prévaloir d'un tel statut. Il en découle que la Constitution de 2011 continue comme auparavant à octroyer de larges compétences *supra-institutionnelles*.

482. D'ailleurs, l'instauration d'*« un État de droit démocratique »*, qui inaugure le préambule de la nouvelle Constitution marocaine, se conjugue mal avec le titre du « *représentant suprême de l'État* » dont se prévaut Le Roi. Dans cette perspective, le politologue marocain Omar Bendourou s'interroge si ce titre du « *représentant suprême* » met « *le Roi au-dessus des institutions et même des citoyens, ce qui fait ressortir une contradiction avec la démocratie-citoyenne telle qu'énoncée dans l'article premier de la Constitution ?* »<sup>680</sup>. De même, les termes de l'expression

<sup>679</sup> V. *infra*, « La suprématie de l'institution royale au Maroc ».

<sup>680</sup> O BENDOUROU, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *RFDC*, n°3, 2012, p.650.

« veille... à la protection du choix démocratique», font du Roi le seul garant de la protection du choix démocratique. D'ailleurs, le fait d'énoncer « *le choix* » au singulier semble révélateur. Or, « *le choix démocratique* » tel que prévu par l'article 42 de la Constitution semble dépendre unilatéralement ainsi qu'exclusivement de la volonté royale.

483. D'un autre côté aussi élémentaire, l'article premier de la nouvelle Constitution dispose que, « *le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale* ». Suite aux contestations menées par le mouvement 20 février, qui ont scandé parmi les slogans, celui d'un Roi qui règne mais ne gouverne pas<sup>681</sup>, Le Roi du Maroc a répondu positivement à la revendication d'établissement d'une monarchie parlementaire. Il faut rappeler que l'ancien article premier des cinq Constitutions précédentes conservait le même libellé, à savoir « *le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale* ». Le nouvel article premier de la Constitution de 2011 ajoute le qualificatif « *parlementaire* » à l'ancienne disposition. Cette innovation relève-t-elle d'une volonté réelle du Constituant marocain qui permet d'affirmer le caractère parlementaire de la monarchie ?

484. En se référant à la doctrine constitutionnelle, une monarchie constitutionnelle est un régime dans lequel le Roi règne mais ne gouverne pas, ce qui correspond particulièrement aux monarchies européennes comme la Grande Bretagne ou l'Espagne. Cependant, et par rapport au Maroc, « *le contexte est différent, car il n'est pas certain que la monarchie ait la volonté de rétrécir ses pouvoirs même si elle engage le pays dans un processus de démocratisation* »<sup>682</sup>. Comme on l'a déjà observé, le nouveau texte constitutionnel a sauvégardé le statut hégémonique du Roi avec toutes les compétences qui en découlent.

---

<sup>681</sup> « Vous avez dit monarchie parlementaire ? », publié sur www.courrierinternational.com du 20 juin 2011.

<sup>682</sup> H. SAIDI AZBERG, *op. cit.*, p. 380.

485. Au Maroc, la spécificité de l'institution royale est telle que, « quand on parle du Roi on parle aussi de la monarchie, une institution qui est le siège de plusieurs rapports de force et d'un ensemble de coutumes et de protocoles enracinés. Il est difficile de dépasser tout cela. Les pratiques monarchiques sont façonnées par l'histoire sur la base d'un Roi qui gouverne et qui est le premier homme d'État. La personnalité de Hassan II a consolidé cette vision »<sup>683</sup>.

486. Or, parler de l'instauration d'une monarchie constitutionnelle tout en maintenant le règne et la gouvernance, relève du « *parlementarisme à la marocaine* »<sup>684</sup>. Le principe traditionnel de régner et gouverner en même temps, était déjà affirmé plus tôt par Le Roi Hassan II, dans un discours qui date de 1977. Lors de ce discours, le Roi Hassan II déclarait que, « *Le Roi étant appelé à diriger et à tracer la politique de son pays avec l'aide du pouvoir exécutif représenté par le gouvernement et du pouvoir législatif : le parlement* »<sup>685</sup>. Quelques années plus tard, le Roi Mohammed VI réaffirmait la même conception de pouvoir que son père. Plus clair que son successeur, il déclarait que, « *je règne et je travaille avec mon gouvernement dans un cadre constitutionnel clair qui définit la responsabilité de chacun. Il n'y a aucune ambiguïté et aucun complexe dans ce que je suis en train de vous dire. Depuis treize siècles que dure la monarchie marocaine, nous avons évolué dans ce cadre et les Marocains le veulent ainsi* »<sup>686</sup>.

487. On peut conclure que la conciliation entre s'attacher, d'une part au principe de régner et gouverner en même temps, et instaurer une monarchie parlementaire d'autre part est quasi impossible. Bien au contraire, l'instauration de la monarchie parlementaire sous une forme

<sup>683</sup> Attajdid du 25/08/1999 cité par H. SAIDI AZBERG, *op. cit.*, p. 379.

<sup>684</sup> Expression empruntée à B. BOUSSELHAM, *Le parlement marocain et les finances publiques*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>685</sup> Cité par H SAIDI AZBERG, *op. cit.*, p. 381.

<sup>686</sup> *Ibid.*

aussi étrange, démontre que les textes constitutionnels ne suffisent pas pour caractériser un système politique. C'est la réalité des scènes politiques dans lesquelles s'inscrivent ces Constitutions qu'elle doit être mise en relief.

488. En se distinguant des deux autres États du Maghreb, l'Algérie s'est vu imposer une trajectoire particulière dans l'édification de son régime politique qui répond à ses spécificités historiques. En effet, lors du congrès du FLN à Tripoli qui a eu lieu en mai 1962 et qui s'est tenu deux mois seulement après l'accord de cessez-le-feu, le front de libération nationale a proposé que l'Algérie soit baptisée sur la base de « *la révolution démocratique populaire* », dans le cadre des principes socialistes et « *d'un pouvoir aux mains du peuple* »<sup>687</sup>. Cette notion de pouvoir a été consacrée ultérieurement par l'article 3 de la première Constitution algérienne du 10 septembre 1963 qui disposait que la devise de l'Algérie est la « *révolution par le peuple et pour le peuple* ».

489. Toutefois, une autre originalité, découle de l'article 10 de la Constitution algérienne qui énonçait dans l'alinéa 3, « *l'édification d'une démocratie socialiste* ». Cette forme de démocratie telle qu'énoncée par la Constitution de 1963, résume la spécificité du « *contexte algérien* » dans deux mots, définie en l'occurrence comme, « *une forme de participation collective à la vie politique, économique, sociale, culturelle, de l'ensemble du peuple* ». *Elle matérialise « la révolution par le peuple et pour le peuple », et représente « la spécificité du socialisme pratique en Algérie* »<sup>688</sup>. Mais le FLN, le vrai théoricien de cette « *démocratie socialiste et populaire* », ne l'a conçu que dans un seul sens, celui de la conquête du pouvoir.

---

<sup>687</sup> M.-S. SULIMAN, *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, op. cit., p. 487.

<sup>688</sup> M.-S. SULIMAN, op. cit., p. 493.

490. Il a mis l'accent uniquement sur les organes du sommet et non pas ceux de la base comme c'est le cas des démocraties occidentales<sup>689</sup>. D'ailleurs, ce choix n'était qu'une fiction car le FLN a poursuivi une trajectoire mouvementée qui a abouti entre 1962 et 1965, « à l'interdiction de tous les partis au profit du seul FLN et, dans ce mouvement, à la prééminence de la faction regroupée autour du chef de l'État de l'armée, le colonel Houari Boumedienne, sur toutes les autres»<sup>690</sup>.

491. Pendant ses années de pouvoir, le Président Boumedienne avait peu de considération pour le FLN qui, « malgré sa réorganisation, demeure sans pouvoir réel, et s'appuie sur l'armée pour gouverner»<sup>691</sup>. C'était à partir de ce moment, que le FLN a eu un déclin au profit du pouvoir militarisé. Mieux encore, au lendemain de l'adoption de la charte nationale et de la Constitution 1976, Boumedienne a largement utilisé l'appel au respect de ces dernières<sup>692</sup>, ce qui constituait un nouveau discours qui rompait avec la confusion de l'État entre le parti et la révolution. En effet, le préambule de la Constitution de 1976, énonçait que la Constitution n'est plus une loi-programme, une déclaration philosophique, elle est la loi suprême qui assure la primauté de droit.

492. Toutefois, le principe de l'État de droit s'est vu expressément évoluer au milieu des années quatre-vingt, où « la référence à l'État de droit est devenue un passage obligé des discours présidentiels, s'apparentant à un rituel»<sup>693</sup>. Lors de cette période, et particulièrement

<sup>689</sup> M.-S. SULIMAN, *op. cit.*, p. 491.

<sup>690</sup> M. HARBI. « Sur les processus de légitimation du pouvoir », *AAN*, 1989, p. 132.

<sup>691</sup> J. ROCHERIEUX. « L'évolution de l'Algérie depuis l'indépendance », *Sud/Nord*, 2011, p. 32.

<sup>692</sup> E. CHALABI, *L'Algérie, L'État et le droit (1979-1988)*, Paris, Arcanète Editions, 1989, p. 13.

<sup>693</sup> E. CHALABI, *op. cit.*, p. 11.

après les évènements du 4 octobre 1988, l'instauration de l'État de droit était l'une des préoccupations du Chef de l'État<sup>694</sup>.

493. Cependant, la référence à l'État de droit ne dépassait pas le stade des discours présidentiels. Or, le président de la République assurait à chaque occasion sa garantie de la primauté de droit sur l'aspect idéologique du régime qui, selon lui, est à l'origine des contradictions de la société algérienne<sup>695</sup>. Il a reconnu dans un discours, que la *priorité* qu'il a accordée à l'aspect idéologique a provoqué des contradictions dans les lois et les institutions officielles. Il a affirmé par la même occasion que sa conception de l'État de droit consiste à ce que la Constitution devra être un texte de loi qui régit les relations entre les institutions et la société algérienne<sup>696</sup>.

494. Toutefois, le régime algérien qui revendiquait haut et fort qu'il est un État de droit, a failli de réagir comme il se doit afin d'instaurer un État de droit. Les évènements d'octobre 1988 ont abouti à une deuxième Constitution le 23 février 1989, qui disposait dans son article 6, que « *la souveraineté nationale appartient au peuple et qu'il l'exerce par l'intermédiaire des institutions qu'il se donne* », et que le droit de créer des « *associations à caractère politique est reconnu* »<sup>697</sup>. Mais ce n'était qu'une révision superficielle dans le fonctionnement du système, car le régime du parti unique n'était pas remis en cause<sup>698</sup>.

495. Le choix de l'appellation « *associations politiques* » et non pas de celle qui est unanimement adoptée dans tous les États comme « *partis politiques* », semble significatif. En fait, l'ambiguïté de la reconnaissance

---

<sup>694</sup> O. BENDOUROU, *La crise de la démocratie en Algérie*, Oujda, Edition orientale, 1992, p. 21.

<sup>695</sup> *El Moujahid*, 30 mars 1989, p. 2-3 cité par O BENDOUROU, *op. cit.*, p. 22.

<sup>696</sup> *Ibid.*

<sup>697</sup> L'article 40 de la Constitution algérienne du 23 février 1989.

<sup>698</sup> M BENCHIKH, « Les obstacles au processus de démocratisation en Algérie », *REMMM*, 1992, p. 108.

du multipartisme prouvait bien que le mouvement démocratique à l'époque était embryonnaire et qu'il était difficile de parler d'un processus démocratique en Algérie<sup>699</sup>. Il s'agit en fait « *d'un autoritarisme modernisé*»<sup>700</sup>. Cet autoritarisme est fondamentalement un mécanisme d'exclusion et de limitation du pluralisme politique<sup>701</sup>. « *La constitution de 1989 et son article 40 sur les associations politiques ne sont pas tout à fait octroyés dans la mesure où le système à bout de souffle, n'avait plus le choix qu'entre une dictature militaire directe et une ouverture démocratique qui ne remettait pas en cause les centres du pouvoir*»<sup>702</sup>.

**496.** La Constitution du 28 novembre 1996, a ouvert après le chemin vers le pluralisme en vertu de l'article 42 qui a reconnu le droit de créer des partis politiques. Étant l'un des piliers du système politique démocratique, la garantie du pluralisme reste tributaire des autorités politiques. Plusieurs demandes d'agrément de partis politiques étaient rejetées sans que ce rejet soit motivé, ou tout simplement restées sans réponses<sup>703</sup>.

**497.** Par ailleurs, le pays avait connu entre 1989 et 1992, « *une ouverture politique sans précédent pour un pays arabe*»<sup>704</sup>. On peut citer par exemple, que des journaux privés étaient autorisés ainsi que des débats télévisés étaient organisés pour donner la parole aux opposants au

<sup>699</sup> M BENCHIKH, *op. cit.*, p. 114.

<sup>700</sup> Expression empruntée à Francesco CAVATORTA, « La reconfiguration des structures de pouvoirs en Algérie, entre la national et l'international », *Revue Tiers Monde*, avril-juin 2012, p. 14. Voir également Hicham Ben Abdallah EL ALAOUI, « Les régimes arabes modernisent...l'autoritarisme », avril 2008, pp.10 et 11, publié sur [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)

<sup>701</sup> PH. DROZ-VINCENT. « Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe », *RFSP*, 2004, p. 947.

<sup>702</sup> M BENCHIKH, *op. cit.*, p 109.

<sup>703</sup> C'était le cas du parti Wafa de Taleb Ibrahimi, l'homme politique et l'ancien ministre algérien. La décision du rejet de la création de son parti n'était même pas motivée. De même, pour l'ancien premier ministre Sid Ahmed Ghazali qui n'a jamais eu de réponse sur l'agrément de son parti « Le front démocratique ».

<sup>704</sup> L ADDI, « Sociologie politique d'un populisme autoritaire », *Confluences Méditerranée*, 2012, p. 33.

régime<sup>705</sup>. Toutefois, le tournant de 1990 qu'a vécu l'Algérie a interrompu ce processus de transition démocratique. Le 12 juin 1990, le front islamique du salut (FIS) remporte les premières élections de l'Algérie indépendante<sup>706</sup>. En dépit de la répression massive de ses dirigeants juste après sa victoire aux municipales, le FIS sortira vainqueur des élections législatives au premier tour. Cependant un coup d'État organisé par l'armée a interrompu ce processus électoral. Du coup, les élections législatives étaient annulées et le président Benjdid était forcé à démissionner, pire encore l'Assemblée populaire nationale a été dissoute. Suite à ces événements concomitants, un « *haut comité de l'État* » a été mis en place. C'était « *une entité extraconstitutionnelle* » chargée, avec tous les attributs du président de la République, de gouverner le pays jusqu'en décembre 1993, qui est en fait la date de fin de mandat du président « démissionnaire ».

498. De ce fait, cette date sera prolongée jusqu'au 30 janvier 1994<sup>707</sup>. Le professeur et le politologue algérien Madjid Bencheikh, a qualifié toutes ces mesures par « *une démocratie de façade* »<sup>708</sup>. Il affirmait en ce sens que, « *donner les pouvoirs de chef de l'État à un organe consultatif, en l'occurrence le conseil de sécurité, qui les transmet à un haut comité d'État (HCE) et soutenir en même temps que le tout se fait dans le respect de la Constitution pour sauvegarder la démocratie, cache mal la violence et le coup d'État* »<sup>709</sup>.

---

<sup>705</sup> *Ibid.*

<sup>706</sup> Le FIS a obtenu 54,2% des suffrages exprimés, soit 54,6% des sièges des assemblées populaires communales, alors que le FLN ne recueille que 28,10% des suffrages exprimés, voir F ROUZEIK. « La démocratie confisquée », REMMM, 1992, p. 38 et s.

<sup>707</sup> A KOUTCHOUKALI, « La démocratie confisquée – Historique sommaire de la répression d'octobre 1988 et du putsch militaire du janvier 1992 », publié sur www.mediapart.fr du 16 février 2013.

<sup>708</sup> M BENCHEIKH, « système politique et constitution en Algérie », communication publiée dans le journal El Watan, le 28 février 2009.

<sup>709</sup> *Ibid.*

**499.** En dépit des efforts entrepris lors de la Constitution de 1996, ainsi que de sa copie révisée en mars 2016, la constitutionnalisation des principales caractéristiques d'un régime démocratique ne suffit pas à définir une transition démocratique. Il convient de préciser que l'article 15 nouveau de la Constitution algérienne de 2016, consacre pour la première fois le principe de la séparation des pouvoirs. La consécration de ce principe répond à la particularité du système politique algérien qui trouve son origine dans le rôle que joue l'armée en tant que source de pouvoir<sup>710</sup>. Cette particularité n'a jamais arrêté de susciter la polémique compte tenu de l'omnipuissance de l'armée. Pourtant, ce pouvoir n'est pas institutionnel, ni transcrit dans la constitution<sup>711</sup>.

**500.** Inscrit trop tard, le principe de séparation des pouvoirs tel qu'il est, devra être conforme à la Constitution de manière à consacrer un équilibre institutionnel entre les pouvoirs publics. Or, la lecture des dispositions de la Constitution démontre que le président de la République dispose de très larges prérogatives<sup>712</sup>. De même, l'article 140 nouveau de la Constitution, a bien élargi le domaine d'intervention de l'organe législatif en énumérant une liste assez longue des domaines dans lesquels, il légifère<sup>713</sup>. Mais pour évaluer ce renforcement, une lecture pratique s'impose. En effet, les propositions des lois émanant des parlementaires demeurent rarissimes, ce qui renseigne également sur, « *le niveau de circulation de l'information et des connaissances dans le système politique* »<sup>714</sup>.

**501.** En omettant les écarts considérables qui peuvent exister entre les textes et la réalité, la démocratisation du système politique telle

<sup>710</sup> ADDI, « Sociologie politique d'un populisme autoritaire », *op. cit.*, p. 34.

<sup>711</sup> M BENCHEIKH, *Algérie : un système politique militarisé*, L'Harmattan 2003, p. 113.

<sup>712</sup> Les articles 91 et 92 de la Constitution du 6 mars 2016.

<sup>713</sup> L'article 140 nouveau de la révision constitutionnelle du 6 mars 2016.

<sup>714</sup> M BENCHEIKH, « système politique et constitution en Algérie », *op. cit.*

que affichée dans les trois États du Maghreb semble se réduire au simple respect d'une collection de règles formelles et procédurales qui masquent mal le dysfonctionnement qui entrave le développement politique et institutionnel dans ces trois États.

502. Ce dysfonctionnement est dû en partie au mimétisme juridique qui a caractérisé les trois États du Maghreb le lendemain de leur indépendance. En effet, leurs premières Constitutions étaient et le restent d'ailleurs fortement imprégnées par le modèle français. La difficulté principale de ce mimétisme résulte du fait que les trois États, « *ont accédé à l'indépendance suivant des modalités tendant à asseoir des institutions politiques nationales sur une infrastructure administrative héritée de l'ère coloniale* ». La question qui se pose est de savoir si cette difficulté provient ou non de l'essence même de la Constitution originale de chaque État ou s'agit-il d'un mauvais usage des mécanismes politiques et institutionnels transposés du modèle colonial ?

## § 2 – Le problème du mimétisme dans les États du Maghreb

503. Le problème de la quasi-totalité des anciennes colonies, c'est qu'au cours de leur structuration, elles se trouvaient obligées de conjuguer un certain nombre de principes bien établis par la doctrine occidentale. Or, elles vont exporter, « *un produit fini, calqué sur leurs propres institutions, sans tenir compte le moins du monde des réalités locales* »<sup>715</sup>. Ce phénomène a été expliqué par le fait que les puissances occidentales conditionnent explicitement leur aide à la réalisation d'un processus de démocratisation dans les États concernés à une démarche d'occidentalisation des institutions et pratiques institutionnelles<sup>716</sup>.

---

<sup>715</sup> R CHAVRIN. « La démocratie ? Quelle démocratie ? », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 109.

<sup>716</sup> B. BADIE, *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992, p. 145.

**504.** « *Plus souvent dénié qu'assumé* »<sup>717</sup>, le mimétisme dans les trois États du Maghreb a été constaté à l'examen comparatif des trois premières Constitutions. L'étude de ce thème sera concentrée en grande partie sur cette phase historique déterminante pour l'édification des systèmes juridiques et politiques respectifs des trois États. En effet, les Constitutions du Maghreb étaient toutes conçues, sur le modèle français et plus particulièrement de la Constitution française de 1958.

**505.** La Constitution de la V<sup>e</sup> République a beaucoup servi comme modèle d'exportation dans les États du tiers-monde<sup>718</sup>, et plus particulièrement les États du Maghreb. En effet, les trois Constitutions ont très largement inspiré « le *parlementarisme rationalisé* »<sup>719</sup>, qui a été imposé en France par le général De Gaulle après des décennies de régime d'assemblée.

**506.** Or, « il a été convenu dans l'entourage du général De Gaulle de réduire le rôle des assemblées à la portion congrue pour éviter le retour aux abus du parlementarisme »<sup>720</sup>, qui ont caractérisé la II<sup>e</sup> et la III<sup>e</sup> république. De ce fait, le partage du domaine d'intervention entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif était perçu comme une solution essentielle au débordement de l'institution parlementaire. Cette solution

<sup>717</sup> Expression empruntée à T. LE ROY, « Le constitutionnalisme, quelle réalité dans les États du Maghreb », *RFDC*, n° 79-Juillet 2009, p. 554.

<sup>718</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 11.

<sup>719</sup> Dans un article publié en 2013 dans la revue *Pouvoirs*, le professeur Pierre AVRIL emploie un nouveau procédé, dans le contexte du « *parlementarisme rationalisé* ». Il s'agit du « *parlementarisme négatif* », emprunté selon lui par la doctrine scandinave. Il précise dans ce contexte que, « *l'assemblée nationale s'est donc vu retirer après 1958 la puissance publique dont sont investies les autres assemblées quant à la naissance des gouvernements, seul le pouvoir le renverser lui étant concédé lui étant concédé (lorsque les élections sont favorables à l'opposition, cette ultime prérogative explique la cohabitation, laquelle a été perçue comme une dérogation à la convention constitutionnelle fondamentale de la Ve république et l'on s'est employé, toutes tendances confondues à l'exorciser). Dés lors, notre régime peut être qualifié de « parlementarisme négatif »* », P. AVRIL, « Renforcer le parlement : Qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 11.

<sup>720</sup> « *Les nouvelles Constitutions des pays francophones du sud* », Textes d'analyses sous la direction de M-L. MARTIN – Volume 3, Paris, L'Hermès, 1998, p. 29.

a été adoptée par la suite par les constituants de la Tunisie, du Maroc et de l'Algérie. Cette démarche répondait parfaitement aux gouvernants de ces États car au lendemain de l'indépendance, les élites politiques « avaient souvent une expérience parlementaire mais où la prédominance nécessaire de l'autorité du chef de l'État faisait l'objet d'un certain consensus »<sup>721</sup>.

507. La tendance « *totalitaire* » des pouvoirs exécutifs était telle, que les deux Constitutions marocaines et algériennes étaient suspendues, ou modifiées à maintes reprises. C'était le cas également pour la Constitution tunisienne de 1959. Pourtant, le souci de montrer à la société internationale trois jeunes régimes politiques bâtis après leur indépendance, sur la base des principes démocratiques, n'a pas pu estomper le fait que l'institution parlementaire s'est transformée durant de longues décennies à une chambre d'approbation des choix du monarque et des présidents.

508. Certes, les Constitutions du Maghreb ont repris l'essentiel de la Constitution française de 1958 et ce par la conciliation d'un côté, entre un système à connotation présidentielle, dans la mesure où le Chef de l'État dispose de très larges pouvoirs, et d'un autre côté des procédures de type plutôt parlementaire caractérisés par la mise en cause de la responsabilité conjointe du parlement et du gouvernement.

509. Dans les trois Constitutions, les droits des parlements respectifs sont définis à l'instar des institutions de la Ve république en France. En fait, l'inspiration de la Constitution française est évidente, qu'il s'agisse du domaine de la loi par rapport à celui du pouvoir réglementaire, de l'initiative des lois, du droit de dissolution ou du contrepoids visé par la création d'une seconde chambre. Toutefois, la

---

<sup>721</sup> *Ibid.*

délimitation du domaine de la loi constitue la meilleure illustration du fort mimétisme dans les trois États du Maghreb.

**510.** Une lecture comparative des trois Constitutions maghrébines comparées à la Constitution française du 4 octobre 1958 a permis de constater que les Constitutions concernées ont transposé intégralement, trois dispositions constitutionnelles majeures relatives au domaine de la loi ainsi qu'à l'exercice de l'initiative parlementaire en matière de lois de finances<sup>722</sup>.

**511.** D'abord et s'agissant de la délimitation du domaine de la loi, il faut préciser que les deux Constitutions tunisiennes et marocaines étaient bien rédigées dans l'esprit de l'affaiblissement de l'institution parlementaire. Dans le domaine d'intervention du parlement en matière financière, la Constitution tunisienne du 1er juin 1959, a transposé l'article 34 de la Constitution française sous le même numéro<sup>723</sup>. Toutefois, le mimétisme en la matière sera accentué lors de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976.

**512.** Il faut souligner que l'article 36 initial de la Constitution tunisienne de 1959, qui prévoyait dans son alinéa 2 que, « *la loi autorise les recettes et les dépenses de l'État dans les conditions prévues par la loi organique du budget* », a été supprimé par la révision constitutionnelle de 1976, qui va introduire à son tour le partage des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en matière financière et fiscale. En fait, la Constitution tunisienne par sa réforme de 1976, a adopté la technique du partage des compétences entre l'exécutif et le législatif transposée du modèle français mais en rajoutant une nouvelle technique,

<sup>722</sup> Il s'agit des articles, 34, 37 et 40 du texte original de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>723</sup> L'article 34 de la constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, disposait dans son alinéa 7 que, « Sont pris sous forme de lois, les textes relatifs : à l'assiette, aux taux et aux procédures de recouvrement des impôts, sauf délégation accordée au président de la république par les lois de finances et les lois fiscales ».

celle de la délégation au profit du président de la République, octroyée par les lois de finances et les lois fiscales en matière d'assiette et des taux des impôts au profit de l'État<sup>724</sup>.

513. Par cette disposition, la révision constitutionnelle de 1976 avait choisi de ne réservier à la loi que les règles régissant l'assiette et les taux des impôts au profit de l'État, et en excluant la procédure du recouvrement qui n'était pas énumérée par le législateur parmi les domaines réservés à la loi.

514. La procédure de recouvrement, a été intentionnellement écartée puisque l'article 34 français, qui a inspiré les rédacteurs de l'article 34 tunisien, a visé expressément « *l'assiette, le taux et modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Dans ce contexte, il convient de préciser qu'une partie de la doctrine tunisienne a transposé pendant un certain temps du législateur français le prélèvement de la taxe parafiscale<sup>725</sup>, une dénomination initialement française pour qualifier certains impôts d'obligatoires<sup>726</sup>. Compte tenu de son imprécision car tantôt elle est gérée par la loi, tantôt par le règlement ainsi que de l'incertitude qui entoure sa nature juridique et son utilité, la transposition de la taxe parafiscale au contexte juridique tunisien démontre une nouvelle fois que le mimétisme n'est pas toujours réussi et que les critères français d'évaluation des prélèvements fiscaux ne sont pas forcément applicables dans le contexte juridique tunisien.

---

<sup>724</sup> Au sujet de la délégation, voir *infra*.

<sup>725</sup> La taxe parafiscale est la somme d'argent prélevée, soit par les organes fiscaux, soit directement par les bénéficiaires de ces recettes, conformément à des normes juridiques adoptées précisément à cet effet, mais qui entrent dans les comptes de certaines institutions publiques ou entités collectives, publiques ou privées, autres que les collectivités publiques locales ou les établissements administratifs, voir P. BELTRAME, L. MEHL, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparés*, Paris, Puf, 1997, p. 35.

<sup>726</sup> Il s'agit de N. BACCOUCHE et de H. AYADI, cité par L. NEJI, « *Le principe de légalité fiscale en droit tunisien* », *op. cit.*, p. 167 et s.

515. La Constitution marocaine du 7 décembre 1963, qui se veut dans son article premier, parlementaire, démocratique et sociale, ressemble fortement à la Constitution française de la Ve république. Dans son article 36, la Constitution marocaine instaurait le bicamérisme, ce qui constitue une première dans le tiers-monde et dans un État qui venait tout juste d'avoir son indépendance. Il s'agit d'*« un parlementarisme dualiste dans le sens le plus classique puisque le texte établit une double responsabilité du gouvernement devant Le Roi et le gouvernement»*<sup>727</sup>.

516. Toutefois, le recours au suffrage universel direct pour les élections des membres de la Chambre des représentants et ceux de la Chambre des conseillers et qui se voulait innovant et original selon la volonté du Roi Hassan II, a conduit dans un premier temps à, *« accentuer le dualisme de la société en donnant le pouvoir aux représentants de la société rurale, tribale et féodale dans bien des cas. L'application de ces mécanismes constitutionnels classiques conduit donc à des blocages dans le domaine politique et, par voie de conséquence, dans l'évolution économique et sociale. C'est d'ailleurs en partie à cause de ces blocages que Le Roi sera contraint, dès 1965, de recourir à l'État d'exception»*<sup>728</sup>.

517. Par conséquent, la première Constitution du Maroc indépendant s'est voulue innovante et démocratique mais elle a transposé en réalité, un modèle qui ne correspondait pas à son contexte juridique et social. Quant à la matière des lois de finances, l'article 48 de la Constitution marocaine de 1962 et tout en délimitant le domaine de la loi, il l'a écarté du domaine d'intervention législative<sup>729</sup>. Elle faisait l'objet

<sup>727</sup> J.-P. COLSON, « Aspects constitutionnels et politiques du Maroc indépendant », *RDP*, 1975, p. 1287.

<sup>728</sup> J.-P. COLSON, *op. cit.*, p. 1288.

<sup>729</sup> L'article 48 de la Constitution marocaine du 7 décembre 1962 disposait que, « Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolue par d'autres articles de la constitution : Les droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la présente constitution ; Les principes fondamentaux du droit civil et du droit pénal ; L'organisation judiciaire du royaume ; Les garanties fondamentales accordées aux

d'une multitude des dahir qui étaient édictés au rythme des modifications constitutionnelles<sup>730</sup>.

518. C'est la toute dernière Constitution du 1er juillet 2011<sup>731</sup>, qui établit l'intervention législative en matière du régime fiscal, l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement des impôts<sup>732</sup>. Dans le contexte des lois de finances, l'exemple le plus édifiant du mimétisme est celui de l'ordonnance française n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, il faut rappeler que la période qui a suivi l'indépendance de l'Algérie n'a pas permis d'avoir une réglementation budgétaire et financière nationale. De ce fait, les pouvoirs publics algériens ont décidé la reconduction de la législation financière française jusqu'au 31 décembre 1962.

519. C'est l'Assemblée nationale constituante algérienne, élue le 20 septembre 1962 qui a édicté la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation financière et qui était en vigueur. En effet, et dans l'exposé de motifs, la première APN algérienne justifiait cette reconduction comme suit, « *La 1<sup>re</sup> session de l'Assemblée nationale constituante prend fin. Les circonstances n'ont pas encore permis de doter le pays d'une législation conforme à ses besoins et à ses aspirations. Mais, il n'est pas encore possible de laisser le pays sans loi. C'est pourquoi, il y a lieu de reconduire la législation en vigueur au 31 décembre 1962, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale algérienne jusqu'à ce*

---

fonctionnaires civils et militaires de l'État. Une loi organique pourra préciser et compléter les présentes dispositions ».

<sup>730</sup> Dahir n° 1-63-321 du 9 novembre 1963, conformément à la loi fondamentale de 1962, il a été abrogé par le dahir n° 1-70-207 du 3 octobre 1970 en application de la constitution du 31 juillet 1970 qui sera remplacé à son tour par le dahir n° 1-72-260 du 18 septembre 1972.

<sup>731</sup> L'article 71, alinéa 16 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011.

<sup>732</sup> Pour éviter les répétitions, voir *infra* : le principe du consentement à l'impôt depuis l'indépendance.

*que l'Assemblée nationale puisse donner au pays une législation nouvelle»<sup>733</sup>.*

**520.** Le professeur algérien Ahmed Mahiou, adhère au raisonnement de l'APN qui a été déclaré à l'époque, dans l'exposé des motifs de la loi susmentionnée. Il précise que, « ...tout pays doit avoir sa propre législation ; l'Algérie n'a pas encore la sienne ; donc il faut reconduire l'ancienne législation. Apparemment, c'est une position de bon sens car on ne peut pas du jour au lendemain, remplacer le droit colonial et il faut un certain temps pour mener à bien une opération de cette ampleur»<sup>734</sup>. La loi n° 62-157 a servi de socle à l'ordre juridique de l'Algérie indépendante de 1963 au 5 juillet 1975, date de son abrogation par l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973<sup>735</sup>. Parmi les considérants du préambule de cette ordonnance, figurait un qui précisait que, l'abrogation de la loi de reconduction était une « nécessité absolue » et « un devoir impérieux et sacré»<sup>736</sup>. C'était l'article 151 de la Constitution algérienne de 1976, qui a « nationalisé » le pouvoir financier du parlement algérien pour la première fois.

**521.** La Constitution algérienne de 1976 a repris à son tour l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, tout en délimitant également le domaine de la loi. En effet, selon les dispositions de l'article 151 de la Constitution algérienne de 1976<sup>737</sup>, le vote du budget ainsi que

<sup>733</sup> Loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, *JORA* n° 2 du 11 janvier 1963, p. 18.

<sup>734</sup> A. MAHIOU, « Les séquences du changement juridique en Algérie. Cinquante ans de droit (1962-2012) », *Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales*, 2012, p. 75.

<sup>735</sup> *JORA* n° 62 du 3 août 1973, p. 678.

<sup>736</sup> Le préambule de l'ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973, disposait que, « Considérant en conséquence, que l'abrogation de la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962, est une nécessité absolue et constitue un devoir impérieux et sacré par le pouvoir révolutionnaire qui a entrepris une révolution socialiste pour le peuple et par le peuple ».

<sup>737</sup> Selon les dispositions de l'article 151 de la Constitution de 1976, « l'assemblée populaire légifère dans les domaines que lui attribue la constitution. Relèvent également du domaine de la loi : ...16) le vote du budget de l'État ; 17) la création, l'assiette et les taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ... »

la création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature, relèvent du domaine de la loi.

522. Mais, si la Constitution algérienne de 1976 a fait une distinction entre les matières qui relèvent intégralement de la loi et celles pour qui la loi ne serait habilitée qu'à fixer les règles générales, elle a repris toutefois le principe établi par la constitution du 4 octobre 1958, celui de la répartition des compétences entre la loi et le règlement. Lors de l'instauration du bicamérisme par la Constitution de 1996<sup>738</sup>, l'inspiration du droit français était bien perçue en ce qui concerne l'inégalité entre les deux chambres parlementaires. Néanmoins, l'Algérie a adopté une procédure singulière contraire aux principes du parlementarisme rationalisé et ce en termes de structure et de mode de scrutin.

523. En effet, et si l'Assemblée populaire nationale est élue au suffrage universel direct, les membres du Conseil de la nation sont désignés pour les deux tiers au suffrage indirect et secret, à raison de deux sièges par wilaya, parmi les membres des assemblées populaires communales et des assemblées populaires des wilayas<sup>739</sup>. Un tiers des membres du Conseil de la nation est désigné par le président de la République, parmi les personnalités et les compétences nationales<sup>740</sup>. Or, cette singulière exigence qui sous-entend une intention de blocage du travail parlementaire, pourrait aboutir en fait à faire prévaloir l'APN,

---

<sup>738</sup> L'article 98 de la Constitution du 28 novembre 1996.

<sup>739</sup> C'est l'article 101 de la Constitution algérienne de 1996 qui a prévu la disposition originale. La dernière révision constitutionnelle du 6 mars 2016, ajoute que les membres du Conseil de la nation sont élus suivant la même procédure que celle de la Constitution de 1996, mais en raison de deux sièges par wilaya selon les nouvelles dispositions de l'article 118 nouveau de la Constitution algérienne.

<sup>740</sup> Selon l'article 101 de la Constitution algérienne de 1996, le tiers des membres du Conseil de nation est désigné par le président de la République parmi les personnalités et compétences nationales dans les domaines scientifique, culturel, professionnel, économique et social. La révision constitutionnelle de 2016 dans son article 118, se contente juste de l'expression, « *les personnalités et compétences nationales*», en évitant toute spécification.

d'« une sorte de droit de veto à la seconde chambre, c'est-à-dire au chef de l'État qui en a désigné un tiers des membres »<sup>741</sup>.

**524.** Dans le même contexte de la rationalisation du travail parlementaire, les trois Constitutions des États du Maghreb ont quasiment repris l'intégralité des dispositions de l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958. Partant d'une terminologie qui est très similaire à celle de cet article, ainsi qu'en mentionnant presque les mêmes conditions, l'adoption de l'interdiction des amendements en matière financière par les trois premières Constitutions du Maghreb, trouve incontestablement son origine dans l'article 40 de la Constitution française de 1958. C'est la Constitution marocaine du 7 décembre 1962, qui procéda en premier à cette transposition.

**525.** Par ailleurs, selon l'article 54 de la première Constitution marocaine<sup>742</sup>, les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquences, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Or, les députés au Maroc auraient la possibilité de déposer des amendements à incidence financière à condition que cela ne se fasse pas pendant les discussions budgétaires<sup>743</sup>.

**526.** De même, la Constitution algérienne qui a institué l'interdiction des amendements pour la première fois par la constitution de 1976, disposait dans l'article 149 l'irrecevabilité de toute proposition ayant pour objet ou effet de diminuer une ressource ou d'aggraver une charge publique, il ajoute que cette proposition ne serait recevable que si

<sup>741</sup> « *Les nouvelles Constitutions des pays francophones du sud* », Textes d'analyses sous la direction de M.-L. MARTIN – Volume 3, Paris, L'Hermès, 1997, p. 33.

<sup>742</sup> L'article 77 de la nouvelle Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011, préserve le même libellé de l'article 54 original de la Constitution de 1962, mais il ajoute la possibilité pour le gouvernement d'opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité de ces amendements.

<sup>743</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 19.

elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'État ou à faire des économies au moins correspondantes sur un autre poste des dépenses publiques<sup>744</sup>. De ce fait, le droit de proposition ou d'amendement, importé dans son principe de la Constitution française, serait très large car les parlementaires algériens disposent du pouvoir de déposer des amendements sur des projets de loi ayant une incidence sur les recettes ou sur les dépenses<sup>745</sup>. Dans sa nouvelle version, la Constitution algérienne s'en démarque relativement de ce mimétisme notoire sans pour autant montrer une grande distance.

527. Une vue d'ensemble sur les trois premières Constitutions révèle facilement le constat d'une rédaction imprécise, hâtive et fondée sur des bases juridiques largement inspirées de la Constitution française. L'architecture constitutionnelle dans ces États s'est basée sur l'idée du « *parlementarisme rationalisé* »<sup>746</sup>, en vue d'affaiblir l'institution parlementaire au profit de l'exécutif ou du moins la rendre moins gênante pour le travail de ce dernier.

528. Toutefois, les trois États du Maghreb n'ont pas pu faire abstraction de la nécessité d'assurer la suprématie de leurs Constitutions. Le constitutionnalisme a été concrétisé dans les États du Maghreb grâce à l'institution des organes chargés de la justice constitutionnelle. Les lois de finances comme d'ailleurs les autres catégories des lois, sont toutes soumises au contrôle de constitutionnalité. Malgré les multiples arguments qui militent en faveur de l'instauration d'un contrôle strict de

---

<sup>744</sup> C'est l'article 139 de la Constitution algérienne révisée en 2016 qui comprend actuellement le même libellé.

<sup>745</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>746</sup> Un auteur marocain a écrit à ce propos, que, « la référence au modèle français est tellement obsédante que l'on découvre que le Maroc, aussi, pratique ce que signifie l'expression : parlementarisme rationalisé », M. MADANI, « Le parlement marocain, éléments d'une approche », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1985, p. 26.

la constitutionnalité et l'évolution institutionnelle annoncée de ce dernier dans les Constitutions respectives des trois États du Maghreb, ce pouvoir de contrôle manque encore d'authenticité.

## **SECTION 2**

### **UN POUVOIR FINANCIER TRÈS PEU CONTRÔLÉ**

**529.** La conciliation entre l'exigence de la légitimation du pouvoir financier d'une part, et la garantie de la suprématie des normes constitutionnelles d'autre part, reste une équation très difficile à réaliser dans les États du Maghreb. Les sources des difficultés proviennent en premier lieu de l'instabilité de l'évolution institutionnelle du contrôle de la constitutionnalité des lois au Maghreb (**§ 1**), et de l'inefficience du contrôle constitutionnel des lois de finances en second lieu (**§ 2**).

#### **§ 1 – Évolution institutionnelle instable du contrôle de constitutionnalité des lois au Maghreb**

**530.** Les expériences dans les trois États du Maghreb en matière de constitutionnalité des lois sont rapprochées au niveau chronologique. La Tunisie s'est dotée d'un Conseil constitutionnel juste quelques semaines après le changement politique du 7 novembre 1987, soit le 16 décembre 1987. Deux ans après, c'est l'Algérie qui a désormais une institution chargée du contrôle de constitutionnalité des lois, son conseil constitutionnel étant instauré le 8 mars 1989. Au Maroc, et bien que la chambre constitutionnelle ait existé depuis 1962, elle n'a pu assurer sa fonction de protection des droits fondamentaux qu'à partir de la révision du 4 septembre 1992.

**531.** Néanmoins, il importe de préciser qu'en Tunisie, l'histoire du fondement du contrôle de constitutionnalité des lois ne date pas de 1987 mais remonte à la Constitution de 1861, où le contrôle de constitutionnalité des lois fut attribué à un conseil, dénommé, « *Conseil*

*suprême*», composé de 60 conseillers dont les deux tiers représentent les notables du royaume et le tiers restant est composé de grands commis de la monarchie.

532. L'article 60 de la Constitution de 1861 disposait que, « le Conseil suprême est le gardien des pactes et des lois et le défenseur des droits des habitants. Il s'oppose aux lois qui seraient contraires ou qui portaient atteinte aux principes de la loi fondamentale, à l'égalité des habitants devant la loi... »<sup>747</sup>.

533. Peu de temps après, cette expérience fut avortée suite à l'abrogation de la Constitution de 1861, ainsi que l'insurrection de Ali Ben Ghdhehem en 1864<sup>748</sup>.

534. Malgré les tentatives de la part des dirigeants politiques après l'indépendance d'instaurer un Conseil constitutionnel<sup>749</sup>, la naissance d'un Conseil constitutionnel tunisien n'a vu le jour qu'en décembre 1987. C'est par un simple décret que le Conseil constitutionnel a été créé et ce en vertu du décret n° 87-1414 du 16 décembre 1987. Le Conseil constitutionnel tunisien était dépourvu d'un statut constitutionnel, ce qui l'a mis dès le départ en question. En effet, le statut constitutionnel demeure une condition primordiale pour la mise en place d'un Conseil constitutionnel comme son nom l'exige.

---

<sup>747</sup> Voir Z. MDHAFFAR, *Le conseil constitutionnel tunisien*, Centre de recherches et d'études administratives, Tunis, 1998, p. 5 et s.

<sup>748</sup> Pour plus de détails sur ce sujet, voir infra, « Le principe de consentement à l'impôt avant le protectorat ».

<sup>749</sup> En 1971, Hédi NOUIRA, le premier ministre de BOURGUIBA, a présenté devant l'Assemblée nationale un projet de réforme de la Constitution concernant la création d'un conseil constitutionnel en vertu de l'article 68 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. Mais cette tentative n'a pas vu le jour à cause des critiques déclarées à l'époque contre l'inconstitutionnalité de l'article 106 du code électoral, ce qui rend d'emblée la création d'un Conseil constitutionnel infondée du point vue constitutionnel. Voir Z. MDHAFFAR, *Le conseil constitutionnel tunisien*, *op. cit.*, p. 23.

**535.** Selon le professeur Louis Favoreu, « Toute institution dont l'existence, le fonctionnement ou les attributions risquent d'être remis en cause par la législation ou le gouvernement ne peut être considérée comme une Cour constitutionnelle, ni d'ailleurs de manière générale, comme une juridiction constitutionnelle »<sup>750</sup>. Or, le Conseil constitutionnel tunisien était une institution dépendante qui ne disposait ni de pouvoirs, ni de l'indépendance nécessaire pour qu'elle puisse être classée dans la catégorie des juridictions constitutionnelles. Sa nature réglementaire en faisait un organe dépendant du Chef de l'État. Ce dernier disposait d'un pouvoir discrétionnaire de nomination de ses membres.

**536.** De même, ses prérogatives étaient simplement facultatives et non pas obligatoires. Dans ce contexte, le professeur Rafaa Ben Achour parlait même d'*« une malformation congénitale qui fait de lui un handicapé, condamné à vivre indépendant. Il a une situation juridique inférieure à celle du conseil économique et social ou du tribunal administratif ou de la cour des comptes qui ont un statut constitutionnel»*<sup>751</sup>. C'est la loi du 18 avril 1990 qui a rehaussé le Conseil constitutionnel tunisien du rang réglementaire au rang législatif. De même, la consultation qui était facultative est devenue obligatoire en vertu de ladite loi<sup>752</sup>.

**537.** En 1995, et en vertu de la révision constitutionnelle introduite par la loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, le

<sup>750</sup> L. FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, Paris, Puf, 1986, p. 17.

<sup>751</sup> R. BEN ACHOUR, « Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois en Tunisie », *AIJC*, 1988, p. 538.

<sup>752</sup> *JORT*n° 27 du 20/04/1990, p. 527.

Conseil constitutionnel accède enfin au rang constitutionnel, à travers l'ajout d'un chapitre nouveau IX, « *Le Conseil constitutionnel* »<sup>753</sup>.

538. À cause de l'histoire mouvementée des institutions en Algérie qui a duré des décennies, le Conseil constitutionnel algérien a évolué tout au long de son parcours, au rythme des changements du régime et de l'orientation politique de chaque phase historique. Par ailleurs, et contrairement à son homologue tunisien, le Conseil constitutionnel algérien s'est prévalu dès son institution par la Constitution algérienne du 23 février 1989, d'un statut constitutionnel<sup>754</sup>.

539. Il faut préciser que ce dernier n'était pas marqué comme la première institution de contrôle de constitutionnalité des lois dans l'histoire de l'Algérie. C'était la première Constitution de l'Algérie indépendante qui comportait la première proclamation du principe du contrôle de constitutionnalité des lois. Toutefois, le Conseil constitutionnel prévu par les articles 63 et 64 de la Constitution du 8 septembre 1963, « *n'a jamais été installé et n'a jamais fonctionné* »<sup>755</sup>.

540. Le 8 mars 1989, le Conseil constitutionnel algérien a été installé officiellement. Il était chargé de veiller au respect de la Constitution par l'exercice d'un réel contrôle de constitutionnalité sous ses multiples formes<sup>756</sup>. Les compétences du Conseil constitutionnel se sont renforcées par la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 qui introduira l'élargissement des compétences au contrôle obligatoire ainsi que la saisine du Conseil constitutionnel, qui sera élargie en faveur de nouvelles autorités constitutionnelles, à savoir le président du Conseil de

---

<sup>753</sup> Les articles 72 à 75 de la loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, *JORT* n° 90 du 10/11/1995, p. 2095.

<sup>754</sup> L'article 153 alinéa 1 de la Constitution algérienne du 23 février 1989.

<sup>755</sup> R. BEN ACHOUR et A. LACHAAL, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois (État de la question) », *AIJC*, 1993, p. 639.

<sup>756</sup> Les articles 153 et 155 de la Constitution de 1989.

la nation et l'augmentation du nombre des membres du Conseil constitutionnel qui passa de sept à neuf<sup>757</sup>.

**541.** Quant au Maroc, et malgré l'institution au sein de la Cour suprême du Maroc d'une chambre constitutionnelle par la première constitutionnelle marocaine de 1962<sup>758</sup>, et le maintien de cette chambre par les Constitutions suivantes de 1970 et 1972<sup>759</sup>, le contrôle de la constitutionnalité des lois au Maroc n'a pas pu avoir sa place à part qu'en 1992. La Constitution du 4 septembre 1992 a institué dans son article 76, le Conseil constitutionnel. Ce dernier a été chargé selon les dispositions de la Constitution de 1992<sup>760</sup>, d'une mission plus large sur le plan de la compétence et de la saisine.

**542.** Dans leurs nouvelles versions, les Constitutions du Maroc et la Tunisie n'appliquent plus le contrôle politique et adoptent le contrôle constitutionnel juridictionnel, et ce par l'adoption du choix d'une Cour constitutionnelle.

**543.** Quant à la Constitution algérienne, elle garde le contrôle politique par un Conseil constitutionnel, mais en intégrant quelques aspects juridictionnels<sup>761</sup>. La Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, confie le contrôle de constitutionnalité des lois à la Cour constitutionnelle, qui s'est substitué à l'ancien Conseil constitutionnel. Elle a hérité ses compétences du Conseil constitutionnel. Elle contrôle la constitutionnalité des règlements intérieurs de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers avant leur mise en

<sup>757</sup> Les articles 163 à 169 de la Constitution de 1996.

<sup>758</sup> L'article 100 de la Constitution marocaine du 7 décembre 1962 disposait que, « *il est institué au sein de la cour suprême une chambre constitutionnelle* ».

<sup>759</sup> R. BEN ACHOUR et A. LACHAAL, *op. cit.*, p. 638.

<sup>760</sup> Les articles de 76 à 79 de la constitution du 4 septembre 1992.

<sup>761</sup> L'article 181 et s de la Constitution algérienne.

application ainsi que les lois organiques y afférentes avant leur promulgation.

544. La Constitution marocaine reconnaît dans son article 132, le droit de saisir le Conseil au Roi, au chef du gouvernement, au président de la Chambre des représentants, le président de la Chambre des conseillers, le cinquième des membres de la Chambre des représentants, ou quarante membres de la Chambre des conseillers. Certes, les compétences de la Cour constitutionnelle ont été renforcées. En revanche, « *il y a un déséquilibre au niveau de l'autorité de nomination, puisque Le Roi nomme la moitié de ses membres ainsi que le président, ce qui lui permet d'encadrer la jurisprudence de la cour* »<sup>762</sup>. En effet, l'article 130 de la Constitution marocaine, donne au Roi la possibilité de contrôler étroitement la composition des membres de la Cour constitutionnelle, et par là même, tout son processus décisionnel, étant donné qu'il détient le pouvoir de nomination du président et de six membres.

545. La nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, confie la mission de contrôle de constitutionnalité des lois à une Cour constitutionnelle. Elle trouve son fondement constitutionnel et juridique non seulement dans la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, mais également dans la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle<sup>763</sup>. Les principales règles relatives à la composition de la Cour constitutionnelle tunisienne sont déterminées par l'article 118 de la Constitution qui a été développé ultérieurement par l'article 7 de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle.

---

<sup>762</sup> O. BENDOUROU, « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité », *RDP*, n° 3, 2012, p. 639.

<sup>763</sup> *JORT*n° 98 du 8 décembre 2015, p. 2926.

546. La Cour est composée de douze membres dont les trois quarts des spécialistes en droit. En effet, c'est le président de la République, l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil supérieur de la magistrature qui désignent chacun quatre membres, dont les trois quarts sont des spécialistes en droit<sup>764</sup>.

547. Deux types de contrôle seront exercés par la Cour constitutionnelle et qui sont prévus par la Constitution du 27 janvier 2014. Il s'agit d'un contrôle abstrait *a priori*, qui est réglementé par l'article 120 de la Constitution, et d'un contrôle *a posteriori*.

548. Le domaine du contrôle *a priori* vise les projets de lois qui sont soumis à la Cour constitutionnelle par le président de la république, le président du gouvernement ou par, au moins, trente députés. S'agissant des projets de lois, la nouvelle Constitution ne fait pas de distinction entre les lois ordinaires et les lois organiques. D'un autre côté, l'article 121 de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle, est obligée de décider dans un délai de 45 jours de la constitutionnalité, « *des dispositions objet du recours* », que ses décisions, motivées, s'imposent à toutes les autorités et qu'elles sont publiées au journal officiel. Le même article dispose dans son dernier paragraphe qu'en cas de dépassement du délai de 45 jours, la Cour constitutionnelle est contrainte de transmettre le projet au président de la République qui le promulgue. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle ne dispose pas d'un délai supplémentaire, ni même du droit de le demander.

549. Quant au contrôle *a posteriori*, il porte sur une norme déjà entrée en vigueur<sup>765</sup>.

<sup>764</sup> L'article 118, paragraphe 2 de la Constitution du 27 janvier 2014.

<sup>765</sup> L'article 123 de la Constitution tunisienne.

550. Cependant, le dénominateur commun entre ces trois nouvelles Constitutions en matière de constitutionnalité des lois, est l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité. C'est une innovation inspirée du droit français. En effet, l'article 61 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit dans son alinéa 1 que, « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du conseil d'État ou de la cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé*

551. Jean Louis Debré, l'un des concepteurs de l'exception d'inconstitutionnalité en France, considère que « *le temps de la justice n'est plus le temps des juges : c'est le temps des justiciables* »<sup>766</sup>, la raison pour laquelle la saisine du Conseil constitutionnel entre le moment où il est saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité et le moment où il prend sa décision, doit être très courte selon lui<sup>767</sup>.

552. Cette voie était perçue en France comme un avantage pour les citoyens, eu égard sa simplicité<sup>768</sup>, mais sa mise en œuvre nécessite la mise en place des, « *conditions drastiques de recevabilité afin d'éviter le danger d'engorgement de la juridiction constitutionnelle et, d'autre part, son manque d'effectivité en ce qui concerne les lois* »<sup>769</sup>. Le contrôle est

<sup>766</sup> J.-L. DEBRÉ, « La question prioritaire de constitutionnalité », *Revue du Conseil constitutionnel algérien*, n° 2, 2013, p. 56.

<sup>767</sup> L'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit que : « *Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le conseil d'État ou la cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au conseil constitutionnel. Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux*

<sup>768</sup>V. BERNAUD et M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La réforme du contrôle de constitutionnalité, une nouvelle fois en question », *RFDC*, 2008, p. 177 et s.

<sup>769</sup> *Ibid.*

cantonné selon le droit français comme le Maroc<sup>770</sup> et l'Algérie<sup>771</sup> d'ailleurs aux « *droits et libertés que la constitution garantit* ».

**553.** L'exception d'inconstitutionnalité relève quant à elle d'un contrôle subjectif et concret de la constitutionnalité d'une loi dans la mesure où le justiciable qui la soulève entend écarter l'application à un litige devant le juge ordinaire d'une loi supposée inconstitutionnelle<sup>772</sup>. C'est l'article 120 de la Constitution tunisienne qui introduit dans son alinéa 4, l'exception d'inconstitutionnalité. Il dispose que, « *la cour constitutionnelle est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois que lui renvoient les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties, dans les cas et selon les procédures prévues par la loi* ».

**554.** Selon l'article 123 de la Constitution tunisienne, la Cour contrôle les lois qui lui sont soumises par les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité à la demande de l'une des parties à un litige. Quand la Cour est saisie suite à une exception d'inconstitutionnalité, elle se limite à examiner les moyens invoqués, sur lesquels elle statue dans un délai de trois mois, renouvelable pour une même période une seule fois et sur la base d'une décision motivée de la Cour.

**555.** Lorsque la Cour constitutionnelle prononce l'inconstitutionnalité d'une loi, l'application de ladite loi est suspendue, dans les limites de ce qui a été décidé par la Cour<sup>773</sup>. Dans un dispositif plus détaillé par rapport à ses homologues marocain et algérien, le législateur tunisien procède par la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle, à une détermination

<sup>770</sup> L'article 133 de la Constitution marocaine de 2011.

<sup>771</sup> L'article 188 de la Constitution algérienne de 2016.

<sup>772</sup> Th. HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2009, p. 104.

<sup>773</sup> L'article 123 de la Constitution tunisienne.

précise et étendue des modalités et des conditions d'exercice de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>774</sup>.

556. Malgré ce dispositif législatif important concernant cette innovation constitutionnelle, il reste toutefois en suspens jusqu'à la mise en place de la Cour constitutionnelle qui tarde encore à voir le jour. En attendant son installation, les missions de la Cour constitutionnelle sont en partie assurées par l'instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des lois. C'est l'article 148 de la Constitution Tunisienne, qui a prévu dans son alinéa 7, la création par une loi organique votée par l'ANC, « *au cours des trois premiers mois succédant à la promulgation de la constitution* », d'une « *instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi* », dont les fonctions « *prennent fin après l'installation de la cour constitutionnelle* ».

557. Composée de trois membres de qualité et trois membres spécialisés en droit, cette instance est indépendante financièrement et administrativement. Elle est exclusivement chargée de contrôler la constitutionnalité des « projets de lois », c'est-à-dire, la constitutionnalité des textes déjà votés par l'ANC ou l'ARP mais non encore promulguées. Or, la mission de l'instance s'arrête à un contrôle *a priori* de constitutionnalité. En outre, et concernant sa saisine, l'instance ne peut être saisie d'un recours en inconstitutionnalité que par le président de la République, par le chef du gouvernement ou par trente députés au moins<sup>775</sup>. Il faut noter à cet égard, que les travaux de cette instance n'ont pas manqué d'être critiqués. En fait, ses premières décisions « *ont été mal accueillies et des doutes quant à sa capacité d'assurer un vrai contrôle*

---

<sup>774</sup> Les articles 54 à 61 de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la cour constitutionnelle, *JORT* n° 98 du 8/12/2015, p. 2926.

<sup>775</sup> L'article 3 de la loi organique n° 2014-13 du 18 avril 2014, relative à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi, *JORT* n° 32, du 22/04/2014, p. 940.

*dans le sens du renforcement de l'État de droit ont été sérieusement exprimés»<sup>776</sup>.*

558. Toutefois, cette instance continue provisoirement à être chargée du contrôle de constitutionnalité des lois, et ce malgré la promulgation de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle depuis 2015. Un problème purement politique est à l'origine de la lenteur, voire du blocage de ce processus. En fait, c'est la composition de la Cour qui constitue la source des conflits au sein de l'ARP. Les divergences au sein des blocs parlementaires à l'ARP sur le choix de trois personnalités à désigner pour cette institution constitutionnelle sont toujours irrésolues. À l'entrée parlementaire 2018-2019, les députés censés élire les trois membres restant des quatre devant être élus par l'ARP<sup>777</sup>, ont échoué encore une fois à se mettre d'accord<sup>778</sup>. Il faut noter qu'en mars 2019, les députés ont, une nouvelle fois, failli à élire les membres restants de la Cour Constitutionnelle car le vote organisé n'a permis à aucun candidat d'obtenir les 145 voix requises. En fait, il s'agit d'un blocage parlementaire qui empêche de finaliser la création de la Cour constitutionnelle, qui aurait dû être mise en place depuis 2015, soit une année après la Constitution de 2014.

559. Les deux nouvelles Constitutions marocaines et algériennes consacrent également l'exception d'inconstitutionnalité dans leurs Constitutions respectives. L'article 133 de la Constitution marocaine de 2011, prévoit clairement que, « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par*

<sup>776</sup> R. BEN ACHOUR, « La Constitution tunisienne de 27 janvier 2014 », *op. cit.*, p. 799.

<sup>777</sup> Une seule magistrate a été élue membre en mars 2018 à la majorité des voix exprimées de 150 voix.

<sup>778</sup> « Blocage de la cour constitutionnelle en Tunisie : les modernistes sont perdants », publié sur [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com) du 12 octobre 2018.

*la Constitution. Une loi organique fixe les conditions et modalités d'application du présent article».* Il faut noter à cet égard que la loi organique n° 066-13, relative à la Cour constitutionnelle, promulguée sur la base de l'article 133, n'a évoqué qu'un seul article relatif à l'exception d'institutionnalité, qui renvoie à son tour à une autre loi ultérieure pour fixer les conditions et les procédures d'exercice de cette voie exceptionnelle<sup>779</sup>.

560. Récemment, le projet de loi organique n° 15- 86, fixant les conditions et les modalités d'application de l'article 133 de la Constitution relatif à l'exception d'institutionnalité, a été adopté en deuxième lecture, par la Chambre des représentants marocaine<sup>780</sup>. Ironie du sort, la Cour constitutionnelle rejette le texte un mois après. 11 articles du projet de loi susmentionnée sont déclarés incompatibles avec la Constitution marocaine du 1er juillet 2011<sup>781</sup>. De ce fait, l'entrée en vigueur de cette loi organique a été suspendue, en attendant l'amendement des articles entachés d'institutionnalité. Quoi qu'il en soit, cette nouvelle option, offre un droit inédit au citoyen marocain de soulever à l'occasion d'un procès en justice, l'institutionnalité de toute disposition législative qu'il juge préjudiciable aux droits et libertés garantis par la constitution.

561. Par ailleurs, l'article 132 de la Constitution marocaine, a omis de préciser si la Cour constitutionnelle devrait être saisie directement par le citoyen ou à la suite du renvoi de la juridiction devant laquelle l'exception d'institutionnalité a été invoquée. Dans cet ordre d'idées, un juriste marocain a critiqué pertinemment cette lacune. Il

---

<sup>779</sup> L'article 28 du dahir n° 1-14-139 du 13 août 2014, portant promulgation de la loi organique n° 066-13 relative à la cour constitutionnelle, «*sont fixées par une loi organique ultérieure, les conditions et procédures d'exercice, par la cour constitutionnelle, de ses compétences pour connaître d'une exception d'institutionnalité*», BO n° 6288 du 04/09/2014, p. 3919.

<sup>780</sup> Adopté le 06/02/2018, [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma) du 06/02/2018.

<sup>781</sup> Décision de la cour constitutionnelle n° 70/18 du 06/03/2018, publiée sur [www.courconstitutionnelle.ma](http://www.courconstitutionnelle.ma)

avance que, « *nous sommes devant une sorte de saisine citoyenne qui demeure en définitive indirecte. Il s'ensuit que la cour constitutionnelle ne pourra effectivement statuer que sur la requête de la juridiction devant laquelle elle a été invoquée. Cela suppose que ladite juridiction est habilitée à vérifier le bien-fondé du renvoi de l'affaire. En cas de refus de sa part, l'accès à la cour constitutionnelle se trouve objectivement verrouillé pour l'individu requérant. En ce faisant, la juridiction en question s'érigé indirectement en juge constitutionnel, puisqu'elle dispose, au-delà de sa compétence discrétionnaire implicite»*<sup>782</sup>.

562. Il faut noter que l'exception d'inconstitutionnalité était critiquée au Maroc, au motif qu'elle risque de déboucher sur une utilisation abusive. La possibilité donnée à n'importe quel citoyen de soulever une exception d'inconstitutionnalité a été même critiquée par le Conseil national des droits de l'homme au Maroc. Ce dernier recommande dans un mémorandum relatif à l'exception d'institutionnalité, que les recours soient « *présentés dans un écrit distinct, motivé et signé par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc»*<sup>783</sup>.

563. La même innovation est prévue également par la Constitution algérienne. Cette dernière prévoit à son tour dans son article 188 que, « *Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'institutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'État, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'alinéa ci-dessus sont fixées par une loi».*

C'est la loi organique n° 18-16 du 2 septembre 2018 qui fixe désormais les

<sup>782</sup> A. BENKHATTAB, « Le parlement marocain : Régulation politique et incertitude transitionnelle », *op. cit.*, p. 40.

<sup>783</sup> « Au Maroc : Tout citoyen pourra soulever l'institutionnalité d'une loi », publié sur [www.huffpostmaghreb.com](http://www.huffpostmaghreb.com) du 20/01/2016.

conditions et les modalités de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>784</sup>.

564. L'article 8 de cette loi adopte la condition prévue par le texte de la loi organique du Conseil constitutionnel français<sup>785</sup>, qui dispose que, « *le moyen soulevé présente un caractère sérieux* ». Le professeur Xavier Philippe considère que cette condition du caractère sérieux relève du pouvoir discrétionnaire du juge ordinaire qui même s'il dispose d'une simple mission de transmission, « *il pourrait se montrer plus pointilleux et apprécier avec plus d'exigence le caractère sérieux de la question* »<sup>786</sup>.

565. De même, l'article 191 de la Constitution algérienne stipule dans son alinéa 2 que, « lorsqu'une disposition législative est jugée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 188 ci-dessus, celle-ci perd tout effet à compter du jour fixé par la décision du Conseil constitutionnel ».

566. Il en résulte que lorsque le Conseil est saisi pour une exception d'inconstitutionnalité, celui-ci rend une décision et le contrôle exercé serait forcément *a posteriori*. Par contre, si le Conseil était saisi par les institutions citées à l'article 187 de la Constitution, la saisine devrait avoir lieu avant la promulgation du texte objet de la saisine, et le Conseil y émettrait un avis. Mais, il faut préciser que le recours à cette

<sup>784</sup> Loi organique n° 18-16 du 2 septembre 2018, fixant les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité, *JOR4* n° 5 du 5 septembre 2018, p. 10.

<sup>785</sup> Article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, modifiée par ... les lois organiques n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 et n° 2010-830 du 22 juillet 2010 : « *Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux* ».

<sup>786</sup> X. PHILIPPE, « La question prioritaire de constitutionnalité : A l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français... Réflexions après l'adoption de la loi organique », *RFDC*, 2010, p. 279.

procédure doit obéir à certaines conditions prévues à l'article 188 de la Constitution. D'abord, on ne peut recourir à cette procédure qu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction relevant de la compétence de la Cour suprême ou du Conseil d'État.

567. Ensuite, le recours à l'exception d'inconstitutionnalité n'est possible que si seulement la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Enfin, il faut signaler que le Conseil constitutionnel algérien ne peut être saisi de l'exception d'inconstitutionnalité que sur renvoi, soit de la Cour suprême, soit du Conseil d'État.

568. En attente de la mise en œuvre de la loi organique relative à l'exception d'institutionnalité en Algérie<sup>787</sup>, des voix juridiques sous-estiment cette avancée sous prétexte que, le pouvoir du Conseil constitutionnel algérien, « *reste tout de même limité et sa contribution très aléatoire car dépendante largement de la volonté des autorités chargées de le saisir, sauf dans le cas des lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires* »<sup>788</sup>.

## **§ 2 – L'inefficience du contrôle de la constitutionnalité des lois de finances**

569. Malgré l'importance névralgique des lois de finances, cette catégorie de loi, s'avère très sommairement abordée par les textes constitutionnels<sup>789</sup>. La Constitution du 27 janvier 2014 renvoie dans son

<sup>787</sup> L'article 26 de la loi organique n° 18-16 du 2 septembre 2018, fixant les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'exception d'institutionnalité, prévoit que, « *La présente loi organique entre en vigueur à compter du 7 mars 2019* ».

<sup>788</sup> B. YELLES CHAOUCHE, « La technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel algérien », *Revue du conseil constitutionnel algérien*, n° 1-2013, p. 18.

<sup>789</sup> *Dictionnaire encyclopédique, de finances publiques*, sous direction de Loïc PHILIP, Paris, Economica, 1991, p. 1012.

article 66, à la loi organique du budget<sup>790</sup>, pour déterminer le régime juridique des lois de finances de l'État. Sous l'empire de l'ancienne Constitution de 1959, il existait un mécanisme du contrôle de constitutionnalité des lois qui relevait du conseil constitutionnel<sup>791</sup>. L'article 73 de la constitution de 1959 disposait que, « *les projets du président de la République sont soumis au Conseil Constitutionnel avant leur transmission à la chambre des députés ou leur soumission au référendum* ».

570. Toutefois, les lois des finances ne figuraient pas sous la Constitution de 1959 parmi les matières couvertes par la saisine obligatoire du conseil constitutionnel. En regard l'importance de ces lois et leur incidence directe sur le contribuable, l'exclusion des lois de finances de la saisine obligatoire du conseil constitutionnel était inexplicable et a fait couler beaucoup d'encre de la part des juristes. De même, c'est le président de la République qui se prévalait d'un monopole absolu en matière de saisine, et c'est abstraction faite de la nature du texte ainsi que du moment de l'examen de sa constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

571. Il faut noter qu'il y avait deux tentatives législatives de rénovation du Conseil constitutionnel<sup>792</sup>, et ce sur le plan organique ainsi que fonctionnel.

572. Depuis 2004, le Chef de l'État s'est accoutumé à limiter la saisine du conseil à certains articles du projet de loi de finances et non la loi de finances dans son intégralité. Dans ce contexte, le Conseil

---

<sup>790</sup> L'alinéa 1 de l'article 66 de la Constitution tunisienne prévoit que, « La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget ».

<sup>791</sup> Loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, *JORT* n° 90 du 10 novembre 1995, p. 2095.

<sup>792</sup> Loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002 et loi constitutionnelle n° 2004-52 du 12 juillet 2004.

constitutionnel considère dans un avis publié en 2008, que « *si la saisine se limite à certains articles du projet de loi de finances, cela ne fait pour autant obstacle à ce que le conseil les examine dans ce cadre et dans la mesure où ces articles, ou ensemble d'articles, pris isolément, constituent en eux-mêmes des dispositions autonomes vis-à-vis des autres dispositions contenues dans le projet de loi de finances* »<sup>793</sup>. Or, le Conseil constitutionnel sous la Constitution de 1959, ne rend pas des décisions mais des avis.

**573.** La nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, prévoit un régime particulier pour le contrôle de constitutionnalité des lois de finances, mentionné par les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 66. Selon l'article 120 de la nouvelle Constitution, c'est la Cour constitutionnelle qui est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité des projets de loi, sur demande du président de la République, du chef du gouvernement ou de trente membres de l'ARP. Le délai de la saisine ne doit pas dépasser sept jours à compter de la date d'adoption du projet de loi ou de la date d'adoption du projet de loi amendé, après renvoi par le président de la République.

**574.** Dans les trois jours qui suivent l'adoption de la loi par l'ARP en deuxième lecture, et après renvoi ou après l'expiration des délais de renvoi sans qu'il ait été exercé<sup>794</sup>, le président de la République, le chef du gouvernement ou les trente députés de l'ARP, peuvent intenter un recours en inconstitutionnalité contre les dispositions de la loi de finances, devant la Cour constitutionnelle qui statue dans un délai n'excédant pas les cinq jours qui suivent le recours.

---

<sup>793</sup> Avis n° 58-2008 du conseil constitutionnel concernant certaines dispositions du PLF pour l'année 2009, *JORT*, n° 104 du 26 décembre 2008, p. 4384.

<sup>794</sup> Le paragraphe 5 de l'article 66 de la du 27 janvier 2014.

575. Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité, elle transmet sa décision au président de la République, qui la transmet à son tour au président de l'ARP, le tout dans un délai ne dépassant pas deux jours, à compter de la date de la décision de la Cour. L'ARP adopte le projet dans les trois jours, à compter de la réception de la décision de la Cour constitutionnelle. À ce propos, les mêmes dispositions du paragraphe 5 de l'article 66 de la Constitution, sont reproduites par le paragraphe 2 de l'article 45 de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle.

576. Si la constitutionalité du projet est confirmée ou si le projet est adopté en seconde lecture après renvoi ou si les délais de renvoi et de recours pour inconstitutionnalité ont expiré sans qu'il y ait exercice de l'un d'eux. Le président de la République promulgue le projet de loi de finances dans un délai de deux jours. Dans tous les cas, la promulgation intervient au plus tard le 31 décembre. Cependant, l'article susmentionné ne précise pas si l'ARP, modifie le projet de loi de finances après avoir été soumis à l'examen de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle ou non.

577. Quoi qu'il en soit, l'innovation de la Constitution de 2014 en la matière, est que la décision de la future Cour constitutionnelle, s'impose à tous les pouvoirs<sup>795</sup>, et ce contrairement à l'ancien Conseil constitutionnel qui émettait des avis consultatifs. Comme on l'a vu précédemment et en attendant la mise en place de la Cour constitutionnelle, c'est l'instance provisoire de constitutionnalité des lois qui s'en charge actuellement.

---

<sup>795</sup> Le paragraphe 2 de l'article 121 de la Constitution tunisienne.

578. En vertu de l'article 3 de la loi organique du 18 avril 2014<sup>796</sup>, l'instance provisoire est chargée exclusivement du contrôle de constitutionnalité « *des projets de lois* ». Il s'agit d'un contrôle *a priori* de la constitutionnalité des textes déjà votés par l'ANC ou l'ARP mais non encore promulgués<sup>797</sup>. Suite à sa mise en place, l'instance provisoire a été saisie d'un recours en inconstitutionnalité par le président de la République. Le premier recours visait les articles 11, 12 et 13 de cette loi. Ces articles disposent que les agents et les équipements de l'assemblée nationale constituante, soient transférés à l'assemblée des représentants du peuple.

579. La présidence de la république avait appelé à ce que ces articles soient supprimés. Elle les a qualifiés de cavaliers budgétaires, qui ne concerneraient pas la loi de finances, censée être consacrée aux revenus et aux dépenses de l'État. Dans sa décision relative à ce recours, l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois, a déclaré inconstitutionnels, les articles 11, 12 et 13. De ce fait, ils ont été dissociés du projet de loi en question et transférés à l'Assemblée pour un second examen.

580. À l'instar du requérant, l'instance a notamment estimé que les articles 11, 12 et 13 sont des dispositions insérées dans une loi de finances mais qui n'ont aucun rapport avec l'objet de celle-ci. Selon l'interprétation de l'instance provisoire, cette pratique découle de la tentation d'introduire des dispositions législatives sans susciter l'attention des éventuels opposants<sup>798</sup>. Le deuxième recours déposé par

<sup>796</sup> L'article 3 de la loi organique n° 2014-13 du 18 avril 2014, relative à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi, *JORT* n° 32, du 22/04/2014, p. 940.

<sup>797</sup> R. BEN ACHOUR, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *op. cit.*, p. 798.

<sup>798</sup> Décision de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois du 22/12/2014, concernant le recours n° 08/2014, relatif au PLF pour l'année 2015, *JORT* n° 104 du 26/12/2014, p. 3761. (La seule version publiée au *JORT* est en arabe, traduction personnelle).

l'ancien président de la République concernait l'article 28 de projet de la loi de finances de 2015. Cet article modifie selon le recours déposé par le président, le code de la douane et permet à l'État de s'approprier toute marchandise laissée par son propriétaire durant une période qui dépasse les délais légaux. La présidence avait indiqué que l'objet de son recours sur cette modification, consistait à protéger le droit à la propriété garanti par l'article 41 de la Constitution. Selon la présidence, il faut que l'État vende les marchandises abandonnées dans les douanes, en déduise les taxes puis laisse la somme restante à la disposition du propriétaire<sup>799</sup>.

581. Dans sa décision n° 9/2014 du 22 décembre 2014, l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois a prononcé l'inconstitutionnalité de l'article susmentionné au motif que le législateur n'a pas pris en considération pour faire apprivoier l'État des marchandises abandonnées, l'incapacité de l'intéressé de lever ses marchandises à cause d'une force majeure ou pour des raisons extérieures à sa volonté, pour établir après l'abandon de sa marchandise. Mieux encore, l'instance provisoire précisait que l'administration des douanes devrait prouver que l'intéressé a abandonné sa marchandise volontairement, d'autant plus que l'abandon est un acte volontaire qui se considère comme inopposable, tant qu'il n'y a pas des faits qui le prouvent. De même, l'instance provisoire a considéré que le législateur

---

<sup>799</sup> La présidence avait indiqué dans un communiqué rendu public le 15 décembre 2014, que son recours sur cette modification se basait sur les articles 41, 49 et 66 de la Constitution portant respectivement sur le droit de propriété, les droits et libertés ainsi que les ressources et les dépenses de l'État. Dans une interview accordée à la chaîne Radio Express FM, le 17 décembre 2014, l'ancien président de la république expliquait sa décision de ne pas adopter la loi de finances 2015 et de la renvoyer à l'assemblée des représentants du peuple par la raison suivante, « *mon rôle de président de la république est de protéger la Constitution et de comparer les lois qui nous parviennent avec la Constitution du pays et de les rejeter si elles ne la respectent pas. Quand on me demande de ratifier une loi qui permet à la douane de saisir un bien et de le vendre pour avoir ses redevances mais qu'elle garde au final toute la somme, pour moi c'est un dépassement contre le droit de propriété des Tunisiens* », « La présidence de la République dépose des recours contre trois articles de la loi de finances 2015 », publié sur [www.businessnews.com.tn](http://www.businessnews.com.tn) du 17/12/2014.

dans sa rédaction de l'article 28 du projet de loi de finances pour l'année 2015, n'a pas respecté le principe de proportionnalité entre les restrictions des droits et des libertés, et leurs justifications, tel que prévu par l'article 49 de la Constitution tunisienne<sup>800</sup>.

**582.** La loi de finances pour l'année 2016, a fait l'objet d'un recours pour inconstitutionnalité par 31 députés de l'opposition. Les dix articles contestés par l'opposition, portaient sur des mesures fiscales et des avantages accordés à certaines entreprises publiques ainsi à des administrations. Il s'agit des articles instituant amnistie sur les infractions fiscales et celles de change dans le texte de la loi de finances pour l'année 2016. L'instance provisoire a rejeté cinq pourvois pour inconstitutionnalité sur les dix articles contestés par les 31 députés de l'opposition<sup>801</sup>.

**583.** Quant au Maroc, la Constitution marocaine de 2011, prévoit parmi ses innovations, la création de la Cour constitutionnelle<sup>802</sup>. En attente de son installation, c'est le Conseil constitutionnel qui était en fonction, qui a continué l'exercice de ses attributions<sup>803</sup>. La Cour constitutionnelle n'était mise en place que le 4 avril 2017. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 48 de la loi organique n° 66-13 relative à la Cour constitutionnelle, le Conseil constitutionnel continue

<sup>800</sup>Décision de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois du 22/12/2014, concernant le recours n° 09/2014, relatif au PLF pour l'année 2015, *JORT* n° 104 du 26/12/2014, p. 3768. (La seule version publiée au *JORT* est en arabe, traduction personnelle).

<sup>801</sup> Décision de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois du 22/12/2015, concernant le recours n° 04/2015, relatif au PLF pour l'année 2016, *JORT* n° 103 du 25/12/2015, p. 3549. (La seule version publiée au *JORT* est en arabe).

<sup>802</sup> Les articles 129 à 134 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>803</sup> L'article 177 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, prévoit que, « Le Conseil Constitutionnel en fonction continuera à exercer ses attributions en attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle ». De même, l'article 48 du *dahir* n° 1-14-139 du 13 août 2014, portant promulgation de la loi organique n° 66-13 relative à la Cour constitutionnelle, *BO* marocain, n° 6288 du 04/09/2014, p. 3919.

d'exercer ses attributions selon sa propre loi organique n° 29-93 du 25 février 1994<sup>804</sup>.

584. En se référant aux décisions du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances, on observe que malgré la surabondance des recours relatifs au contentieux électoral, le Conseil constitutionnel marocain a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de certaines dispositions des projets de loi de finances édictées après la promulgation de la constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011. En effet, les groupes parlementaires de l'opposition à la Chambre des représentants ont déposé plusieurs amendements lors des débats sur le projet de loi de finances pour l'année 2013. Mais, le gouvernement les a déclarés irrecevables en invoquant l'article 77 de la Constitution. Ils ont par la suite saisi le Conseil constitutionnel sur l'inconstitutionnalité du recours abusif du gouvernement à l'article 77 de la Constitution lors des débats sur la loi de finances pour 2013.

585. Toutefois, la saisine a été rejetée par le Conseil constitutionnel pour motif d'être soumise hors délai. Selon la décision du Conseil constitutionnel, le renvoi du projet de loi de finances pour l'année 2013 était arrivé le 31 décembre 2012, alors que la loi de finances pour 2013 était déjà promulguée le 28 décembre 2012<sup>805</sup>. Cette méthode avait déjà été pratiquée en 2002 où le Conseil constitutionnel a rejeté la requête en rappelant sa décision n° 250/1998 qui consacrait le principe d'équilibre tel que prévu par l'article 51 de la Constitution de 1996. En effet, dans une saisine relative à la loi de finances pour 2002, plusieurs parlementaires ont invoqué le recours abusif du gouvernement à l'article

---

<sup>804</sup> L'article 48 de la loi organique relatif à la Cour constitutionnelle, prévoit que, « le conseil constitutionnel en fonction à la date de publication au « bulletin officiel » de la présente loi organique, continue d'exercer ses attributions prévues dans la loi organique portant sa création jusqu'à l'installation de la cour constitutionnelle, conformément aux dispositions de la présente loi organique ».

<sup>805</sup> Décision n° 912/2013 du 01/01/2013, [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma) /Arrêts du conseil constitutionnel (version en arabe, traduction personnelle).

77 de l'actuelle Constitution, en l'occurrence l'ancien article 51 de la Constitution de 1996<sup>806</sup>.

**586.** Dans un autre contexte, le Conseil constitutionnel marocain a dû se prononcer sur la polémique déclenchée par quelques députés autour de la nécessité d'une nouvelle investiture du gouvernement avant de déposer le projet de loi de finances pour l'année 2014. En effet, 120 députés ont saisi le Conseil constitutionnel pour inconstitutionnalité de la loi de finances 2014 au motif que le projet de loi de finances pour l'année 2014 ne reflète pas le programme politique y compris la politique économique et financière du nouveau gouvernement, tel qu'il est devenu après le remaniement ministériel et le changement de sa composition partisane. Concernant ce recours, le Conseil a décidé que, constitutionnellement, une nouvelle investiture du gouvernement n'est pas nécessaire étant donné que le Roi n'a pas mis fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement suite à une démission du Chef de l'exécutif comme le stipule l'article 47 de la constitution<sup>807</sup>.

**587.** Par conséquent, le dépôt, la présentation et la discussion du projet de la loi de finances 2014, de même que son vote sont conformes à la Constitution puisque le gouvernement n'a pas décidé de modifier son programme initial. Le Conseil s'est basé dans sa décision sur le fait que l'investiture du gouvernement, après la nomination de ses membres par le Roi, s'opère sur la base du programme que le chef du gouvernement présente devant les deux Chambres du parlement et non sur la base de la composition de l'exécutif<sup>808</sup>.

<sup>806</sup> Décision n° 467/2001 du 31/12/2001, [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma) /Arrêts du conseil constitutionnel, (version en arabe, traduction personnelle).

<sup>807</sup>L'article 47 de la Constitution marocaine, dispose dans son alinéa 5 que, « Le chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective ».

<sup>808</sup> Décision n° 931/2013 du 30 /12/2013, [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma) /Arrêts du conseil constitutionnel, (version en arabe, traduction personnelle).

588. Le projet de loi de finances pour l'année 2015 a fait également l'objet d'un recours pour inconstitutionnalité. C'est le chef du gouvernement qui a saisi le Conseil constitutionnel pour inconstitutionnalité du projet de loi de finances pour l'année 2014. Il ressort du dossier mis à la disposition du Conseil constitutionnel, que la Chambre des représentants a modifié le contenu des articles 21, 27, 69 et 70 du projet de loi de finances. Selon le recours déposé par le Chef du gouvernement, la modification que la Chambre a votée était à titre définitif et ce, sans soumettre une deuxième fois le projet à l'examen de la Chambre des conseillers, comme l'exige d'ailleurs l'article 84 de la Constitution.

589. Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions du Le projet de loi de finances pour l'année 2015. Il s'agit selon le libellé de la décision du Conseil constitutionnel, d'une inconstitutionnalité partielle du projet de loi de finances et non de tous les articles. Or, cette décision n'entraîne aucune conséquence sur les dispositions jugées conformes. En revanche, celles qui ont été rejetées par le Conseil constitutionnel seront abrogées. À ce propos, le Conseil constitutionnel relève notamment la violation de l'article 84 de la Constitution, lequel dispose que la Chambre des représentants et celle des conseillers doivent examiner successivement tout projet ou proposition de loi pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. Ce ne sont pas les modifications en elles-mêmes qui sont mises en cause, mais la procédure de leur adoption.

590. Selon le Conseil constitutionnel, les projets et propositions de lois, tout comme les projets et propositions d'amendement, doivent impérativement passer par les deux Chambres parlementaires pour l'examen et le vote. Or, cette condition capitale, n'a pas été respectée dans le cas d'espèce. Au surplus, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 21, 27, 69 et 70 inconstitutionnels. Sur le fond, les derniers alinéas des articles 6 et 52 ont été, eux aussi, jugés inconstitutionnels.

L'article 6, dispose dans son dernier alinéa, « *les dispositions fiscales et douanières ne peuvent être amendées qu'en vertu de la loi de Finances* ». Cet article déroge selon le Conseil constitutionnel, à la Constitution, laquelle, dans son article 71, étend le domaine de la loi au régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ainsi que le régime des douanes.

**591.** Les dispositions fiscales et douanières représentent une partie substantielle de la loi de finances. Cette dernière, constitue le cadre juridique adéquat pour prévoir, évaluer et autoriser tout ce qui est relatif aux ressources de l'État. De même, le Conseil constitutionnel considère que le fait de, « *cantonner la possibilité d'amendement des dispositions fiscales et douanières au seul cadre de la loi de finances, va soumettre cet amendement aux conditions et délais fixés par la loi organique des lois de finances* »<sup>809</sup>.

**592.** En revenant à la décision du Conseil constitutionnel, cette limitation serait au détriment des dispositions de l'article 78 de la Constitution qui confère l'initiative des lois concurremment au chef du gouvernement et aux membres du parlement. Pour le conseil, cela pourrait lier, sans base constitutionnelle, les prérogatives législatives reconnues au parlement et au gouvernement. Or, ces deux derniers, sont tenus de veiller à la préservation de l'équilibre des finances de l'État<sup>810</sup>.

**593.** Pour sa part, l'article 52 du projet de la loi organique a été jugé non conforme aux dispositions de l'article 84. En effet, le premier dispose que, « *si la Chambre des conseillers refuse le projet de loi de finances, le gouvernement renvoi ledit projet à la Chambre des représentants tout en y introduisant les amendements* », tandis que le

<sup>809</sup> Décision n° 950/2014 du 23/12/2014, [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma) / Arrêts du conseil constitutionnel, (version en arabe, traduction personnelle).

<sup>810</sup> Décision n° 950/2014 du 23/12/2014.

deuxième, prévoit qu'« *une chambre saisie d'un texte voté par l'autre chambre, délibère sur le texte tel qu'il lui a été transmis* ». Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel considère que la première lecture rejetée par la Chambre des conseillers est celle qui devait être renvoyée à la Chambre des représentants dans le cadre de la deuxième lecture, sans que le gouvernement n'y introduise des modifications<sup>811</sup>. Il faut rappeler que le Conseil constitutionnel a continué ses fonctions jusqu'à l'installation de la Cour constitutionnelle le 4 avril 2017. Cette dernière n'a pas eu encore l'occasion de se prononcer en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances.

594. Par ailleurs, il faut noter que depuis sa création en 1989, le Conseil constitutionnel algérien et contrairement à ses deux homologues tunisien et marocain, n'a pas eu l'occasion de se prononcer en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances. Saisi par le président de la République, le Conseil constitutionnel algérien s'est prononcé pour la première fois sur la constitutionnalité de la loi organique du 2 septembre 2018 relative aux lois de finance<sup>812</sup>s, et ce en application de l'article 186 de la Constitution algérienne de 2016. Ledit article nécessite obligatoirement l'avis préalable du Conseil constitutionnel<sup>813</sup>.

595. L'évolution récente du pouvoir financier du parlement dans les États du Maghreb, telle qu'elle ressort des trois Constitutions respectives ainsi que de celles des lois organiques en vigueur, semble montrer un certain rééquilibrage de ce pouvoir essentiel. Toutefois, un

---

<sup>811</sup> *Ibid.*

<sup>812</sup> Avis n° 02/A.L.O/CC/18 du 2 août 2018 relatif au contrôle de conformité de la loi organique relative aux lois de finances à la Constitution. *JORA* n° 53 du 2 septembre 2018, p. 4.

<sup>813</sup> L'article 186 de la nouvelle Constitution algérienne dispose, « *Outre les autres attributions qui lui sont expressément conférées par d'autres dispositions de la Constitution, le Conseil constitutionnel se prononce par un avis sur la constitutionnalité des traités, des lois et des règlements. Le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, émet un avis obligatoire sur la constitutionnalité des lois organiques après leur adoption par le Parlement* ».

contrôle parlementaire *a posteriori* en matière financière dans les trois États du Maghreb, s'avère stérile, voire « lettre morte » pendant un certain temps.

### **§ 3 – Contrôle parlementaire *a posteriori* insignifiant**

596. Disposer d'un pouvoir de décision est une chose, vérifier que cette décision a été respectée est une autre. Le contrôle de l'exécution de la loi de finances par le parlement est une composante essentielle de son pouvoir financier. Le vote de la loi de finances ne suffit pas à épuiser les droits du parlement en matière financière. Ce dernier est investi du pouvoir de vérifier si le gouvernement s'est conformé aux obligations qui pèsent sur lui, à savoir dépenser dans les limites de l'autorisation budgétaire et procéder au recouvrement des recettes prévues.

597. Le professeur Maurice Duverger résumait le bien-fondé de l'exécution de la loi de finances en trois catégories de considérations principales qui la dominent. Des considérations politiques en premier lieu, et qui consistent à assurer le respect des prérogatives du parlement en matière financière, en évitant tout dépassement des autorisations budgétaires. Il s'agit en second lieu des considérations financières qui veillent à empêcher tout gaspillage et toute malversation par les agents chargés de l'exécution du budget. La troisième des considérations, sont administratives, elles visent à assurer une bonne gestion des services publics<sup>814</sup>.

598. Toutefois, cette technique législative est sans véritable enjeu dans les États du Maghreb (**A**). De même, l'organe juridictionnel de contrôle des comptes publics ne dispose que d'un rôle résiduel en la matière (**B**).

---

<sup>814</sup> M. DUVERGER *Finances publiques*, Paris, Puf, collection Thémis, 11<sup>e</sup> édition, 1988, p. 375.

## A – La loi de règlement : un instrument parlementaire sans véritable enjeu

599. « *Le projet de loi de règlement est, par essence, l'instrument essentiel du contrôle parlementaire a posteriori* »<sup>815</sup>. C'est une catégorie particulière de la loi de finances qui permet au parlement, d'exercer son contrôle, après la clôture d'une année budgétaire sur l'exécution des lois de finances. C'est l'épreuve finale de démonstration du caractère législatif de l'autorisation financière<sup>816</sup>. L'objet de la loi de règlement est fondamental au regard des prérogatives budgétaires du parlement. « *Elle permet d'apprécier la réalité de l'exécution des lois d'autorisation, et de mesurer l'écart entre ce qui avait été prévu et autorisé, et ce qui a été réellement effectué* »<sup>817</sup>.

600. Le vote de la loi de règlement permet d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion des finances publiques. Techniquement parlant, le vote du projet de la loi de règlement permet de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses d'une même année, ce qui peut permettre d'avoir une connaissance détaillée de la façon dont le budget est exécuté. « *C'est le passé (qui) vient éclairer l'avenir* »<sup>818</sup>. L'utilité de la loi de règlement en tant que procédé essentiel de contrôle d'exécution de la loi de finances, est complètement négligée dans les trois États du Maghreb. Le désintérêt des parlementaires à l'égard de la loi de règlement, n'est pas un phénomène propre au Maghreb.

---

<sup>815</sup> *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, sous la direction de Loïc PHILIP, Paris, Economica, 1991, p. 191.

<sup>816</sup> A. ESSOUSSI, *Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie*, op. cit., p. 157.

<sup>817</sup> M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN, J.-P. LASSALE., *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 8<sup>e</sup> édition, 2006, p. 257.

<sup>818</sup> A. PERIER, Rapport sur le règlement du budget de 1826, 28 mai 1928, cité par I. BOUHADANA, op. cit., p. 301.

**601.** En France, « il est généralement admis que la loi de règlement n'a qu'une portée assez limitée et ne mérite qu'un intérêt minimum »<sup>819</sup>. Selon Michel Paul, le vote du projet de loi de règlement intervient « *dans une quasi-clandestinité* » et « *sans véritable discussion* ». Pire encore, le projet de loi de règlement était même assimilé à un projet de loi « *adopté à la sauvette, en pleine nuit [...]. En fait, tout se passe comme s'il était néfaste ou honteux de délibérer longuement du projet de loi de règlement* »<sup>820</sup>.

**602.** En 2007, le comité « *Balladur* » a proposé de consacrer les compétences du parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale et de l'action d'évaluation des politiques publiques<sup>821</sup>. D'ailleurs, le législateur français a procédé bien avant cette date à une remise en valeur de la loi de règlement par la voie de la loi organique n° 2001-692 du 01/08/2001. Il a institué le fameux principe du « chaînage vertueux » qui est inscrit à l'article 41 de la LOLF<sup>822</sup>. Loïc Philip explique que ce « *chaînage vertueux* » est entre la loi de règlement de l'année *n-1* et la loi de finances *n+1*. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année *n+1* dans le cadre de la discussion du projet de la loi de finances »<sup>823</sup>.

<sup>819</sup> H. LE GUENN, H. MESSAGE et A. TESSIER, « Le contrôle parlementaire du budget de l'État, le rôle de l'assemblée nationale 1983-1987 » *RFFP*, n° 18, 1987, p. 216.

<sup>820</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESEN « Le contrôle parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000 », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 122.

<sup>821</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France*, *op. cit.*, p. 581.

<sup>822</sup> L'article 41 de la LOLF dispose que, « *Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* ».

<sup>823</sup> L. PHILIP, « droit constitutionnel financier et fiscal. La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », *RFDC*, 2002, p. 211.

603. Cette réforme qualifiée de « *miraculeuse et révolutionnaire* »<sup>824</sup>, permet en vertu de l'article 41 précité d'approver la loi de règlement chaque année pour permettre aux parlementaires d'apprécier les performances et de suivre la réalisation des programmes budgétaires, avant de se prononcer sur un nouveau projet de loi de finances. De même, à la fin de l'exercice budgétaire, l'information des parlementaires devrait s'enrichir par une documentation importante, consolidée notamment par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique<sup>825</sup>.

604. Cette mesure législative importante a permis d'améliorer nettement l'information des parlementaires et de donner une vision nouvelle de l'action publique. Elle était même qualifiée comme « *une source inépuisable de pistes de contrôle pour le parlement* »<sup>826</sup>. Malgré l'importance de cette technique en ce qu'elle permet au parlement investi du pouvoir d'autoriser le budget, de vérifier si le gouvernement s'est conformé aux obligations qui pèsent sur lui, à savoir dépenser dans les limites de l'autorisation budgétaire et procéder au recouvrement des recettes prévues<sup>827</sup>, la loi de règlement dans les États du Maghreb, reste la partie la plus obscure.

605. Dans les trois pays, la loi de règlement n'a qu'une portée très limitée et ne mérite qu'un intérêt minime. L'article 28 de l'ancienne Constitution tunisienne, disposait dans son alinéa 10, que « *La Chambre des députés et la Chambre des conseillers adoptent les projets de loi de*

---

<sup>824</sup> L. PHILIP, *op. cit.*, p. 199.

<sup>825</sup> L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001, relative aux lois de finances, a été modifié par la loi n° 2013-906 du 11 octobre 2013. Parmi les informations nouvelles mises à disposition du parlement pour le budget de l'État, il s'agit des projets annuels de performance, annexés au projet de loi de finances initiale de l'année, et aux rapports annuels de performance, annexés au projet de loi de règlement des comptes et portant rapport de gestion.

<sup>826</sup> A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, 2010, p. 50.

<sup>827</sup> S. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 401.

*finances et de règlement du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget*». Curieusement, l'article 66 de la nouvelle Constitution de 2014, supprime cette disposition. Cette mesure prise par le Constituant de 2014, reflète une indifférence incontestable à la loi de règlement. De ce fait, la loi de règlement ne dispose plus de base constitutionnelle en Tunisie.

**606.** La nouvelle loi organique du budget du 13 février 2019 fournit dans ses articles 65 à 69, la législation relative à la loi de règlement. Selon l'article 66 de la nouvelle LOB, « *Le projet de loi de règlement du budget de l'État est élaboré par le ministre chargé des finances sur la base des comptes particuliers que les ordonnateurs sont tenus de produire et relatifs à leurs opérations de dépenses et des comptes de gestion des comptables publics après déclaration de leur conformité au compte général de l'État par la Cour des Comptes*».

**607.** Pour résoudre le problème relatif au délai de l'adoption du projet de loi de règlement où l'ancien article 48 de la LOB de 2004, se contentait de prévoir que le projet de loi de règlement du budget de l'État, est soumis aux mêmes conditions que le projet de loi de finances, le nouvel article 66 tranche la question en disposant dans son alinéa 2 que, « *Le Chef du Gouvernement transmet à l'Assemblée des représentants du Peuple, le projet de loi de règlement du budget de l'année qui précède de deux années l'année concernée par la loi de finances et ce, parallèlement avec la présentation du projet de la loi de finances de l'année*».

**608.** Le projet de loi de règlement du budget comprend des tableaux faisant apparaître, les prévisions initiales, les autorisations nouvelles et les paiements, répartis par mission et par programme pour les dépenses du budget de l'État. Les prévisions initiales des recettes du budget de l'État, les modifications et les recouvrements ventilés par partie.

609. Cependant, « un examen de près du contenu des lois de règlement révèle que la nomenclature prévue par la loi n'est pas respectée et que la présentation des opérations d'exécution se fait sur des tableaux portant des montants globaux, présentés par titre sans recevoir la moindre explication, ni non plus, une ventilation par chapitre budgétaire »<sup>828</sup>.

610. Il en ressort que le parlement ne vote que les crédits répartis en grande masse, leur ventilation détaillée relevait du pouvoir réglementaire. Cette intrusion est justifiable. En effet, la brièveté des dispositions susmentionnées relatives à la loi du règlement ainsi que l'absence des informations suffisantes, permettant de déchiffrer l'exécution budgétaire ainsi que toutes les opérations et les modifications y afférentes, ne permettent pas actuellement de se renseigner sur les causes et les circonstances des dépassements éventuels lors de l'exécution du budget.

611. Contrairement au droit tunisien, et afin de valoriser le contrôle *a posteriori* des finances publiques, le droit français prévoit dans l'article 46 de la LOLF que, « *le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ». C'est une innovation par rapport à l'article 38 de l'ordonnance organique de 1959 qui prévoyait que, « *le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget* ».

612. La mise en œuvre du projet de loi de règlement en Tunisie depuis l'indépendance et jusqu'à nos jours, est caractérisée généralement

---

<sup>828</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 403.

par l'adoption en bloc<sup>829</sup>. En effet, et suite au grand retard enregistré, qui peut varier entre 2 et 20 ans<sup>830</sup>, l'adoption parlementaire porte sur trois à neuf projets de lois de règlement à la fois<sup>831</sup>. D'ailleurs, les répercussions de ce retard se manifestent aussi sur la publication des lois de règlement adoptées sur le site officiel de l'ARP. Malgré les affirmations des députés qu'ils ont déjà adopté la loi de règlement pour la gestion de 2016, la dernière loi de règlement du budget publiée sur le site officiel de l'ARP, date de 2006<sup>832</sup>. Pourtant, on peut affirmer qu'il y a une réelle volonté de présenter les projets de loi de règlement dans les délais les plus brefs. Cette volonté remontait à une date lointaine. En effet, entre 1987 et 2010, l'écart entre la clôture des gestions et leur règlement était limité entre trois et quatre ans<sup>833</sup>.

**613.** Malgré les efforts fournis pour réduire le retard de l'adoption du projet de loi de règlement, l'utilité du contrôle politique par le moyen du projet de loi de règlement est toujours mise en question. En dépit de l'importance de la loi de règlement en tant qu'un levier incontournable permettant de juger la qualité de la gestion gouvernementale, les projets

<sup>829</sup> On peut citer par exemple que sept projets de lois de règlement de budget, allant de 1962 à 1970, ont été soumis, en 1983, tous à la fois, au vote du parlement, qui n'ont pas pris plus d'une séance.

<sup>830</sup> A. ESSOUSSI, *Finances publiques*, Tunis, Editions Latrach, 2012, p. 440.

<sup>831</sup> Un député membre de la commission des finances à l'ARP, nous a affirmé en octobre 2018, que l'adoption du projet de loi de règlement peut porter actuellement sur 4 projets à la fois.

<sup>832</sup> Loi n° 56-2006 du 28 juillet 2006, relatif à la clôture du budget de l'État de l'année 2004, [www.arp.tn](http://www.arp.tn)

<sup>833</sup> Depuis 1987, l'écart entre la clôture des gestions du budget et leur règlement, n'a pas dépassé 4 ans. Entre 1993 et 1999, il était de 3 ans. Entre 2000 et 2007, l'écart entre l'exercice et son règlement était de deux ans :

– Loi n° 2002-10 du 28 janvier 2002, portant règlement du budget de l'État de la gestion 1999, *JORT* n° 9 du 29/01/2002, p. 171 ; Loi n° 2003-57 du 29 juillet 2003, portant règlement du budget de l'État de la gestion 2001, *JORT* n° 60 du 29/07/2003, p. 2385 ; Loi n° 2004-62 du 28 janvier 2002, portant règlement du budget de l'État de la gestion 2002, *JORT* n° 60 du 27/07/2004, p. 1943 ; Loi n° 2006-56 du 28 juillet 2006 portant règlement du budget de l'État de la gestion 2004, *JORT* n° 61 du 01/08/2006, p. 1990 ; Loi n° 2010-06 du 26 juillet 2006 portant règlement du budget de l'État de la gestion 2007, *JORT* n° 9 du 29/01/2010, p. 251.

de loi de règlement ont toujours été adoptés après de très brèves délibérations en assemblée plénière, en une seule séance et parfois en moins d'une heure<sup>834</sup>.

614. Au Maroc, et au niveau des textes constitutionnels et juridiques récents, la loi de règlement semble se prévaloir d'une importance meilleure. Contrairement à la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 qui ignore la loi de règlement, l'article 76 de la constitution marocaine de 2011, dispose que, « *le gouvernement soumet annuellement au parlement une loi de règlement de la loi de finances portant sur l'exercice précédent* ».

615. La détermination précise et bien définie du délai de dépôt du projet de loi de règlement tranche avec l'ambiguïté des dispositions de l'ancienne loi organique n° 7-98 du 26 novembre 1998. Après qu'il était fixé, « *au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances* »<sup>835</sup>, le délai de dépôt du projet de loi de règlement est désormais fixé à chaque année. Avant cette réforme, le processus de vote du projet de loi de règlement était, « *très théorique et sans portée pratique* »<sup>836</sup>.

616. La question de dépôt de la loi de règlement au Maroc, a même provoqué des protestations au sein de la majorité, comme elle n'a pas manqué d'*« envenimer les rapports entre l'exécutif et le législatif»*<sup>837</sup>. Parmi les causes de la tension concernant ce sujet, figurait l'abstention de

<sup>834</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 443.

<sup>835</sup> L'article 47 de la loi organique n° 7-98 du 26/11/1998 disposait dans son alinéa 2 que, « ...ce projet de loi doit être déposé sur le bureau d'une des deux chambres du Parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances. Il est accompagné d'un rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume ».

<sup>836</sup> T. EL MESMOUDI, « L'exercice du pouvoir financier du parlement », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. BASRI, M. ROUSSET, G. VEDEL, LGDJ, 1993, p. 568.

<sup>837</sup> A. FIKRI, *Le parlement marocain et les finances de l'État*, *op. cit.*, p. 132.

la Chambre des représentants à examiner le projet de loi de règlement, ceci ne permettait pas de contrôler la destination effective des ressources budgétaires<sup>838</sup>. D'ailleurs, la consécration constitutionnelle de la loi de règlement et qui était prévue également par les Constitutions précédentes, n'a pas constitué un avantage en elle-même car tout dépend de la diligence du gouvernement en la matière. En fait, rien n'obligeait ce dernier à présenter le projet de loi de règlement dans les délais, et rien ne le constraint à le soumettre au vote du parlement.

**617.** La condition du délai édictée par l'ancien article 47 de la loi organique n° 7-98 du 26 novembre 1998, était qualifiée comme une « *condition draconienne de délais, même si elle est respectée à la lettre, n'aboutit qu'à un contrôle inopportun et sans intérêt car, sans grande conséquence sur les exécutions budgétaires futures* »<sup>839</sup>. Même à deux années d'intervalle, comme le précisait le texte de la loi organique des finances, une discussion de la loi du règlement ne permet qu'un contrôle *a posteriori*, elle donnerait une simple appréciation de l'exécution du budget sans aucune possibilité de constatation des résultats<sup>840</sup>.

**618.** En se référant à la nouvelle réglementation relative au dépôt du projet de loi de règlement, prévue par l'article 65 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi de finances, le projet de loi de règlement doit être désormais déposé sur le bureau de l'une des deux Chambres du parlement au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances.

**619.** Le projet de la loi de règlement doit être accompagné du compte général de l'État appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan, d'une annexe

<sup>838</sup> *Ibid.*

<sup>839</sup> A. BOUSSELHAM, *Le parlement marocain et les finances publiques*, op. cit., p. 287.

<sup>840</sup> A. BOUSSELHAM, op. cit., p. 288, A. SABRI, *La place de la chambre des conseillers dans le système constitutionnel marocain*, op. cit., p. 214.

relative aux crédits supplémentaires ouverts, accompagnée de tous les justificatifs nécessaires, le cas échéant, du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et les différentes institutions, du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales, et du rapport d'audit de performance. Le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du royaume sont communiqués par la cour des comptes au parlement<sup>841</sup>.

620. Le législateur marocain a essayé par le biais de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances de 2015, d'apporter une réglementation exhaustive au sujet des informations devant accompagner le dépôt du projet de loi de règlement. Cependant, l'effort du législateur semble insuffisant en la matière, car il faut l'associer à une volonté réelle des députés à se servir de cet arsenal des informations mises à leur disposition, afin d'avoir une meilleure appréciation permettant de contrôler la manière dont sont dépensés les deniers publics.

621. Certes, il y a une volonté réelle du législateur marocain à revaloriser la loi du règlement, notamment pour pallier le problème du retard du vote de la loi de règlement qui a caractérisé le travail parlementaire pendant des décennies<sup>842</sup>. À cet égard, durant une grande période, les projets de loi de règlement ont été déposés avec des retards dépassant parfois plus de six années<sup>843</sup>. Malgré la réduction du délai de l'adoption du projet de la loi de règlement, il est encore communément admis que les projets de loi de règlement sont souvent discutés et votés par un nombre très faible de parlementaires, et en un temps record.

---

<sup>841</sup> L'article 66 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi de finances.

<sup>842</sup> A. FIKRI, *op. cit.*, p. 132.

<sup>843</sup> *Ibid.*

622. En Algérie, le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances reste encore très théorique et sans portée pratique. En attente de l'application des dispositions de la plus récente loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, relative aux lois de finances et qui dispose dans son article 89 que c'est la loi de finances relative à l'année 2023, qui sera « *la première loi préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique* »<sup>844</sup>, C'est la loi organique n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances qui reste applicable.

623. La présente loi consacre les articles 76, 77, 78 et l'alinéa 3 de l'article 68<sup>845</sup>, à la loi de règlement. Ces dispositions sommaires ne relèvent aucune rigueur en la matière<sup>846</sup>. Sans être prévue sous le titre du pouvoir législatif, la nouvelle réforme de la Constitution algérienne du 6 mars 2016, évoque le contrôle de l'exécution du budget de l'État dans le chapitre 1, intitulé, « *Le contrôle* », sous le troisième titre, intitulé « *Du contrôle, de la surveillance des élections et des institutions consultatives* ».

624. Relevant du pouvoir législatif, le classement du vote de la loi du règlement du budget sous le titre du contrôle par la Constitution algérienne, semble incompréhensible et sans utilité pratique. L'article 179 de la Constitution algérienne dispose que, « *le gouvernement rend compte, à chaque chambre du Parlement, de l'utilisation des crédits budgétaires qu'elle lui a votés pour chaque exercice budgétaire. L'exercice est clos en ce qui concerne le parlement, par le vote par chacune des*

<sup>844</sup> Loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, *JORA* n° 53 du 02/09/2018, p. 9.

<sup>845</sup> En dressant la liste des documents devant accompagner le projet de loi de finances, le législateur algérien s'est contenté d'ajouter une phrase unique en bas de l'article 68 de la loi organique n° 84-17 du 7 juillet 1984, modifié et complété en l'occurrence par la loi n° 29-24 du 31 décembre 1989. Ledit article dispose que, « *Le projet de loi de finances est accompagné : [...] 3) du projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3* ».

<sup>846</sup> Y. DENIDENI, La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes, *op. cit.*, p. 312.

*chambres, d'une loi portant règlement budgétaire pour l'exercice considéré».*

625. D'un autre côté, il faut noter que le délai de vote de la loi de règlement en Algérie ces cinq dernières années, répond scrupuleusement aux dispositions du dernier alinéa 3 de l'article 68 de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, relative aux lois de finances, à savoir la présentation de la loi de règlement à l'exercice « N-3 »<sup>847</sup>.

626. Après une ignorance totale pendant plus de vingt ans, l'adoption d'une loi de règlement trois ans seulement après son exécution semble être une avancée législative en Algérie. Ainsi, et jusqu'à 2006, la loi de règlement budgétaire a été présentée avec un écart de quatre ans par le gouvernement. En effet, et pour sa première mise en œuvre, la loi de règlement budgétaire adoptée en 1980 portait sur l'exercice de 1978, a été adoptée sans interruption pour les années 1979, 1980 et 1981 pour marquer après un arrêt de plus de 26 ans<sup>848</sup>. Le retard dans l'examen des lois de règlement était commenté par le ministre des finances qui considérait que les retards sont tels que l'Algérie était le seul Etat au monde, où le règlement d'une seule année budgétaire nécessitait plusieurs années<sup>849</sup>.

---

<sup>847</sup> Loi n° 14-02 du 4 février 2014 portant règlement budgétaire pour l'année 2011, *JORA* n° 7 du 16/02/2014, p. 7 ; Loi n° 15-07 du 02 Avril 2015, portant règlement budgétaire pour l'exercice 2012. *JORA* n° 18 du 08 Avril 2015, p. 3 ; Loi n° 16-08 du 03 Août 2016, portant règlement budgétaire pour l'exercice 2013. *JORA* n° 46 du 03 Août 2016, p. 12 ; Loi n° 17-08 du 27 Mars 2017, portant règlement budgétaire pour l'exercice 2014. *JORA* n° 21 du 02 Avril 2017, p. 3 ; Loi n° 18-03 du 23 Avril 2018, portant règlement budgétaire pour l'exercice 2015. *JORA* n° 24 du 25 Avril 2018, p. 3.

<sup>848</sup> Loi n° 80-02 du 09 février 1980 portant règlement budgétaire pour l'exercice 1978 (N-2), *JORA* n° 7 du 12/02/1980, p. 134. Loi n° 84-04 du 07 janvier 1984 portant règlement budgétaire pour l'exercice 1979 (N-5), *JORA* n° 2 du 10/01/1984, p. 26. Loi n° 85-10 du 26 décembre 1985 portant règlement budgétaire pour l'exercice 1980 (N-5), *JORA* n° 57 du 31/12/1985, p. 1349. Loi n° 87-02 du 20 janvier 1987 portant règlement budgétaire pour l'exercice 1981 (N-6), *JORA* n° 4 du 21/01/1987, p. 75.

<sup>849</sup> Quotidien arabophone algérien *Echourouk* du 30 mars 2015.

**627.** La nouvelle LOLF du 2 septembre 2018 consacre de maintes innovations en matière de loi de règlement du budget. En vertu de l'article 86 de la nouvelle LOLF algérienne, l'année de référence sera révisée pour passer à l'année qui précède la présentation de la loi de 3 ans (A-3) à deux ans (A-2) pour les années 2023, 2024 et 2025 pour ainsi atteindre une seule année (A-1) à partir de 2026.

**628.** Outre qu'elle présentera le résultat des opérations du budget général de l'État, des comptes spéciaux du trésor et des opérations de trésorerie, la loi portant règlement budgétaire devra présenter un tableau de financement devant arrêter le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante<sup>850</sup>.

**629.** La loi portant règlement budgétaire pourra désormais comporter toutes dispositions relatives à l'information du parlement, à la comptabilité de l'État ainsi qu'au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics<sup>851</sup>. Selon la nouvelle LOLF, la loi portant règlement budgétaire devra être accompagnée d'un rapport ministériel de rendement précisant le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés<sup>852</sup>.

**630.** Sur le plan théorique et en dépit de quelques défaillances, le pouvoir législatif dans les trois États du Maghreb, se prévaut d'un pouvoir de contrôle de l'exécution de la loi de finances, comme il dispose de tous les moyens d'information nécessaires, lui permettant d'exercer son contrôle. Mais cette importance théorique restera une simple formalité, si elle n'est pas suivie d'une véritable appréciation de la

<sup>850</sup> Les alinéas 1, 2, 3 et 4 de l'article 86 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

<sup>851</sup> Le dernier alinéa de l'article 86 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

<sup>852</sup> L'alinéa c) de l'article 87 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018.

régularité de la gestion des comptes publics, autrement dit y a-t-il dans ces pays, une réelle volonté politique à vérifier ces irrégularités si elles existent, ou ce rôle pourrait-il être plutôt assuré par la Cour des comptes ?

## B – Le rôle résiduel de la Cour des comptes

631. Lors de l'exercice de son pouvoir de contrôle l'exécution des finances de l'État, et pour garantir au mieux l'efficacité de son rôle, le pouvoir législatif pourrait recourir à l'assistance de la Cour des comptes. À ce propos, le professeur Guy Carcassonne employait une belle métaphore qui réunit le parlement et la Cour des comptes. Selon son récit, « *La Cour des comptes peut offrir au parlement de la matière, le parlement peut offrir à la cour des comptes des débouchés, donc marions-les. Monsieur Parlement et Mademoiselle Cour des comptes, nous ferons ensemble de beaux enfants ; ils s'appelleront « diminution des dépenses », « optimisation », et peut-être même le petit dernier, un jour, qui s'appellera « abaissement des prélèvements obligatoires »* »<sup>853</sup>. Cette image traduit l'importance du rôle de la Cour des comptes, qui apparaît comme « *une alliée privilégiée* »<sup>854</sup>, du parlement dans le contrôle des finances publiques et de surcroît, le contrôle de l'exécutif car « *contrôler les finances publiques, c'est aussi contrôler les politiques gouvernementales* »<sup>855</sup>.

632. La mission d'assistance de la Cour des comptes au parlement est mentionnée par l'article 47-2 de la Constitution française ainsi que

---

<sup>853</sup> G. CARCASSONNE, « Les relations de la cour et du parlement : ambiguïtés et difficultés », *RFFP*, n° 59, 1997, p. 131.

<sup>854</sup> P. JAN, « Parlement et cour des comptes », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 108.

<sup>855</sup> P. JAN, *op. cit.*, p. 109.

l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>856</sup>.

**633.** Les Cours des comptes des trois États du Maghreb, se sont largement inspirées de la Cour des comptes française au niveau du statut, de l'organisation, des attributions juridictionnelles et administratives. En Tunisie, la Cour des comptes fut instaurée pour la première fois, par la loi du 8 mars 1968<sup>857</sup>, mais elle n'est entrée en activité que dix ans après. L'article 117 de la constitution tunisienne du 27 janvier 2014, insère la Cour des comptes et ses différents organes, dans le cadre de la justice financière. Selon cet article, « *la Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes* ».

**634.** Au surplus, il faut préciser que l'article 117 de la Constitution de 2014 ajoute comme nouveauté, la mission d'assistance au parlement<sup>858</sup>. Cette nouvelle démarche semble répondre à des exigences

<sup>856</sup> L'article 47-2 de la Constitution française prévoit que la Cour des comptes, « assiste le *Parlement* dans le contrôle de l'action du *Gouvernement*. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

<sup>857</sup> Loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la cour des comptes, *JORT* n° 111, du 8-12 mars 1968, p. 252. Il faut noter que cette loi a fait l'objet de quatre modifications jusqu'à ce jour, et ce par les lois n° 70-17 du 20 avril 1970, *JORT* n° 21 du 21/04/1970, p. 448 ; Loi n° 90-82 du 29 octobre 1990, *JORT* n° 70 du 02/11/1990, p. 1572 ; Loi n° 2001-75 du 17 juillet 2001, *JORT* n° 58 du 20/07/2001, p. 1752. ; Loi n° 2008-3 du 29 janvier 2008, *JORT* n° 10 du 01/02/2008, p. 572.

<sup>858</sup> L'alinéa 2 de l'article 117 de la constitution tunisienne de 2014, prévoit que la Cour des comptes, « *aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution des lois de finances et la clôture du budget* ». Cette nouvelle mission de la Cour des comptes semble rompre avec le statut qu'elle avait sous l'article 57 de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959. Cette dernière se contentait de mentionner que la Cour des comptes est une composante du conseil et qu'elle est, « *chargée de vérifier les comptes de l'État et d'en adresser rapport au président de la République et à l'Assemblée nationale. La composition et la compétence du Conseil d'État ainsi que la procédure applicable devant cette juridiction sont fixées par la loi* ».

purement économiques et financières, et qui visent la réforme budgétaire lancée en Tunisie, visant le passage d'une budgétisation axée sur les moyens à une budgétisation axée sur les résultats et la performance<sup>859</sup>.

635. Conformément à l'article 24 bis la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008, modifiant et complétant la loi organique n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes, la Cour des comptes élabore un rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'État dans lequel elle insère, une analyse de l'évolution de la situation financière de l'État au cours de l'année concernée et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. « *Ce rapport auquel est annexée la déclaration générale de conformité entre les comptes des comptables publics et le compte général de l'administration des finances est joint au projet de loi en question* »<sup>860</sup>.

636. En vertu de la déclaration générale de conformité, la Cour des comptes s'assure de la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes de gestion des comptables publics. La déclaration générale de conformité est instituée par l'article 79 du décret n° 71-218 du 29 mai 1971, relatif au fonctionnement de la Cour des comptes<sup>861</sup>. Par l'adoption de cette technique, la Cour des comptes tunisienne s'est inspirée de la Cour de comptes française<sup>862</sup>. Lors de l'élaboration de ses rapports, la Cour des comptes examine les écarts

---

<sup>859</sup> Voir sur cette question [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) /Nouveau processus budgétaire axé sur le résultat et la performance : Le projet tunisien.

<sup>860</sup> L'article 24 bis de la loi n° 2008-3 du 29 janvier 2008.

<sup>861</sup> L'alinéa 2 de l'article 79 du décret n° 71-218 du 29 mai 1971, disposait que, « sur le rapport qui en est fait à l'Assemblée plénière, communication préalablement donnée au commissaire du gouvernement, la Cour rend une déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables et le compte général de l'administration des finances ».

<sup>862</sup> Voir B. SCHWERER, « La déclaration générale de conformité », *RA*, 1989, pp.345-348, et « Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RA*, 1990, p. 520.

qui pourraient exister entre les prévisions et les réalisations des recettes et des dépenses.

**637.** Le rôle de la Cour des comptes ne se contente pas d'un simple travail de comparaison, mais s'étend à une évaluation des causes entraînant la différence entre les prévisions et les réalisations des recettes et des dépenses. Le rapport de la Cour des comptes se compose de trois parties, une première partie relative à l'analyse globale de l'exécution de la loi de finances, une seconde aux résultats généraux de l'exécution de la loi de finances et une dernière consacrée à déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables et le compte général de l'administration des finances.

**638.** Depuis 2011, les rapports de la Cour des comptes sur la loi de règlement comportent plus de recommandations et de propositions de réforme par rapport aux rapports précédents. En fait, les préambules de ses rapports ressemblent désormais à, « *une feuille de route* », adressée aux autorités destinataires, à savoir le président de la République, le Président de l'assemblé des représentants du peuple et le Chef du gouvernement. Ces derniers seront invités à émettre leurs objections dans un délai de deux mois à la suite de quoi, la Cour établit ses rapports définitifs qui font l'objet d'une approbation par son assemblée plénière<sup>863</sup>.

**639.** Cependant, il faut souligner que la déclaration générale de conformité, fournie par la Cour des comptes n'était pas toujours annexée au projet de loi de règlement comme exige l'article 24 bis de la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008. Cette défaillance est due aux grands écarts constatés entre la date du dépôt du projet de loi de règlement, et celle du dépôt de ladite déclaration. À titre d'exemple, « *la Cour des comptes a mentionné, dans son 17<sup>e</sup> rapport publié en 2003, que*

<sup>863</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *Le parlement tunisien et les finances de l'État*, op. cit., p. 421.

*les déclarations générales de conformité relatives aux exercices 1999 et 2000 n'ont été communiquées aux parlementaires qu'après le règlement des budgets en question »<sup>864</sup>.*

640. Contrairement au législateur français, la Cour des comptes tunisienne utilise un seul mécanisme de contrôle limité à une déclaration de conformité et non pas de certification comme le prévoit le droit français. En effet, l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances, confie dans son alinéa 5 à la Cour des comptes française, « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* », dans le cadre du projet de loi de règlement. D'ailleurs, la Cour des comptes a été chargée de la même mission, à savoir la certification des comptes des organismes nationaux du régime général depuis la loi organique du 2 août 2005<sup>865</sup>.

641. D'un autre côté, et s'agissant de la publication des rapports de la Cour des comptes, il faut préciser que la loi organique n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation la Cour des comptes et qui est toujours en vigueur, confère dans son article 54 le droit d'ordonner la publication du rapport général.

642. Contrairement aux rapports de la Cour des comptes française qui depuis 1936, font l'objet d'une obligation de publication<sup>866</sup>, le

---

<sup>864</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 403.

<sup>865</sup> L'article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la sécurité sociale, prévoit que, « *Après l'article L. 132-2 du code des jurisdictions financières, il est inséré un article LO 132-2-1 ainsi rédigé : « Art. LO 132-2-1. - Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du livre I<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes, et au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés ».*

<sup>866</sup> M.-P. PRAT et C. JANVIER, « La cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Pouvoirs*, n°134, p. 98. Les deux auteurs précisent qu'à l'origine, le rapport annuel

législateur tunisien instituait implicitement la confidentialité du rapport général. Or, c'est à l'entièvre discréction du président de la République de décider sa publication. Toutefois, et après la révolution de 2011, la Cour des comptes tunisienne a décidé de retirer cette option prévue au profit du président de la République.

**643.** En absence d'une modification législative de la loi organique n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes, cette dernière justifie la levée d'option de la publication de ses rapports du président de la République, et de rendre publics de sa pleine initiative ses rapports, par son souci de donner lors de la période transitionnelle, « *un signal prometteur quant aux orientations futures en matière de renforcement des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des fonds publics* »<sup>867</sup>.

**644.** La publication des rapports de la Cour des comptes est bien utile notamment à l'égard des parlementaires qui souffrent en général de la technicité de la matière financière. En effet, la qualité des informations que comprennent les rapports de la Cour des comptes, est très importante et peut aider le parlement à prévenir les problèmes financiers et structurels et à mieux évaluer l'exécutif.

**645.** Le rôle de la Cour des comptes algérienne en matière d'exécution des lois de finances peine encore à se mettre en valeur. Instituée par l'article 190 de la constitution du 22 novembre 1976, la Cour des comptes algérienne était chargée du, « *contrôle a posteriori de toutes les dépenses publiques de l'État, du parti, des collectivités locales et*

n'était, « *destiné en toute confidentialité, qu'au seul empereur, il est désormais largement diffusé, commenté et repris dans la presse. Les citoyens, ou leurs représentants, sont progressivement devenus les destinataires ultimes, sinon uniques, du rapport annuel de la cour des comptes à partir de 1936, date à laquelle celle-ci a eu l'obligation de le publier* ».

<sup>867</sup> [www.courdescomptes.nat.tn](http://www.courdescomptes.nat.tn/) / Présentation / La cour des comptes dans la phase transitionnelle.

*régionales et des entreprises socialistes de toutes natures* ». Toutefois, il a fallu attendre 1980 pour la mettre en place.

646. La première loi organique relative à la Cour des comptes de l'Algérie indépendante, était la loi n° 80-05 du 1<sup>er</sup> mars 1980<sup>868</sup>. Avant la promulgation de cette loi, c'était l'inspection générale des finances qui se chargeait du contrôle de la gestion financière et comptable des services de l'État depuis l'indépendance. L'article 190 de la nouvelle Constitution algérienne du 6 mars 2016 consacre pour la première fois, l'indépendance de la Cour des comptes. Désormais, « *Elle est chargée conformément à cet article, du contrôle a posteriori des finances de l'État, des collectivités territoriales, des services publics, ainsi que des capitaux marchands de l'État. La Cour des comptes contribue au développement de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances publiques. La Cour des comptes établit un rapport annuel qu'elle adresse au président de la République, au Président du Conseil de la Nation, au Président de l'Assemblée Populaire Nationale et au Premier ministre. La loi détermine les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes et la sanction de ses investigations, ainsi que ses relations avec les autres structures de l'État chargées du contrôle et de l'inspection* ».

647. Comparativement à l'article 170 de la Constitution algérienne de 1996, qui disposait que le président de la République est le seul destinataire du rapport annuel de la Cour des comptes, la Constitution de 2016 élargit le cercle des parties intéressées pour qu'elle

---

<sup>868</sup> Loi n° 80-05 du 1<sup>er</sup> mars 1980, relative à l'exercice de la fonction du contrôle par la Cour des comptes, *JORA* du 4 mars 1980, p. 234. L'article 3 de cette loi disposait que, « *Placée sous la haute autorité du président de la république, la cour des comptes est une institution à compétence juridictionnelle et administrative chargée du contrôle des finances de l'État, du parti et des institutions élues, des collectivités locales et des entreprises socialistes de toute nature* ».

comprenez désormais outre, le président de la République, les deux présidents des deux Chambres parlementaires et le premier ministre.

**648.** La Cour des comptes algérienne est régie actuellement par l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010<sup>869</sup>. En se référant aux dispositions de cette loi, on constate que les attributions de la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution de la loi de finances ne revêtent pas la même importance, ni le même domaine d'intervention que celles du Maroc et de la Tunisie. L'article 18 nouveau, de l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, modifiant son équivalent de la loi n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, prévoit que cette dernière « *est consultée sur les avant-projets de loi de règlement budgétaire. Les rapports d'appréciation qu'elle établit à cet effet au titre de l'exercice considéré sont transmis par le gouvernement à l'institution législative avec le projet de loi y afférent* ».

**649.** En réalité, la Cour des comptes algérienne en matière de contrôle de l'exécution de la loi de finances ne joue qu'un rôle consultatif qui était d'ailleurs expressément confirmé par la loi précitée. Elle ne fait que transmettre les rapports d'appréciation par le biais du gouvernement. En réalité, le rôle très résiduel de la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances, tient principalement à des causes proprement politiques.

**650.** Dans un régime présidentiel comme l'Algérie et en absence d'indépendance du pouvoir législatif, le parlement algérien hésite encore à demander l'expertise de la Cour des comptes, car « *il y a aussi la crainte du parlement de déplaire à l'exécutif* »<sup>870</sup>.

<sup>869</sup> JORA n° 50 du 01/09/2010, p. 4.

<sup>870</sup> D. HADJADJ, « L'indépendance de la cour des comptes est factice », article publié sur www.elwatan.com du 19 février 2017.

651. Il faut souligner que l'apport de la Cour des comptes algérienne aux lois de règlement budgétaire, est minime. La particularité de la Cour des comptes algérienne réside dans le fait qu'elle est rattachée à la présidence de la république et se contente de jouer le rôle de conseiller. Son statut ne s'insère que dans un cadre secondaire. En fait, le choix du législateur algérien de l'expression, « *les rapports d'appréciation qu'elle établit* », semble délibéré afin de cantonner la mission de la Cour des comptes en matière d'exécution de la loi de finances dans un cadre lié et restreint. En outre, la Cour des comptes algérienne se caractérise par la non-publication de son rapport annuel dans le Journal officiel<sup>871</sup>.

652. L'article 16 de l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, prévoit que le rapport annuel de la Cour des comptes est publié, « *totalement ou partiellement au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire. Une copie du rapport est transmise, par la Cour des comptes à l'institution législative* ». D'ailleurs, la défaillance relative à la publication des rapports de la Cour des comptes jusqu'à nos jours semble incompatible avec son exigence de la transparence dans la gestion des finances publiques<sup>872</sup>.

653. De 1998 jusqu'à 2017, aucun rapport annuel ne fut publié au journal officiel. Dès lors, la marginalisation du rôle de la Cour des comptes explique la raréfaction des études juridiques en la matière. Au Maroc, la Cour des comptes est dotée depuis 2011, d'un statut indépendant. Elle est, « *l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume* »<sup>873</sup>. Selon la nouvelle Constitution marocaine, la Cour des comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État

---

<sup>871</sup> En 37 années d'existence, le rapport annuel de la Cour des comptes n'a été publié que deux fois.

<sup>872</sup> L'article 192, alinéa 2 de la nouvelle Constitution algérienne.

<sup>873</sup> L'alinéa 1 de l'article 147 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

et des organismes publics. Elle assiste également le parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques<sup>874</sup>. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le parlement et relatives aux finances publiques<sup>875</sup>.

**654.** Les premières marques de l'assistance ont été posées par la Constitution de 1996 qui a érigé la Cour au rang d'institution constitutionnelle. Mais le contrôle de l'exécution des finances publiques était exercé depuis le début des années 60 par, la « *commission nationale des comptes* », qui était une entité administrative chargée d'apurer les comptes des comptables publics<sup>876</sup>. À cause d'un manque de moyens humains et matériels, le contrôle de cette commission sur les finances publiques était très limité<sup>877</sup>.

**655.** La commission nationale des comptes a laissé la place en 1979 à la Cour des comptes. Cette année a marqué l'institution de la Cour des comptes en tant qu'organe juridictionnel chargé d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances et ce en vertu de la loi n° 12-79 du 14 septembre 1979, portant promulgation de la Cour des comptes<sup>878</sup>. Cette dernière sera constitutionnalisée en 1996<sup>879</sup>.

<sup>874</sup> La mission de la Cour des comptes d'assister le parlement dans le contrôle des finances publiques, était déjà prévue par l'article 97 de la Constitution marocaine du 13 septembre 1996, qui disposait que, « *Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier président devant le Parlement. Il est suivi d'un débat. La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi. Elle rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités*

<sup>875</sup> L'alinéa 1 de l'article 148 de la Constitution marocaine.

<sup>876</sup> L. KERS, « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la Cour des comptes », in *colloque FONDAFIP, sous le thème « La réforme des finances publiques au Maroc »*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 19 février 2014.

<sup>877</sup> [www.courdescomptes.ma/](http://www.courdescomptes.ma/) Présentation /Aperçu historique.

<sup>878</sup> Dahir n° 1-79-175 du 14 septembre 1979, portant promulgation de la loi n° 12-79, relative à la Cour des comptes, BO n° 3490 bis du 20/09/1979, p. 564. L'article 1 disposait : « *Il est institué une Cour des comptes chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes définis par la présente loi et, le cas échéant,*

656. Contrairement aux deux nouvelles Constitutions tunisienne et algérienne qui ne reconnaissent pas l'indépendance de la Cour des comptes, la dernière Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, est venue conforter l'institution de la Cour des comptes par un statut indépendant<sup>880</sup>. La Cour des comptes marocaine est régie actuellement par la loi n° 62-99 formant le code des juridictions financières, telle que modifiée et complétée par la loi n° 55-16 du 25 août 2016<sup>881</sup>. L'article 92 nouveau de cette loi, élargit le champ de collaboration entre la Cour des comptes et le parlement. Il prévoit que la Cour assiste le parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les questions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le parlement et relatives aux finances publiques. En élargissant ses missions, notamment celles liées à l'assistance et l'évaluation, le législateur marocain reconnaît implicitement la fonction de conseil à la Cour des comptes. En plus de cet élargissement, l'assistance de la Cour des comptes au parlement, la met dans le rôle d'un expert au service du parlement dans les domaines de contrôle, d'évaluation et de législation<sup>882</sup>.

657. Dans le cadre de la mission d'assistance au parlement, il faut souligner une confusion entre la déclaration générale de conformité et la certification des comptes prévue par la LOLF française. Ainsi, l'article 66 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi de finances,

---

*réprime les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle contrôle et apprécie la gestion des organismes soumis à son contrôle. Elle rend compte à Sa Majesté Le Roi de l'ensemble de ses activités».*

<sup>879</sup> Les articles 96 à 99 de la Constitution du 13 septembre 1996.

<sup>880</sup> L'article 147 de la nouvelle Constitution marocaine.

<sup>881</sup> Dahir n° 01-16-153 du 25 août 2016, portant promulgation de la loi n° 55-16 modifiant et complétant la loi n° 62-99 relative au code des juridictions financières. BO n° 65-06 du 06/10/2016, p. 1538.

<sup>882</sup> L. KERS, *op. cit.*, p. 4.

emploie expressément, le terme de, « *la déclaration générale de conformité* »<sup>883</sup>.

658. Pourtant, et dans une intervention antérieure à la promulgation de la loi organique relative à la loi de finances, un magistrat à la Cour des comptes au Maroc, a précisé que le nouveau système de la comptabilité publique introduit pour la première fois, l'obligation de certifier les comptes de l'État et que l'aspect très technique de la certification ne permet pas de se renseigner ni sur l'opportunité, ni sur les résultats des opérations financières.

659. D'un autre côté, il a critiqué la déclaration générale de conformité au motif qu'elle, « a montré ses limites quant à la fiabilité et la sincérité des données comptables. Cette déclaration qui peut être assimilée à une forme primitive de certification, constitue en fait une tautologie, dont la vanité n'est pas à démontrer, par rapport au processus de mise en concordance budgétaire et établi par le ministère des finances »<sup>884</sup>.

660. Pour rappel, la certification des comptes est une innovation de la loi organique française n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août relative aux lois de finances<sup>885</sup>. Elle « *ouvre un champ sans précédent d'information du citoyen* »<sup>886</sup>. La loi organique marocaine n° 130-30 du 18 juin 2015, cumule la certification des comptes et la déclaration générale de conformité, ce qui s'apparente plutôt à une confusion. Il faut noter à cet égard que l'alinéa 5 de l'article 31 de la loi organique n° 130-13, prévoit

<sup>883</sup> L'article 66 de la loi organique relative à la loi de finances, « Le projet de loi de règlement de la loi de finances, est accompagné de : [...] Le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume sont communiqués par la Cour des comptes au Parlement. Copie en est transmise au Gouvernement ».

<sup>884</sup> L. KERS, *op. cit.*, p. 7.

<sup>885</sup> L'alinéa 5 de l'article 58 de la LOLF.

<sup>886</sup> PH. SEGUIN, « La LOLF et la cour des comptes », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 47.

que, « *la cour des comptes certifie la régularité et la sincérité des comptes de l'État* », pendant que l'article 66 de la même loi et en évoquant la même procédure parle de « *déclaration générale de conformité* ». Remplissant le même sens selon le législateur marocain, le bien-fondé de cette distinction terminologique demeure source d'ambiguïté et de confusion.

661. L'innovation constitutionnelle majeure de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consiste à soumettre le rapport annuel de la Cour des comptes, présenté par son premier président à un débat au sein du parlement marocain<sup>887</sup>. Cette initiative du Constituant marocain singularise la Cour des comptes marocaine par rapport à ses équivalentes en Algérie et en Tunisie. En effet, communiquer le rapport annuel de la Cour des comptes par son premier président, en public au sein du parlement, constitue « *un véritable dialogue avec les responsables publics pour l'amélioration de la gestion* »<sup>888</sup>.

662. Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution marocaine, le premier président de la Cour des comptes doit présenter chaque année le rapport de son institution dans le cadre d'une séance commune rassemblant députés et conseillers. Lors du débat parlementaire sur le rapport annuel 2017, le premier président a bien joué son rôle de conseil et de recommandations à l'égard du législatif et de l'exécutif. Il « *a mis le doigt sur l'aggravation de la dette publique [...] , il a également invité le gouvernement à revoir sa méthode de calcul du déficit budgétaire* »<sup>889</sup>.

663. Malgré cette autonomie constitutionnellement proclamée et d'attributions largement innovées, les critères d'évaluation de la mission

---

<sup>887</sup> L'alinéa 5 de l'article 148 de la nouvelle Constitution marocaine prévoit qu'« un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier président devant le Parlement. Il est suivi d'un débat ».

<sup>888</sup> L. KERS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>889</sup> « Maroc : les leçons du président de la Cour des comptes au gouvernement », publié sur www.jeuneafrique.com du 5 juillet 2017.

d'assistance de la Cour des comptes dans les États du Maghreb, ne dépendent pas exclusivement de ses pouvoirs. Le recours à la Cour des comptes a encore besoin d'être dynamisé. Pour assister le parlement, la Cour des comptes a besoin d'être sollicitée par un parlement fort capable d'exprimer une réelle volonté politique de jouer son rôle. Un tel constat n'est pas facile à réaliser dans les trois États du Maghreb, vu la complexité relative à l'expression de la volonté parlementaire en matière financière.

**664.** Il faut avouer qu'après tant de décennies de marginalisation du parlement, une ère nouvelle semble s'ouvrir. Les appels de la doctrine notamment française n'ont jamais cessé en vue « *d'une reparlementarisation* »<sup>890</sup>, et ce afin de rééquilibrer les institutions en faveur du parlement<sup>891</sup>. La revalorisation du rôle des parlements du Maghreb dans le domaine des finances publiques passe également par le renforcement de ses pouvoirs de contrôle.

---

<sup>890</sup> J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 47.

<sup>891</sup> D. DORD, « vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du parlement », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 99.

## CHAPITRE II

# POUVOIR FINANCIER EN QUÊTE D'ÉMANCIPATION

665. Face aux mutations que subit l'environnement international et qui se caractérisent par l'ouverture des marchés, la concurrence des économies et l'expansion des nouvelles technologies de l'information, tous les États du monde sont contraints de réformer leurs systèmes financiers publics<sup>892</sup>. L'émancipation du pouvoir financier du parlement devrait passer nécessairement par la revalorisation de ses moyens de contrôle. Le contrôle parlementaire sur les finances publiques, « *est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du parlement ne sauraient être réellement exercées* »<sup>893</sup>.

666. Afin d'améliorer le rendement du pouvoir financier du parlement, les assemblées représentatives ont tenté à travers la réforme de leurs lois organiques relatives aux lois de finances respectives, à revoir et à actualiser leurs législations, dans le sens d'une plus grande efficience en termes de contrôle du gouvernement, d'un meilleur accompagnement de l'évolution politique et d'une rationalisation des méthodes de travail parlementaire en matière financière. Force est de préciser que l'institution parlementaire doit être en mesure de tenir compte de cette évolution, « *et pouvait ressaisir au niveau du contrôle des prérogatives qui lui échappe au niveau de la décision* »<sup>894</sup>.

667. L'évolution politique des régimes du Maghreb a créé une prise de conscience croissante d'une nécessaire émancipation du pouvoir

---

<sup>892</sup> B. ES-SEHAB, *La réforme budgétaire au Maghreb (Maroc-Algérie-Tunisie) face aux défis d'une nouvelle gouvernance financière performante*, thèse, Aix Marseille III, 2015, p. 263.

<sup>893</sup> A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 56.

<sup>894</sup> J.-Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 264.

financier du parlement. Ce changement s'est traduit par un essai d'harmonisation de leurs nouvelles législations relatives à la matière financière avec leurs trois nouvelles Constitutions ainsi que les standards internationaux en matière de gestion des finances publiques, et aussi de mettre en place un cadre législatif et réglementaire d'ordre financier capable d'accompagner le processus des réformes politiques et économiques engagées par chacun des trois États du Maghreb. Cette dynamique vise à rompre avec la pratique faisant des assemblées représentatives au Maghreb, des chambres d'enregistrement de la politique gouvernementale.

668. D'ailleurs, les nouvelles législations relatives aux lois de finances déjà adoptées au Maroc ou adoptées très récemment comme en Algérie et en Tunisie, s'insèrent dans le cadre d'un renforcement de la transparence ainsi que du rôle du parlement dans le suivi et le contrôle du budget de l'État. Cet essai entrepris d'émancipation se manifeste par les nouveaux indicateurs adoptés dans l'exercice du pouvoir financier du parlement (**Section I**), ainsi par l'émergence de nouvelles formes de contrôle démocratique (**Section II**).

## **SECTION I**

### **DE NOUVEAUX INDICATEURS**

#### **DANS L'EXERCICE DU POUVOIR FINANCIER DU PARLEMENT**

669. L'expérience de tous les États ayant mis en œuvre des réformes budgétaires montre qu'il faut de nombreuses années pour mener à bien l'ensemble des objectifs. Mais les États du Maghreb possèdent de réels atouts pour y parvenir. En effet, différentes initiatives et actions ont été récemment mises en œuvre pour renforcer les dispositifs administratifs, législatifs et techniques dans le secteur des finances publiques de ces trois États. C'est dans ce contexte que les notions de gouvernance et de transparence commencent à s'imposer dans le débat

public. D'un autre côté, un grand intérêt particulier est désormais accordé à toutes les initiatives internationales, visant à accentuer leur intégration dans la gestion publique au Maghreb.

670. S'inscrivant dans une démarche d'amélioration de la performance de la gestion des dépenses publiques, la bonne gouvernance constitue la notion centrale dans les débats et les travaux axés autour du rôle du parlement dans le contrôle des finances publiques au Maghreb (§ 1). La notion de bonne gouvernance implique le recours également à l'évaluation des politiques publiques (§ 2).

## § 1 – L'adoption de la « bonne gouvernance »

671. Depuis quelques années, le thème de la gouvernance est omniprésent dans les discours politiques ainsi que dans les approches doctrinales dans les trois États du Maghreb. La bonne gouvernance nous renvoie de prime abord à définir la gouvernance. Selon le professeur Jacques Chevallier, « *la gouvernance est devenue depuis les années 1990 le mot-clé, le mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines* »<sup>895</sup>.

672. Dans une autre définition assez extensive, « la gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et

---

<sup>895</sup> J. CHEVALLIER, « *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique* », *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 203.

d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité »<sup>896</sup>.

673. La gouvernance est depuis des années, l'objet d'une solennité particulière de la part des juristes, des hommes politiques et encore davantage des grandes organisations internationales. Le contexte de l'apparition de la « *gouvernance* », a fait naître un nouveau mode d'exercice des pouvoirs, celui de la gouvernance politique. Ce concept est bien lié au processus de démocratisation et d'ouverture engagé dans les trois États du Maghreb, notamment à la lumière de leurs Constitutions respectives.

674. C'est cette nouvelle perspective de refondation et d'adaptation aux nouveaux indicateurs internationaux, qui justifie largement le recours au concept de « *la gouvernance* », en tant qu'une nécessité efficace d'institutions publiques. C'est ici que se manifeste le glissement de la gouvernance vers la bonne gouvernance, « *comme s'il est question à la fois d'un constat d'échec et de la volonté de « sauver les meubles »* »<sup>897</sup>. La bonne gouvernance serait, dans cette perspective, la recherche d'un meilleur équilibre des pouvoirs.

675. Certes, le problème actuel n'est plus de chercher comment rationaliser les pouvoirs du parlement, ni la garantie d'une répartition équitable des pouvoirs, mais une vision moderne d'exercice du pouvoir qui commence à émerger, voire à s'imposer. Le socle de cette vision moderne repose sur un pouvoir de décision partagé, « *largement partagé et non*

<sup>896</sup> L. BOUSSAGNET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Sciences Po, 2006, cité par H. M'RAD, « La gouvernance ou la quête d'un nouvel ordre politique », in *Mélanges en hommage à Dali JAZI*, Tunis, CPU, p. 601.

<sup>897</sup> A. ESSOUSSI, Présentation des Actes du colloque « *Constitution et gouvernance* », Université de Sousse, octobre 2010, Tunis, Editions Latrach, p. 8.

*monopolisé par certaines institutions constitutionnelles et parfois certains individus, dans une vision exclusive de l'intérêt public»<sup>898</sup>.*

676. La bonne gouvernance revêt une dimension particulière en matière des finances publiques. Elle implique le respect par les décideurs financiers d'un ensemble de principes qui s'inscrivent dans le cadre de l'institution d'un État démocratique, respectueux de la légalité et qui les incitent à légitimer leurs décisions tout en se basant sur les principes de la démocratie représentative.

677. Outre son préambule qui s'introduit par la bonne gouvernance<sup>899</sup>, la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, se singularise par rapport à ses deux homologues tunisienne et algérienne, par la consécration d'un titre entier à ce thème, qui comprend 18 articles constitutionnels<sup>900</sup>. Le titre « *De la bonne gouvernance* », est subdivisé en, « *Principes généraux* », ainsi que, « *Les institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative* ».

678. De son côté, le préambule de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, se réfère également à la notion de bonne gouvernance<sup>901</sup>. Contrairement à la Constitution marocaine, il n'y a pas de consécration expresse de la « *bonne gouvernance* ». Par ailleurs, plusieurs valeurs et principes insérés dans la Constitution tunisienne, dans le chapitre relatif

---

<sup>898</sup> A. ESSOUSSI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>899</sup> Le premier paragraphe du préambule de la Constitution marocaine, prévoit que, « *Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance* ».

<sup>900</sup> Les articles 154 à 171 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>901</sup> Le paragraphe 3 du préambule de la Constitution tunisienne, prévoit qu'« *En vue d'établir un régime républicain démocratique et participatif, dans le cadre d'un État civil dans lequel la souveraineté appartient au peuple, par l'alternance pacifique au pouvoir à travers des élections libres et sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre, un régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance* ».

aux principes généraux, peuvent être rattachés à la notion de bonne gouvernance. Il s'agit en l'occurrence de la bonne gestion des deniers publics<sup>902</sup>, ainsi que des principes de transparence, d'efficacité et de responsabilité<sup>903</sup>.

**679.** Inexistante dans le préambule de la Constitution algérienne de 2016, l'expression de « *la bonne gouvernance* », ne figure que dans l'article 192, relatif d'ailleurs aux attributions de la Cour des comptes, qui prévoit dans son alinéa 2 que, cette dernière « *contribue au développement de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances publiques* ».

**680.** Tout compte fait, il est primordial de renforcer la transparence et la responsabilité en matière de la gestion des finances publiques<sup>904</sup>. L'intégration du nouveau principe de transparence de la gestion des deniers publics (**A**), ainsi que de la gestion budgétaire par objectif (**B**), s'inscrivent dans la logique de l'institution de la bonne gouvernance dans les trois États du Maghreb.

<sup>902</sup> L'article 10 de la Constitution tunisienne de 2014 dispose que, « *L'acquittement de l'impôt et la contribution aux charges publiques, conformément à un système juste et équitable, constituent un devoir. L'État met en place les mécanismes propres à garantir le recouvrement de l'impôt et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Il veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les utiliser conformément aux priorités de l'économie nationale. Il agit en vue d'empêcher la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale*

<sup>903</sup> L'article 15 de la Constitution tunisienne de 2014, « *L'acquittement de l'impôt et la contribution aux charges publiques, conformément à un système juste et équitable, constituent un devoir. L'État met en place les mécanismes propres à garantir le recouvrement de l'impôt et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Il veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les utiliser conformément aux priorités de l'économie nationale. Il agit en vue d'empêcher la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale*

<sup>904</sup> C. SANTISO, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *RFAP*, n° 6, 2006, p. 459.

## A – L'intégration du principe de transparence de la gestion des deniers publics

681. « *Exigence consubstantielle à la démocratie* »<sup>905</sup>, la transparence constitue un moyen d'action indispensable à la bonne gestion des finances publiques. Pour se réaliser, cette transparence nécessite une amélioration de l'information parlementaire. En fait, l'information et l'investigation, qui coexistent actuellement avec les mécanismes traditionnels de contrôle politique traduisent l'aspiration, « *à davantage de transparence, de responsabilité et d'efficacité de l'action publique* »<sup>906</sup>.

682. Le droit à l'information est un droit à caractère universel, consacré par l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui fait du droit à l'information une partie intégrante du droit à la liberté d'opinion et d'expression<sup>907</sup>.

683. Étroitement associé à la transparence, ce droit fait partie des mesures de promotion de la bonne gouvernance prônées par les grandes organisations internationales<sup>908</sup>. Les institutions financières internationales ont également modernisé et affiné leurs instruments de diagnostic pour évaluer la conformité des pratiques budgétaires aux normes internationales. Dans ce contexte, le FMI considère que la transparence des finances publiques est, « *le souci de faire connaître ouvertement au public les activités budgétaires passées, présentes et*

<sup>905</sup> X. VANDENDRIESSCHE, « Le parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 71.

<sup>906</sup> P. TURK, « Reddition des comptes et parlement », *RFAP*, n° 160, 2016, p. 1258.

<sup>907</sup> L'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, dispose que, « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* », [www.un.org](http://www.un.org) consulté le 09/04/2019.

<sup>908</sup> P. CANAVAGGIO, « Vers un droit d'accès à l'information publique, les avancées récentes des normes et des pratiques », p. 21, publié sur [www.enssib.fr](http://www.enssib.fr) en 2013 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

*futures de l'État [...]. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations plus solides et renforce la responsabilité et la crédibilité des pouvoirs publics»<sup>909</sup>.*

684. Au Maghreb, le renforcement des pouvoirs parlementaires en ce qui concerne l'accès à l'information devrait constituer une préoccupation majeure car la complexité croissante de l'action publique rend crucial le rôle du parlement en matière de législation et de contrôle<sup>910</sup>. La gestion des finances publiques obéit aujourd'hui à une influence déterminante de différents facteurs internes et externes, qui exigent une transformation en profondeur du système de contrôle parlementaire en matière financière.

685. Afin de voter le budget, les lois fiscales, ou toute autre loi à contenu financier, les parlementaires doivent disposer des informations nécessaires pour pouvoir débattre ces projets de loi. L'article 32 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, consacre expressément le droit à l'information. Cet article prévoit que, « *L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information* ». En ce sens, il faut souligner que le décret-loi n° 41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, a été remplacé par la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information<sup>911</sup>.

686. Au Maroc, la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011, consacre dans son article 27, le droit d'accès à l'information<sup>912</sup>. La

<sup>909</sup> « Finances publiques : des avancées pour plus de transparence, mais... », publié sur [www.maghress.com](http://www.maghress.com) du 17/09/2012.

<sup>910</sup> B. ES-SEHAB, *op. cit.*, p. 354.

<sup>911</sup> Loi n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information, *JORT* n° 26 du 29/03/2016, p. 949.

<sup>912</sup> L'article 27 de la nouvelle constitution marocaine prévoit que, « *Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout*

nouvelle loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi de finances, vient consolider l'information en faveur du parlement. L'article 10 de ladite loi exige la sincérité de l'ensemble des recettes et des dépenses présentés dans la loi de finances.

687. Selon le législateur marocain, cette sincérité dépend principalement des informations disponibles au moment de leur établissement<sup>913</sup>. De même, l'article 48 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, exige d'accompagner le projet du budget déposé au parlement d'une série de documents. Il s'agit notamment des rapports sur la dette publique, les comptes consolidés du secteur public, la compensation, la masse salariale, les finances des collectivités locales, etc...<sup>914</sup>

688. Dans cet ordre d'idées, il faut rappeler que le ministère des finances marocain procède depuis 2010 à la publication des indicateurs de performance relatifs aux actions engagées, communiqués annuellement au parlement en appui aux projets de budget sectoriels, ainsi que d'un

---

*ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi».*

<sup>913</sup> L'article 10 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi de finances, dispose que, « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler».*

<sup>914</sup> Selon l'article 48 de la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015, relative à la loi de finances, « *le projet de loi de finances devra être accompagné des documents suivants : 1) note de présentation de la loi de finances comportant des données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées; 2) rapport économique et financier; (3) rapport sur les établissements et entreprises publics ; 4) rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome; (5) rapport sur les comptes spéciaux du Trésor; (6) rapport sur les dépenses fiscales ; (7) rapport sur la dette publique; (8) rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte l'aspect genre; 9) rapport sur les ressources humaines ; (10) rapport sur la compensation ; (11) note sur les dépenses relatives aux charges communes ; 12) rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ; (13) note sur la répartition régionale de l'investissement».*

rapport d'audit de performance consolidé, réalisé par l'inspection générale des finances<sup>915</sup>.

689. Les principes de la « *crédibilité et la transparence* »<sup>916</sup>, sont parmi les objectifs principaux annoncés dans la nouvelle loi n° 15-2019 du 13 février 2019, portant loi organique du budget de la Tunisie. L'article 8 de la nouvelle loi organique du budget n° 15-2019 du 13 février 2019 prévoit que, les prévisions et les données relatives à la loi de finances, doivent respecter les principes de la sincérité et de la transparence. Dans cet article, le législateur tunisien a distingué entre les deux notions par deux définitions différentes. Il définit la sincérité dans l'alinéa 2 de l'article 8 susmentionné, comme un principe « *qui exige de ne pas sous-estimer ou surestimer les charges et des recettes prévues par la loi de finances et de faire apparaître les éléments des actifs financiers et du patrimoine de l'État* ».

690. Quant à la transparence, elle est définie comme, un principe, « *qui exige de clarifier le rôle des différentes structures de l'État, de fournir les informations sur le budget de l'État suivant les méthodes et procédures utilisées ainsi que des rapports sur l'exécution du budget de l'État et sur la performance de les publier dans les délais* »<sup>917</sup>.

691. L'article 46 de la nouvelle loi organique du budget n° 15-2019 du 13 février 2019, précise qu'un rapport portant une analyse de la situation économique de l'année budgétaire en cours et de celle concernée par la loi de finances, devrait être joint au projet de loi de finances. L'article susvisé dresse une longue liste de rapports « *techniques* » qui

<sup>915</sup> « Finances publiques : lorsque les comptes de l'État snobent le Parlement », publié sur [www.maghress.com](http://www.maghress.com) du 11/09/2012.

<sup>916</sup> L'article 8 de la nouvelle loi organique du budget n° 15-2019 du 13 février 2019, prévoit que les estimations et les évaluations relatives à la loi de finances sont soumises aux principes de la crédibilité et la transparence (en arabe), *JORT* n° 15 du 19 février 2019, p. 484.

<sup>917</sup> L'alinéa 3 de l'article 8 de la nouvelle LOB n° 2019-15 du 13 février 2019.

devront être rattachés au projet de loi de finances<sup>918</sup>. Par ailleurs, cet article s'est seulement contenté d'un rapport portant une analyse de la situation économique de l'année budgétaire en cours et de celle concernée par la loi de finances. En effet, une analyse de la situation économique et pour qu'elle soit concluante et performante, devra être conjuguée avec la situation financière et sociale du pays.

**692.** L'article 66 de la nouvelle LOB renforce la transparence budgétaire lors du contrôle de l'exécution du budget et le dépôt du projet de la loi de règlement. Cette volonté a été déduite à travers l'amélioration législative de la liste des documents budgétaires à transmettre lors de la phase d'élaboration du budget, que ce soit sur le plan de l'exhaustivité qu'au niveau d'exigence et de précision de l'information contenue dans ces documents. De même, l'article 67 de la nouvelle LOB comprend une liste de documents devant être joints au projet de la loi du règlement.

**693.** La liste qui semble exhaustive de ces documents mentionnés par l'article 67 de la nouvelle LOB, permet aux députés de vérifier le

---

<sup>918</sup> L'article 46 de la nouvelle LOB prévoit une série de rapports compris dans le projet de loi de finances. Il s'agit :1) d'un rapport sur l'évolution des recettes et des dépenses, 2) un rapport sur les effets financiers des procédures fiscales, 3) un rapport sur la situation économique durant l'année en cours et celle concernée par le projet de loi de finances, 4) rapport sur les différents hypothèses y compris celle du dinar et qui était appliquée dans les prévisions du projet de loi de finances, 5) un rapport sur le cadre général du budget, ainsi que ses répartitions par secteur, 6) un bilan sur les équilibres généraux du budget de l'État, 7) un bilan sur les opérations relatives au financement du budget, 8) des notes détaillées expliquant les dépenses de chaque mission selon sa classification ainsi que selon les programmes, que ce soit principaux ou sectoriels, 9) les projets d'imposition selon les missions de l'année budgétaire concernée à l'exception des missions spéciales, 10) un rapport sur la dette publique, 11) un rapport qui comprend un bilan des différents virements de l'État au profit des entreprises publiques et des établissements publics non administratifs ainsi que les garanties de l'État au profit de ses organismes, 12) un rapport sur les entreprises publiques, 13) un rapport sur les activités des caisses privées au titre de l'année concernée par la préparation du projet de loi de finances, 14) un rapport sur la répartition régionale des investissements, 15) un rapport sur les dépenses fiscales ainsi que les avantages financiers octroyés, 16) un rapport sur les projets d'investissement effectués dans le cadre des contrats d'association avec le secteur privé ou par l'intermédiaire d'autres mesures de financement hors le cadre du budget de l'État. De même, le projet de loi de finances complémentaire est joint par un rapport comprenant les modifications proposées de la loi de finances en cours de l'année.

rapport annuel du gouvernement, notamment en ce qui concerne l'exécution du budget précédent, c'est aussi l'occasion pour les députés d'avoir un bilan détaillé sur les dépenses du budget de l'État, et ce en ce qui concerne les prévisions initiales, les autorisations nouvelles, et les ordonnancements tels qu'ils sont répartis selon les missions et les programmes. Pour les recettes du budget de l'État, les députés sont désormais informés sur les prévisions initiales ainsi que les modifications et les recouvrements répartis par chapitre.

**694.** En Algérie, le problème de la transparence notamment budgétaire a fait polémique. En fait, « le projet de loi de finances n'est pas porté à la connaissance du public au moment de son examen par le parlement. Il y a aussi une omission dans la publication des rapports d'exécution du budget en cours d'année, au milieu d'année et en fin d'année. Finalement, il y a une absence totale du rapport d'audit de la Cour des comptes »<sup>919</sup>.

**695.** La Constitution algérienne du 6 mars 2016 a répondu à ce manque d'information dans son article 51, qui garantit le droit d'accès à l'information<sup>920</sup>. En outre, le législateur algérien et dans la nouvelle loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, relative aux lois de finances, a mis parmi ses objectifs primordiaux, celui de renforcer la transparence des informations financières. Or, et dans l'article 70 de la nouvelle LOLF, le législateur algérien utilise le terme de « *la sincérité* » qui prévoit que, « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler* »

<sup>919</sup> Z. BARKA, « Il est fondamental de relancer la modernisation du système budgétaire », publié sur [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com) le 05/02/2018.

<sup>920</sup> L'article 51 de la Constitution algérienne du 6 mars 2016, prévoit que, « *L'obtention des informations, documents, statistiques et leur circulation sont garanties au citoyen. L'exercice de ce droit ne peut porter atteinte à la vie privée, aux droits d'autrui, aux intérêts légitimes des entreprises et aux exigences de la sécurité nationale. La loi détermine les modalités d'exercice de ce droit* ».

<sup>921</sup>. Il importe de rappeler que la notion de « *sincérité* » est étroitement liée à la nécessité pour l’État, de présenter des comptes non seulement sincères mais aussi réguliers et dont les chiffres mentionnés correspondent à la réalité<sup>922</sup>.

696. Toutefois, le choix terminologique du législateur algérien du terme de « *la sincérité* » au lieu de la transparence, semble lourd de sens, notamment dans le contexte actuel de l’Algérie. En fait, et depuis 2010, la presse algérienne dénonçait le manque de transparence qui était même considéré selon certains analystes, comme l’essence du pouvoir algérien<sup>923</sup>. De ce fait, le législateur algérien a évité dans cette nouvelle LOLF, l’usage du terme de transparence qui semble être révélateur<sup>924</sup>, pour insérer un autre concept à la fois solennel et rassurant pour l’opinion publique, celui de la sincérité. En effet, « *la sincérité c'est donc le respect que va satisfaire la transparence, plus la vérité. Cela renvoie à l'idée d'authenticité, d'absence de trucage, ce qui distingue alors la sincérité de la transparence, notion trop restrictive (au sens propre, elle permet de laisser passer la lumière, de voir nettement à travers ce qui veut dire qu'un budget transparent n'aurait aucun contenu)* »<sup>925</sup>.

697. Contrairement à son homologue tunisien, le législateur algérien n’a pas défini dans sa nouvelle LOLF, la « *sincérité* » avec précision. Par ailleurs, il faut rappeler les circonstances qui ont entouré

<sup>921</sup> JORA n° 53 du 2 septembre 2018, p. 9.

<sup>922</sup> W. GILLES, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, thèse, Université Paris I, 2007, p. 292.

<sup>923</sup> N. YOUS, « Qui sont ces seigneurs qui gouvernent l’Algérie », publié sur le blog de www.mediapart.fr du 7 avril 2014.

<sup>924</sup> L’Algérie a été classée par l’International Budget Partnership parmi les derniers pays au monde en matière de transparence budgétaire, et ce en vertu d’une enquête menée sur le « budget ouvert » en 2017 (OBS). Cette enquête souligne que « *L’Algérie met à la disposition du public très peu d’informations budgétaires, avec un score de 3 sur 100 de l’indice sur le budget ouvert obtenu par l’Algérie en 2017, un score bien inférieur à celui enregistré en 2015* », publié par afrique.le360.ma le 13/05/2018.

<sup>925</sup> J.-F. JOYE, « La sincérité, premier principe financier », *RFFP*, 2010, n° 111, p. 20.

l'édition de cette loi et qui étaient marquées par une grande contestation de la corruption<sup>926</sup>. À ce propos, et lors d'une intervention à l'APN en février 2019, le ministre de la justice algérien a vivement critiqué le dernier rapport de « *Transparency International* », sur la perception de la corruption ayant classé l'Algérie à 150<sup>e</sup> place sur 180. D'ailleurs, l'article 202 de la Constitution algérienne de 2016 a créé l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption alors qu'il a été déjà créé par la loi du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption<sup>927</sup>. En réalité, il s'agit d'une « *constitutionalisation* » de cet organe qui était inactif pendant dix ans.

**698.** Depuis sa remise en place en septembre 2016, cet organe réitère que l'un de ses fondements est, « *la transparence de la vie publique* »<sup>928</sup>. Dans ce cadre, il faut rappeler que la nouvelle LOLF de l'Algérie a été présentée comme un moyen pour la modernisation des finances publiques afin de rendre la gestion des finances publiques plus efficace, plus transparente et conforme aux normes et standards internationaux<sup>929</sup>. Cette nouvelle loi a défini de nouvelles normes pour ce qui est des rapports financiers de l'État afin que ces derniers soient plus réguliers, actualisés et puissent offrir une meilleure visibilité sur la situation financière de l'État<sup>930</sup>.

<sup>926</sup> Voir M. HACHEMAOUI, « Changement institutionnel vs durabilité autoritaire – La trajectoire algérienne en perspective comparée », *Cahiers d'études africaines*, 2015, p. 654 et s.

<sup>927</sup> Loi n° 06-01 du 20 février 2006, relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *JORA* n° 14 du 8 mars 2006, p. 4. Il faut préciser que l'organe issu de cette loi n'a été mis en place qu'en janvier 2011 avant qu'il soit modifié

<sup>928</sup> « Organe national de prévention et de lutte contre la corruption : une plateforme électronique pour la déclaration du patrimoine », publié sur [www.aps.dz](http://www.aps.dz) le 13 décembre 2017.

<sup>929</sup> « Le ministre des finances présente le projet de loi organique relative aux lois de finances », publié sur [www.apn.dz](http://www.apn.dz) le 8 mai 2018.

<sup>930</sup> *Ibid.*

699. L'article 26 de la nouvelle LOLF algérienne exige que le ministre des finances présente devant le parlement, un exposé global chaque fin d'exercice sur les opérations d'ajustement, pouvant être engagées pour prendre en charge, par le gel ou l'annulation de crédits destinés à la couverture de dépenses, une situation d'ajustement nécessaire en cas de détérioration des équilibres généraux<sup>931</sup>. De même, et conformément à l'alinéa 3 de l'article 33, le droit d'être informé est garanti au parlement en cas de transferts de crédits, entre programmes de ministères ou d'institutions publiques.

700. L'article 75 de la nouvelle LOLF algérienne a bien élargi la liste des documents devant accompagner le projet de loi de finances<sup>932</sup>. Parmi ces documents, figure en premier un rapport sur les prévisions budgétaires à moyen terme<sup>933</sup>. Ainsi, ces rapports vont couvrir l'ensemble

---

<sup>931</sup> Les alinéas 2 et 3 de l'article 26 n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

<sup>932</sup> L'article 75 de la nouvelle LOLF prévoit que, le projet de loi de finances de l'année est accompagné : « 1) *d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières sur le moyen terme, faisant ressortir en particulier les équilibres économiques et financiers prévisionnels* ; 2) *d'annexes explicatives faisant connaître notamment, l'évolution par catégories d'impôts y compris celles relatives aux mesures nouvelles et, d'une manière générale, les prévisions des produits provenant des autres ressources* ; 3) *de documents regroupés dans trois volumes relatifs : a) volume 1 : au projet de budget de l'État* ; b) *volume 2 : au rapport sur les priorités et la planification établi par chacun des ministres et des responsables des institutions publiques en charge de la gestion de portefeuille de programmes répartis par administration centrale, services déconcentrés, et, lorsqu'ils sont chargés d'exécuter tout ou partie de programmes, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux. Chacun de ces programmes comporte notamment, la répartition par titre de dépenses, les objectifs définis, les résultats attendus et leur évaluation, en indiquant notamment, la liste des grands projets* ; c) *volume 3 : la répartition territoriale du budget de l'État. Ces documents sont établis conformément à la budgétisation par programme, axée sur les résultats. La budgétisation par programme a un caractère annuel et pluriannuel*. 4) *d'un échéancier des crédits liés aux autorisations d'engagement* ; 5) *d'une liste complète des comptes spéciaux du Trésor faisant ressortir notamment, le montant des recettes et des dépenses prévues pour les comptes d'affectation spéciale* ; 6) *de l'état des effectifs retracant leur évolution et justifiant les variations annuelles établi selon des modalités fixées par voie réglementaire. Les données et informations liées à la sauvegarde des intérêts majeurs de l'État et à la défense nationale, sont présentées dans des documents sous forme adaptée et leur publication doit être aménagée en fonction de leur sensibilité*».

<sup>933</sup> L'article 5, alinéa 3 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

des actifs et des passifs de l'État et ne pas se limiter à présenter les données globales sur les dépenses et les recettes, comme c'est le cas actuellement<sup>934</sup>. Cet accès aux informations budgétaires les plus détaillées est devenu possible selon l'article 75 de la nouvelle LOLF.

701. En attendant l'année 2023 qui correspond à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle LOLF de l'Algérie<sup>935</sup>, l'application des dispositions de la nouvelle loi organique pour les lois de finances pour 2021 et 2022, et qui demeurent régies par les dispositions de l'ancienne loi organique des lois de finances n° 84-17 du 7 juillet 1984, s'effectue suivant le principe de progressivité, par l'introduction, pour chaque exercice budgétaire, d'un bloc opérationnel et fonctionnel prévu par la nouvelle loi<sup>936</sup>.

## B – La gestion budgétaire par objectifs

702. Les États du Maghreb ont transposé la quasi-intégralité des procédures budgétaires françaises. Ces procédures sont caractérisées par la présentation des dépenses par nature et la distinction entre services votés et mesures nouvelles. D'ailleurs, « *le budget au Maghreb est souvent préparé par simple reconduction, avec une faible implication des acteurs et non sur les objectifs à atteindre* »<sup>937</sup>. La présentation budgétaire était longtemps orientée vers une budgétisation axée sur les moyens et non une budgétisation axée sur les résultats.

<sup>934</sup> Les déclarations du directeur de la trésorerie de l'État au niveau de la direction générale du trésor lors d'une séance d'audition par la commission des finances et du budget de l'APN, publiées sur le site : [www.lesoirdalgerie.com](http://www.lesoirdalgerie.com) le 14 mai 2018.

<sup>935</sup> L'article 89, alinéa 1 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, prévoit que, « *La loi de finances afférente à l'année 2023 est la première préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant règlement budgétaire afférente à l'année 2023 est, également préparée, conformément aux dispositions de la présente loi organique* ».

<sup>936</sup> L'article 89, alinéa 2 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

<sup>937</sup> B. ES-SEHAB, *op. cit.*, p. 239.

703. L'article premier de la loi organique relative aux lois de finances, de chacun des trois États du Maghreb, montre que les lois de finances sont des moyens pour l'exécution des objectifs annuels de tout le gouvernement mais aucun mot n'est mentionné concernant les objectifs spécifiques à chaque ministère, ni sur les coûts des actions qu'ils sont censés enregistrer ni même sur les indicateurs qui pourraient être utilisés à ces fins<sup>938</sup>.

704. Les réformes budgétaires notamment au Maroc et en Tunisie initiées depuis les années 2000, développent progressivement une nouvelle approche de gestion orientée vers les résultats et la performance. « *C'est-à-dire un budget dans lequel les crédits ne sont plus présentés par nature de dépenses, mais par objectifs et donc selon une démarche qui met au premier plan la notion de performance de la dépense publique* »<sup>939</sup>. Ce projet de réforme propose l'élaboration d'un budget regroupant l'ensemble des dépenses de l'État dans un document budgétaire unique, soit les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

705. Les gestionnaires doivent répartir cette enveloppe par programme et par nature économique des dépenses afin d'atteindre les résultats attendus. Les raisons de l'adoption de la gestion budgétaire par objectif, ne sont pas uniquement liées à des mutations économiques, mais également au fait que le contexte politique a changé la volonté du pouvoir législatif d'accroître son pouvoir de décision<sup>940</sup>.

706. En Tunisie, la gestion budgétaire par objectifs était intégrée depuis la promulgation de l'ancienne LOB du 13 mai 2004<sup>941</sup>, qui

---

<sup>938</sup> *Idem*.

<sup>939</sup> A. BARILARI et M. BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, LGDJ, 2004, p. 22.

<sup>940</sup> A. BARILARI et M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 17.

<sup>941</sup> Loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, modifiant et complétant la loi organique du budget n° 65-53 du 8 décembre 1967.

disposait dans son article 11 que, « *la loi peut autoriser l'affectation des crédits selon des programmes et des missions* ». Il en découle de cette disposition que la gestion budgétaire va orienter les ressources et les charges de l'entité vers la réalisation d'objectifs bien déterminés, ce qui va permettre une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers. Il faut préciser que cet article n'était pas le premier à consacrer la gestion budgétaire par objectifs, car l'ancienne législation budgétaire l'a prévu également en vertu de l'article premier de la LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967 qui disposait que, « *la loi de finances prévoit et autorise l'ensemble des charges et des ressources de l'État dans le cadre des objectifs des plans de développement* ».

**707.** Il y avait également le décret réglementaire n° 2003-2424 du 24 novembre 2003, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'État et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement<sup>942</sup>. Conformément à l'article 2 du même décret, cette unité de gestion « *a pour mission de mettre en place un système ayant pour but d'améliorer les méthodes de prévision, de suivi de l'exécution et d'évaluation des dépenses du budget de l'État par la méthode de gestion par objectifs, et qui permet de lier les objectifs qualitatifs et quantitatifs aux moyens que nécessite leur réalisation* ».

**708.** Dans le même contexte, la gestion budgétaire par objectifs a été étendue aux collectivités locales et ce en vertu de la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007, modifiant et complétant la loi n° 75-35 du 14 mai 1975, relative à la loi organique du budget des collectivités publiques locales<sup>943</sup>. Un autre décret édicté en 2008, a créé une unité de

<sup>942</sup> L'article premier du décret n° 2003-2424 du 24 novembre 2003, a prévu dans son article premier, la création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'État. *JORT* n° 97-2003 du 5 décembre 2003, p. 3527.

<sup>943</sup> *JORT* n° 103/ 2007 du 25 décembre 2007, p. 4277.

gestion, chargée de la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'État<sup>944</sup>. Dès lors, la consécration de la gestion budgétaire par objectifs n'est pas nouvelle en Tunisie. Elle a suivi un long processus d'expérimentation et elle se développe progressivement vers une nouvelle approche fondée sur les résultats et la performance.

709. L'article 4 de la nouvelle LOB du 13 février 2019 s'insère dans cette nouvelle logique des résultats. À cet effet, il dispose que, la loi de finances prévoit pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'État dans le cadre des objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre économique dans le cadre d'un budget à moyen terme selon les objectifs et les résultats attendus des programmes prévus par la loi de finances et sur la base des équilibres généraux. Cet article a été appliqué dans la circulaire de préparation du budget de 2020, qui a mentionné dans sa troisième partie que les ministères sont appelés à utiliser la nouvelle application et qui devra servir les responsables et les intervenants dans la chaîne de performance du programme et dans la gestion et le suivi des résultats<sup>945</sup>.

710. Toutefois, les responsables d'identification des objectifs à atteindre dans le cadre de la méthode de la gestion budgétaire par objectif, sont généralement les experts dans les différents ministères. Ceci peut provoquer une confusion au niveau de la répartition du pouvoir budgétaire, car certains crédits globaux dont la répartition par programmes et par objectifs peut ne pas être déterminée au moment du vote du budget. Il en résulte que la légitimation des choix de l'administration représentés par ses experts se fait ultérieurement par le

---

<sup>944</sup> JORT n° 4 du 13 janvier 2009, p. 153.

<sup>945</sup> Publié le 29 avril 2019 sur [www.gbo.tn](http://www.gbo.tn)

parlement à l'occasion de la présentation des objectifs déterminés d'avance dans le cadre de la loi de finance<sup>946</sup>.

711. La méthode de gestion budgétaire par objectif en Tunisie marque également un changement au niveau du titulaire du pouvoir de détermination des missions et des programmes. Sous l'ancienne LOB<sup>947</sup>, ils étaient fixés par décret, les missions et les programmes sont désormais déterminés par la loi de finances, et ce conformément à l'article 18 de la nouvelle LOB du 13 février 2019<sup>948</sup>. La détermination de la nomenclature budgétaire reposant sur l'allocation des crédits en fonction des missions et programmes, va relever le rôle des parlementaires d'un simple contrôleur de la variation des budgets d'une année à une autre, à un véritable décideur chargé de juger de l'opportunité des politiques publiques arrêtées par l'exécutif et traduits en missions et programmes.

712. La gestion budgétaire axée sur les résultats a eu également une consécration dans la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du Maroc<sup>949</sup>. L'article premier de la LOLF du Maroc dispose que, « *La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte de la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine*

<sup>946</sup> Voir M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 12<sup>e</sup> édition, 2013, p. 31.

<sup>947</sup> L'article 11 de l'ancienne LOB de 2004.

<sup>948</sup> L'article 18 de la loi n° 2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget dispose que, « *La loi de finances répartit les crédits alloués aux dépenses du budget de l'État par mission et par programme*

<sup>949</sup> Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BO n° 6370 du 18/06/2015, p. 3105.

713. Le Maroc a adopté des initiatives et des actions en vue de renforcer les dispositifs administratifs, législatifs et techniques dans le secteur des finances publiques et notamment en matière de la gestion budgétaire par objectif. La dernière réforme de la loi organique des finances constitue le fondement d'une profonde transformation du cadre de la gestion publique.

714. L'Algérie à son tour s'est engagée dans le processus de la réforme budgétaire notamment en matière de la gestion budgétaire par objectif. Dans sa version du mois de mai de 2017, l'exposé de motifs de la nouvelle loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, relative aux lois de finances, inscrit la gestion budgétaire par objectif parmi les objectifs majeurs de la réforme budgétaire.

715. Or, la loi de finances sera élaborée par référence à un cadrage budgétaire à moyen terme<sup>950</sup>. La mise en œuvre de la loi de finances sera basée sur le principe de « *la gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation* »<sup>951</sup>. Les coûts complets des actions des programmes seront présentés dans les documents budgétaires. Le programme constitue la nouvelle spécialisation budgétaire. Il doit dès lors être appuyé par une stratégie qui va déterminer les objectifs et les indicateurs de performance. Tous ces éléments doivent figurer dans les documents qui sont à concevoir. Il s'agit en l'occurrence des projets annuels de performance à annexer au projet de loi de finances.

716. Chaque programme doit disposer de son projet annuel de performance qui sera évalué à travers les résultats qu'il a produits et présentés au sein du rapport qui lui sera annexé au projet de loi de

---

<sup>950</sup> Les articles 2 et 5 de la nouvelle LOLF algérienne n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.

<sup>951</sup> L'article 2 de la nouvelle LOLF algérienne.

règlement relatif à un exercice bien déterminé<sup>952</sup>. Le parlement devra continuer de voter la loi de finances par ministère<sup>953</sup>, mais celle-ci devra inclure pour la première fois, un plafond d'endettement et un tableau de financement<sup>954</sup>. Désormais, le débat budgétaire sera centré sur la destination des crédits et non plus sur la nature de la dépense.

## **§ 2 – L'évaluation des politiques publiques**

717. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a doté l'évaluation des politiques publiques d'une importance incontournable et ce en l'inscrivant expressément dans l'article 24 de la Constitution française. L'introduction de cette nouvelle mission au profit du parlement, « *met délibérément l'évaluation des politiques publiques dans la sphère législative et dans celle de la plus haute autorité indépendante* »<sup>955</sup>.

718. À leurs tours, les parlements des trois États du Maghreb se sont fait attribuer récemment cette mission de l'évaluation des politiques publiques en l'inscrivant dans la même démarche de modernisation et d'émancipation du pouvoir financier du parlement (**A**). Cette mission pourrait favoriser également l'évolution du rôle de la Cour des comptes en tant qu'organe intervenant dans l'évaluation et l'appréciation de la gestion des deniers publics (**B**).

### **A – La mission parlementaire d'évaluation des politiques publiques**

719. En France, l'évaluation des politiques publiques a pour objet selon le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, relatif à l'évaluation des

<sup>952</sup> L'article 87 de la nouvelle LOLF algérienne.

<sup>953</sup> L'article 79 de la nouvelle LOLF algérienne.

<sup>954</sup> L'article 5 de la nouvelle LOLF algérienne.

<sup>955</sup> A. FOUQUET, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *RFAP*, 2013, n° 148, p. 837.

politiques publiques, « *de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* »<sup>956</sup>.

720. Fondée sur des considérations d'ordre politique ou économique et non plus juridiques, la mission de l'évaluation consiste à réfléchir sur l'intérêt des politiques publiques ainsi que sur les moyens déployés pour les réaliser, de porter des jugements sur l'efficacité de la dépense publique et de s'interroger sur l'intérêt de ce qui a été entrepris pour réfléchir et mieux faire dans le futur<sup>957</sup>. En somme, c'est un projet qui consiste à, « *comparer les résultats aux ambitions* »<sup>958</sup>.

721. Certes, le parlement apparaît comme la seule institution en dehors du gouvernement capable d'exercer un contrôle de l'opportunité qui implique nécessairement une décision politique. La portée politique est nécessaire pour encadrer une action aussi vigoureuse comme l'évaluation des politiques publiques.

722. En tant qu'une institution politique, le parlement « *ne connaît que des citoyens et non des requérants, des usagers ou des administrés* »<sup>959</sup>. L'importance du rôle du parlement dans l'évaluation des politiques publiques, explique son inscription dans la Constitution française en tant que partie intégrante de la fonction législative.

723. L'article 24 tel qu'ajouté par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 mentionne expressément que, « *Le Parlement vote la loi. Il*

---

<sup>956</sup> L'article premier du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, *JORF* n° 20 du 24 janvier 1990, p. 952.

<sup>957</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.* p. 584.

<sup>958</sup> P. GIBERT, « Contrôle et évaluation au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences », *RFAS*, 2010, p. 74.

<sup>959</sup> J.-P. CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 45, cité par A. CHEURFA, *la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle*, thèse, Paris I, 2016, p. 451.

*contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques».* Cette consécration constitutionnelle a permis selon une spécialiste en la matière de sortir, « *l'évaluation du seul bon vouloir de l'exécutif, dont elle était restée tributaire dans les expériences précédentes* »<sup>960</sup>.

724. L'évaluation des politiques publiques en tant que rôle parlementaire semble favoriser une confusion par rapport à la notion du contrôle elle-même. En fait, le contrôle parlementaire en matière financière revêt un caractère particulier car il est concentré sur les résultats et la performance. L'activité de contrôle consiste à savoir si le fonctionnement d'une organisation a été conforme à ce que l'on en attendait<sup>961</sup>.

725. Selon une autre approche plus détaillée, « le contrôle est une notion politique et englobante qui renvoie à l'idée de sanction ou, au minimum, de fonction critique de l'action gouvernementale et administrative, laquelle implique souvent une réactivité à l'actualité. L'évaluation évoque un temps plus long et appelle une méthodologie s'appuyant sur une forme d'expertise »<sup>962</sup>. Le professeur Pierre Avril apporte une distinction résumée entre l'évaluation et le contrôle en une seule phrase, à savoir, « ...l'évaluation relève de l'information, le contrôle relève de la contestation »<sup>963</sup>.

726. La récente insertion de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'éventail des prérogatives parlementaires fondamentales, se transcrit dans le cadre d'une tendance internationale qui cherche à moderniser ses systèmes de gestion et d'introduire l'évaluation comme

<sup>960</sup> *Ibid.*

<sup>961</sup> P. GIBERT, « L'évaluation politique : Contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, 2003, p. 263.

<sup>962</sup> P. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 114.

<sup>963</sup> P. AVRIL, « Le contrôle – Exemple du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 2.

composante essentielle de tout processus d'intervention publique par la voie du parlement. Avant même la constitutionnalisation de la mission des finances publiques en 2008, un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, commun aux deux assemblées a été créé en 1996. L'expérience a été de courte durée car, « *l'assemblée nationale a souhaité abandonner ce projet en 2000, dont elle a considéré que le fonctionnement bicaméral n'était pas satisfaisant* »<sup>964</sup>.

727. En 1999, Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, avait constitué un groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, qui sera l'initiateur de la LOLF<sup>965</sup>. Ce rapport proposait l'installation, « *d'une mission d'évaluation et de contrôle, chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques* »<sup>966</sup>. Suite à cette proposition, l'Assemblée nationale a créé en février 1999, une mission d'évaluation et de contrôle au sein de la commission des finances.

728. Cette mission d'évaluation était perçue comme une mission « à mener des investigations approfondies sur un nombre déterminé de politiques publiques en mettant l'accent sur la recherche de l'efficience »<sup>967</sup>. Toutefois, l'impact des travaux de cette commission était assez limité. Peu de temps après, la mission parlementaire d'évaluation

---

<sup>964</sup> « *Processus budgétaire – Vers un nouveau rôle du Parlement* », Les colloques du Sénat, 24 et 25 janvier 2001, Sénat – Paris, p. 50.

<sup>965</sup> L. FABIUS, D. MIGAUD, Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, 27 janvier 1999, cité par H. DE PADIRAC, *Le contrôle et l'évaluation parlementaire – L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris II, 2018, p. 142.

<sup>966</sup> *Ibid.*

<sup>967</sup> S. JACOB, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques – Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Editions scientifiques internationales, Bruxelles, 2005, p. 75.

s'est confortée par le biais de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le législateur français a introduit dans le système financier public la logique des résultats afin d'accentuer l'efficacité de la gestion des deniers publics<sup>968</sup>.

729. L'Assemblée nationale française a donc créé la mission d'évaluation et de contrôle au sein de la commission des finances, dont les travaux bénéficient d'une collaboration importante de la Cour des comptes<sup>969</sup>. Cette mission a été considérée comme un outil permettant au parlement, « *d'assurer efficacement et de manière régulière sa fonction d'évaluation des politiques publiques* »<sup>970</sup>.

730. Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles<sup>971</sup>.

731. Le processus amorcé par la LOLF est parachevé ultérieurement de par la mention de l'évaluation des politiques publiques à l'article 24 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République. « *Non seulement la révision constitutionnelle de 2008 fait du parlement un acteur légitime de l'évaluation, mais elle étend considérablement son champ d'action : celui-*

<sup>968</sup> A. BAUDU, *op. cit.*, p. 607.

<sup>969</sup> Voir A. DELCAMP, *op. cit.*, p.114 et s.

<sup>970</sup> J. BOURDON, « Un parlement renforcé », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 46.

<sup>971</sup> L'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances.

*ci ne se limite plus aux finances publiques mais s'étend à l'ensemble des politiques publiques mises en place par l'État»<sup>972</sup>.*

732. Il convient de souligner aussi que le législateur français a tenu par la promulgation de la loi n° 140-2011 du 3 février 2011, à renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, a déterminé les procédures ainsi que le travail des structures et des instruments consacrés à l'exercice de la mission parlementaire d'évaluation des politiques publiques<sup>973</sup>.

733. Dans les États du Maghreb, l'évaluation des politiques publiques se caractérise par un faible ancrage. C'est récemment que cette mission devient au Maroc, l'une des prérogatives cardinales sur laquelle l'État peut compter pour renforcer le rôle du parlement en matière de contrôle et de suivi de la gestion des deniers publics. L'évaluation des politiques publiques a été introduite par l'article 70 de la constitution de 2011 en faveur du parlement qui, « *exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques* »<sup>974</sup>. De même, le chef du gouvernement présente devant le parlement selon l'article 101 de la Constitution marocaine, un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité des

---

<sup>972</sup> H. DE PADIRAC, *Le contrôle et l'évaluation parlementaire – L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, op. cit., p. 43.

<sup>973</sup> Dans quatre articles, le législateur français essaie d'adapter les dispositions législatives relatives à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 (les articles 1 et 2), ainsi que le code des juridictions financières (les articles 3 et 4) à la nouvelle législation d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit respectivement de l'insertion des articles 5ter et un nouveau alinéa à l'article 6 de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui précisent les modalités d'intervention des commissions parlementaires chargées de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que de l'insertion des articles L.132-5 et L.113-3-1 qui désigne les organes parlementaires pouvant demander l'assistance de la cour des comptes. Mission d'assistance existant dans les faits déjà avant 2008, par le fait que des rapports étaient déjà demandés par la commission des finances à la Cour des comptes.

<sup>974</sup> L'alinéa premier de l'article 70 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

membres de la Chambre des conseillers. Une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. Le règlement intérieur de la Chambre des représentants consacre à son tour, un chapitre entier à la mission de l'évaluation des politiques publiques<sup>975</sup>.

**734.** L'article 12 du règlement intérieur apporte une précision détaillée sur la mission de la Chambre des représentants en matière de l'évaluation des politiques publiques. En effet, il appartient au parlement marocain d'apprécier l'évaluation des sujets proposés, sur la base d'une étude spécifique. Cette étude qui vise à vérifier l'opportunité de l'évaluation sur les sujets identifiés, s'appuie sur des critères basés sur l'efficacité politique, technique, opérationnelle, contextuelle et sectorielle des projets proposés à l'évaluation.

**735.** L'étude du degré d'influence de ces politiques sur les catégories intéressées revient au Conseil économique et social et environnemental<sup>976</sup>, ainsi qu'aux instances constitutionnelles énumérées par les articles 161 à 171 de la Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>977</sup>. Il importe de signaler que la Constitution marocaine n'a pas donné de précision ni sur les instances auxquelles seront confiées les

<sup>975</sup> Les articles 211 à 217 du règlement intérieur de la Chambre des représentants du 27 novembre 2013 (La version est en langue arabe).

<sup>976</sup> L'article 4 du dahir n° 1-14-124 du 14 août 2014, portant loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental prévoit que : « *Le gouvernement, la chambre des représentants et la chambre des conseillers, peuvent également consulter le Conseil sur les projets et propositions de lois revêtant un caractère économique, social et environnemental, notamment ceux tendant à organiser les relations entre les salariés et les employeurs et édicter des régimes de couverture sociale, ainsi que sur toute question relative à une politique publique à caractère économique, social et environnemental* ».

<sup>977</sup> Les instances constitutionnelles pouvant être consultées ou émettre des avis sur les politiques publiques en vertu de la constitution marocaine, sont, le Médiateur (article 162), le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (article 163), le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (l'article 168), le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance (l'article 169).

missions d'évaluation, ni sur les modalités pratiques d'exercice de l'évaluation des politiques publiques au Maroc.

736. Admettons que la Constitution marocaine dote le parlement des outils de contrôle que l'on retrouve dans les lois fondamentales des Etats les plus démocratiques mais l'action gouvernementale, n'était jamais évaluée *a posteriori* par rapport à son efficacité, à sa pertinence et son utilité. C'est le même cas en France. En effet, la Constitution française ne prévoit pas de structures d'évaluation spécifiques à l'exécutif. D'ailleurs, même, les outils d'évaluation mis en place par l'exécutif se démarquaient tous par leur courte durée. C'était le cas du Conseil scientifique de l'évaluation supprimé en 1998, le Conseil national de l'évaluation supprimé en 2008 ou encore le Secrétariat d'État de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques créé entre 2007 et 2009.

737. D'ailleurs, la création récente en 2012, d'un Secrétariat général de la modernisation de l'action publique rattaché directement au premier ministre, n'a pas tardé à laisser la place en novembre 2017 à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

738. Bien que la Constitution marocaine de 2011, ait octroyé à l'institution législative la mission d'évaluer les politiques publiques, la Chambre des représentants n'a mis en œuvre cette prérogative qu'à la fin de l'année 2016. C'est l'article 81 du règlement intérieur de la Chambre des représentants de 2013, qui a créé dans son alinéa 9, la commission de contrôle des finances publiques qui a vu concrètement le jour au cours de la session parlementaire d'avril 2014.

739. Trois missions sont dévolues à cette commission selon le règlement intérieur. Il s'agit du contrôle et du suivi de la dépense publique à travers la saisie de la Cour des comptes, l'étude des rapports

thématiques de cette institution ainsi que ceux émis selon l'article 148 de la Constitution marocaine.

740. La commission de contrôle des finances publiques se charge également de l'examen des textes relatifs au contrôle des finances publiques. C'est le cas de la loi de règlement qui permet de contrôler le gouvernement en matière de dépenses publiques<sup>978</sup>. Concrètement, il s'agit de faire le point sur les programmes et les activités du gouvernement en termes de coût, d'efficience et d'efficacité. La commission du contrôle des finances publiques est appelée à fixer le système de mesure de la performance du gouvernement ainsi que les indicateurs utilisés aux niveaux national, régional et local.

741. La commission des finances publiques a le pouvoir aussi de statuer sur les rapports de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques. Il est utile de rappeler que le premier rapport de la commission parlementaire des finances publiques n'a été mené à terme en juillet 2016 que grâce à l'apport d'un bureau d'experts spécialisés.

742. En fait, la politique d'évaluation des politiques et des instances impliquées illustre une insuffisance des moyens et des compétences pour remplir pleinement cette mission. Le parlement marocain « *ne dispose pas de suffisamment d'experts pour effectuer lui-même l'évaluation des politiques publiques. Les députés ont toujours pointé du doigt cette problématique* »<sup>979</sup>.

743. D'ailleurs, la mission principale de la commission de contrôle des finances publiques, demeure tributaire de l'assistance de la Cour des comptes, c'est ce qui a été déduit de l'intervention du président de la

---

<sup>978</sup> Le dernier alinéa de l'article 81 du règlement intérieur de la Chambre des représentants.

<sup>979</sup> « Evaluation des politiques publiques : Le rapport du parlement est prêt », publié sur [www.leseco.ma](http://www.leseco.ma) du 14 juillet 2016.

commission du contrôle des finances publiques, lors de la séance plénière consacrée aux débats relatifs au fond d'appui à la cohésion sociale. En effet, et lors des discussions du rapport établi par la commission de contrôle des finances publiques, son président a laissé entendre que, « *la longue durée de trois ans consacrés à l'élaboration de son rapport était provoquée par le retard entrepris par la cour des comptes pour présenter son rapport d'évaluation* »<sup>980</sup>, concernant « *le fonds d'appui à la cohésion sociale* ». Ce même président et pour affirmer ce lien indissociable avec la Cour des comptes, est allé jusqu'à dire que, « *la commission du contrôle des finances publiques est un poisson et son eau est la cour des comptes* »<sup>981</sup>.

744. Il faut rappeler que la mission de suivi et de contrôle de la dépense publique à travers les rapports élaborés par la Cour des comptes, s'inscrit dans le cadre de l'article 148 de la Constitution qui stipule que la Cour des comptes soutient le parlement pour répondre aux questionnements et interrogations relatifs à l'évaluation et au contrôle des finances publiques.

745. De même, la commission de contrôle des finances publiques a proposé récemment qu'elle soit appuyée par d'autres mécanismes lors de l'exercice de ses fonctions et ce à l'instar de l'expérience anglo-saxonne<sup>982</sup>.

746. En Tunisie, l'évaluation des politiques publiques est encore embryonnaire. La nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 ne prévoit pas expressément l'évaluation des politiques publiques comme outil de mesure de l'impact des politiques sur le niveau et la qualité de vie du citoyen. L'article 15 de la nouvelle Constitution, prévoit dans une

---

<sup>980</sup> Débats de la séance plénière consacrée à la discussion du rapport de la commission de contrôle des finances publiques publié sur le site [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma) /*Séance plénière de discussion du rapport établi par la commission du contrôle des finances publiques* du 12 décembre 2018, p. 13.

<sup>981</sup> Evaluation des politiques publiques : Le rapport du parlement est prêt », *ibid.*

<sup>982</sup> *Ibid.*

disposition vague et épineuse que l'administration publique, devra agir, « *conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité* », mais ignore l'expression de « *l'évaluation des politiques publiques* ».

747. Un aperçu historique de l'évaluation des politiques publiques en Tunisie, montre que la mission de l'évaluation des politiques dépendait en permanence et exclusivement de l'exécutif. Elle était l'œuvre de l'administration chargée, dans le même temps, d'effectuer le choix des politiques publiques, de les exécuter et de les évaluer.

748. En 2007, il y avait la création de la direction de la programmation et de l'évaluation des résultats et la sous-direction de l'évaluation des résultats, constituée de deux services, au sein du ministère des finances<sup>983</sup>. Une commission de suivi et d'évaluation des travaux de l'unité de gestion budgétaire par objectifs du ministère des finances est, également, créée par l'arrêté du premier ministre du 27 février 2007 aux côtés des comités mixtes, placés auprès des ministères pilotes et du ministère des finances qui sont chargés de faire le suivi de l'exécution des programmes d'une manière périodique.

749. Pourtant, cette démarche a été critiquée dans le rapport diagnostic établi par les experts de la banque mondiale en avril 2005, qui a signalé, « *que le dispositif tunisien de contrôle, en vigueur, ne permet de réaliser qu'un contrôle de légalité et nullement d'établir une liaison entre les objectifs tracés, les résultats obtenus et les moyens employés* »<sup>984</sup>.

<sup>983</sup> L'article 19 du décret n° 2007-1198 du 14 mai 2007, modifiant et complétant le décret n° 91-556 du 23 avril 1991 portant organisation du ministère des finances, JORT n° 40 du 18 mai 2007, p.1668.

<sup>984</sup> J. ROUROU BOUZOUTA, *op. cit.*, p. 588.

750. À l'heure actuelle, c'est l'instance générale de suivi des programmes publics qui est chargée du suivi des politiques publiques. Il s'agit en l'occurrence d'une instance rattachée aux services de la présidence du gouvernement. Prévue initialement par le décret n° 2013-1333 du 12 mars 2013<sup>985</sup>, l'instance générale pour le suivi des programmes publics n'a été mise en place qu'en 2015 par la présidence du gouvernement. Elle « *est principalement chargée de l'instauration et de la consécration du système « d'évaluation des politiques publiques » en tant que tradition durable favorisant la rationalisation de la gestion publique et la concrétisation des aspirations du citoyen tunisien* »<sup>986</sup>. Cet établissement se prévaut d'un éventail de missions. Parmi lesquelles figure la contribution « *à la diffusion d'une culture d'évaluation dans le secteur public* »<sup>987</sup>. Hormis que cette instance soit rattachée à l'exécutif, il faut préciser que l'instance générale de suivi des programmes publics peine depuis sa mise en place en 2015 à démarrer réellement ses activités.

751. À l'heure actuelle, on ne voit aucune trace des travaux effectifs de cette instance en matière de suivi et d'évaluation des programmes publics. De même, aucune publication des rapports de cette instance n'a vu le jour. Elle est méconnue de la scène politique et économique tunisienne.

752. Toutes ces défaillances portent à croire que l'installation de l'instance générale de suivi des programmes publics s'insère dans un cadre plutôt protocolaire.

---

<sup>985</sup> Décret n° 2013-1333 du 12 mars 2013, relatif à la création de l'instance générale pour le suivi des programmes publics, *JORT*, n° 22 du 15/03/2013.

<sup>986</sup> « Vers la mise en place d'un système intégral d'évaluation des politiques publiques en Tunisie », publié sur [www.pm.gov.tn](http://www.pm.gov.tn) le 18/12/2015.

<sup>987</sup> L'alinéa 6 de l'article 2 du décret n° 2013-1333 du 12 mars 2013, relatif à la création de l'instance générale pour le suivi des programmes publics.

753. Contrairement à la Constitution marocaine qui prévoit expressément dans son article 70 que le parlement, « évalue les politiques publiques », la Constitution tunisienne ne comprend aucune disposition explicite ni précise relative à l'évaluation des politiques publiques, ni au rôle de la Chambre des représentants en la matière.

754. En dépit de l'absence d'une disposition claire relative à l'évaluation des politiques publiques, et compte tenu de la définition de l'évaluation des politiques publiques en tant qu'« une évaluation d'impact »<sup>988</sup>, l'administration publique est tenue par l'article 15 de la Constitution tunisienne, d'utiliser l'évaluation comme outil de mesure de l'impact des politiques publiques sur le niveau et la qualité de vie du citoyen. Dans le même contexte, l'article 93 du règlement intérieur de la Chambre des représentants du 2 février 2015, énumère dans son alinéa 2, la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics, parmi les commissions spéciales de la Chambre des représentants du peuple. Sans contenir expressément le terme « évaluation », les missions de la commission mentionnée ci-dessus semblent favoriser l'exercice de l'évaluation des politiques publiques.

755. L'exclusion actuelle du terme « évaluation », de l'ensemble des textes constitutionnels et législatifs en matière de contrôle des finances publiques témoigne de l'absence de traditions de contrôle permettant de vérifier l'efficacité des politiques publiques adoptées, et ce compte tenu du contexte social, économique et politique pour lequel elles ont été conçues.

756. En fait, « l'approche tunisienne demeure axée sur le contrôle du respect des normes, la culture de l'évaluation des politiques mises en

---

<sup>988</sup> A. BOZIO, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, 2014, p. 63.

œuvre n'est que balbutiante »<sup>989</sup>. Toutefois, la mission du contrôle de gestion des deniers publics ne peut être exercée sans s'assurer de son efficacité. D'ailleurs, c'est grâce à cette appréciation que le parlement pourrait faire prévaloir sa volonté d'exercer effectivement son contrôle de la gestion des deniers publics et d'évaluer son efficacité.

757. Sur le plan pratique, et lors de la discussion de son rapport final pour la première session parlementaire, la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics à l'ARP, se voit reconnaître la faculté de recourir aux audits quasi permanents<sup>990</sup>, auprès des établissements financiers afin de promouvoir son rôle en matière de contrôle de gestion des finances publiques<sup>991</sup>.

758. Dans son dernier rapport en septembre 2018, la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics à l'ARP a bien traduit sa démarche d'enrichir ses activités en matière de suivi et de contrôle des finances publiques, et ce par le moyen des recommandations. On peut citer dans ce contexte deux exemples très récents. Le premier est celui des recommandations relatives à l'activation du Conseil supérieur de lutte contre la corruption, la récupération et la gestion des avoirs et biens de l'État. Dans son rapport, la commission a

---

<sup>989</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, *op. cit.*, p. 588.

<sup>990</sup> Lors de leurs interventions à l'occasion des discussions du deuxième rapport annuel de la commission en 2016, certains députés membres de la même commission, ont critiqué la pratique des auditions au motif qu'elle n'est pas efficace et que les travaux de cette commission ne mènent pas à un résultat concret, cité par majles.marsad.tn/Chroniques/Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics/18 juillet 2016/Préparation du rapport annuel de la commission et discussion du sort de l'affaire GO.

<sup>991</sup> Discussions parlementaires de la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics à l'ARP, publiées sur le site de www.Albawsala.com : majles.marsad.tn/Chroniques du 13 juillet 2015.

insisté sur la nécessité de relancer les activités du Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État, qui ne s'est réuni qu'à deux occasions, le 30 octobre 2012 et le 17 mai 2013, ainsi que sur l'exigence qu'elle soit représentée par des membres de l'Assemblée des représentants du peuple dans la composition de ce conseil.

759. Le deuxième exemple est relatif au plan de restructuration financière des banques publiques<sup>992</sup>. Les recommandations de la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics, comportent comme axe principal, l'accélération de la création d'un comité de contrôle de la réforme administrative et structurelle et d'audit dans ces banques, ainsi qu'elle est représentée par sept députés dans sa nouvelle composition. Au demeurant, les modalités de fonctionnement du comité fixées par arrêté ministériel devraient comporter selon les mêmes recommandations, des dispositions précises qui délimitent le rôle du comité ainsi que ses rapports avec les parties intéressées y compris l'ARP<sup>993</sup>.

760. En outre, la commission parlementaire recommande dans le même rapport le comité, à informer l'ARP des résultats de ses travaux, et ce, périodiquement tous les six mois<sup>994</sup>. Il faut préciser dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la gestion budgétaire par objectifs et

<sup>992</sup> Loi n° 2018-36 du 6 juin 2018, modifiant et complétant la loi n° 2015-31 du 21 août 2015, relative au renforcement de la solidité financière de la banque de l'habitat et la société tunisienne des banques, *JORT*n° 53 du 3 juillet 2018, p. 2293.

<sup>993</sup> Rapport annuel de la commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics à l'ARP, septembre 2018, p. 24 (en arabe), [www.arp.tn/Rapports/](http://www.arp.tn/Rapports/) commission spéciale de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics.

<sup>994</sup> *Ibid.*

selon les dispositions de la nouvelle loi organique du budget<sup>995</sup>, le parlement tunisien sera mieux informé sur les coûts et les bénéfices des politiques que propose le gouvernement et aura tendance à demander et à utiliser plus l'évaluation pour mieux juger la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des programmes et projets publics.

761. L'article 62 de la nouvelle loi organique du budget dispose dans son alinéa premier que, « l'assemblée des représentants du peuple assure le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation des rapports annuels de performance, et de toute question relative aux finances publiques ». Cet alinéa est largement inspiré des dispositions de l'alinéa premier de l'article 57 de la LOLF française, qui dispose que, « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ».

762. La loi organique du budget vise à encadrer le rôle du pouvoir législatif et exécutif, en l'occurrence l'ARP et le gouvernement, dans les quatre phases clefs du processus budgétaire, faisant intervenir de manière alternée le gouvernement pour la préparation du budget, puis le parlement pour l'examen et l'adoption de la loi de finances, puis de nouveau le gouvernement pour l'exécution du budget en conformité avec l'autorisation parlementaire et enfin le parlement pour effectuer un contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

---

<sup>995</sup> L'Assemblée des représentants du peuple a adopté le 31 janvier 2019, le projet de loi relatif à la loi organique du budget. Cette loi comprend 73 articles. Elle regroupe plusieurs dispositions relatives à la bonne gouvernance, la transparence, et le contrôle pour une meilleure gestion des allocations du budget selon les programmes et les objectifs de développement fixés par l'État. La nouvelle LOB rentrera en vigueur en 2020.

763. En Algérie, l'évaluation des politiques publiques est un thème récent qui fait son entrée progressivement dans la sphère publique. Dans une intervention publique qui date de 2013, un expert algérien et ancien ministre des finances, a déclaré que l'évaluation des politiques publiques qui s'inscrit en Algérie devra être transparente et objective. Or, il a revendiqué la mise en place, « *d'institutions démocratiques séparées de celles du gouvernement responsable de l'exécution des programmes en vue de faire des constats non seulement objectifs mais surtout crédibles en termes de développement et de croissance* »<sup>996</sup>.

764. D'autres revendications en la matière, sont relatives à la constitution d'une base de données. À ce propos, c'est le président de la commission des finances à l'APN qui annonce que la commission des finances et du budget vise à constituer une base de données économique devant lui permettre l'examen adéquat des projets de lois de finances qui lui sont soumis. Il a déclaré lors d'un point de presse que, « *l'objectif de la commission est de parvenir prochainement à créer une base de données économique et financière qui nous permet un meilleur examen des projets des lois de finances et de règlement budgétaires soumis par le gouvernement* »<sup>997</sup>.

765. Au niveau des textes juridiques, la mise en œuvre de la toute récente loi organique relative aux lois de finances devra favoriser l'évaluation des politiques publiques en Algérie<sup>998</sup>. L'article 6 de la nouvelle LOLF algérienne dispose que, « *la loi de finances prévoit et*

<sup>996</sup> M. Abdellatif Benachenhou, à propos de l'évaluation des politiques publiques : « L'expérience est très limitée en Algérie », publié sur ar.lemaghreb.tn le 19/02/2013.

<sup>997</sup> « Le parlement veut approfondir son action d'évaluation des politiques publiques », publié sur www.elwatan.com du 7 mai 2015.

<sup>998</sup> Loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, *JORA* n°53 du 2 septembre 2018, p. 9. En vertu des dispositions de l'article 89 de la présente loi, C'est la loi de finances afférente à l'année 2023 qui sera la première préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique.

*autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État destinées à la réalisation des programmes de l'État, conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation».*

766. Les systèmes budgétaires axés sur les résultats favorisent l'institutionnalisation et le foisonnement des systèmes d'évaluation qui ont conduit à modifier la logique de la loi de finances. Selon cette nouvelle logique, « *il ne s'agit pas seulement d'autoriser la dépense, et donc de la contrôler, il s'agit de définir les moyens mis en regard des priorités de l'action publique, donc d'évaluer celle-ci* »<sup>999</sup>. On passe ainsi d'un contrôle de régularité juridique à un contrôle d'opportunité, voire une évaluation exhaustive des politiques publiques<sup>1000</sup>.

767. En vertu de l'alinéa 4 de l'article 23 de la nouvelle LOLF algérienne, la loi de finances devient le terrain privilégié de l'évaluation des politiques publiques. Il dispose en ce sens que le programme et ses subdivisions « *concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie* ».

768. Sous une formule plus explicite, le législateur algérien met en valeur dans la nouvelle LOLF, la mission d'évaluation des politiques publiques, et ce en exigeant au gouvernement de présenter avant la fin du premier trimestre de l'année budgétaire et dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année, un rapport au parlement. Ce rapport portant sur l'évolution de la situation de l'économie nationale et sur l'orientation des finances publiques, comporte une présentation des grandes orientations de sa politique économique et

---

<sup>999</sup> CAMBY. J.-P, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 47.

<sup>1000</sup> *Ibid.*

budgétaire ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État<sup>1001</sup>.

769. À l'instar du Maroc, le législateur algérien prévoit la possibilité que ce rapport d'évaluation soit l'objet d'un débat à l'APN et au Conseil de la nation. Cependant, à la différence de l'exemple marocain où la Constitution de 2011, prévoit dans son article 101, qu'une séance annuelle est réservée au débat d'évaluation des politiques publiques, le législateur algérien ne prévoit ce débat qu'à un titre seulement facultatif<sup>1002</sup>

770. Cette nouvelle évaluation s'exprime au moyen d'un document budgétaire, joint annuellement à l'appui du projet de loi portant règlement budgétaire, le rapport d'évaluation de performance. Ce rapport précise, « *les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget, ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux retards constatés* »<sup>1003</sup>.

771. Par ailleurs, la problématique de la mission parlementaire d'évaluation réside dans le manque d'expertise en la matière. « *L'évaluation est d'abord une démarche scientifique qui requiert en tant que telle une parfaite connaissance du sujet traité. Or, les parlementaires, malgré la spécialisation qu'ils acquièrent au sein des commissions et leur éventuelle compétence professionnelle, ne peuvent revendiquer une totale expertise* »<sup>1004</sup>.

<sup>1001</sup> L'article 72 de la nouvelle LOLF algérienne.

<sup>1002</sup> L'article 72 de la nouvelle LOLF algérienne prévoit que, « *Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée Populaire Nationale et au Conseil de la Nation* ».

<sup>1003</sup> Voir A. CHEURA, *La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle*, op. cit., p. 333 et s.

<sup>1004</sup> C. CHEVILLEY-HIVER, « La mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale », *RDP*, n° 6, 2000, p. 1685.

772. L'évaluation peut être confrontée également à d'autres obstacles, notamment relatifs à sa réception par le gouvernement, et « *souvent par une faible attention des médias, plus préoccupés d'évènementiel que d'un travail parlementaire de long terme* »<sup>1005</sup>. Alors, force est de constater que le renforcement de la mission parlementaire d'évaluation nécessite que, le parlement dispose d'instruments techniques performants. De ce fait, le rôle de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques semble être d'une grande importance afin de conduire les organismes publics à plus de transparence et donner à leur gestion un caractère efficace.

#### **B – L'association de la Cour des comptes au Maghreb en tant qu'organe intervenant dans l'appréciation de la gestion des deniers publics**

773. En matière de contrôle des finances publiques, le parlement s'appuie fortement sur les travaux de la Cour des comptes. En France, la collaboration entre le parlement et la Cour des comptes a été consolidée en vertu de la réforme constitutionnelle de 2008, qui marque un renforcement de cette coopération qui est devenue plus étroite.

774. Conformément à l'article 47, alinéa 2 de la Constitution française, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, « *la Cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ». « *Véritable allié du parlement dans sa quête de travaux d'évaluation* »<sup>1006</sup>. Les rapports de la Cour des comptes, offrent des évaluations de politiques publiques et des informations détaillées sur

---

<sup>1005</sup> J.-P. CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 51.

<sup>1006</sup> C. CHEVILLEY-HIVER, *op. cit.*, p. 1683.

les performances financières, la régularité des opérations ou l'efficacité de certaines dépenses publiques. « *Le parlement est destinataire de beaucoup de ses rapports. Il devrait en exploiter les résultats* »<sup>1007</sup>.

775. La Cour des comptes est en mesure de fournir un apport privilégié au parlement en termes d'expertise et d'efficacité. En pratique et lors de l'examen des lois de finances, l'apport de la Cour des comptes s'avère d'une grande importante. D'ailleurs, c'est la LOLF de 2001 qui constitue le premier socle de cette nouvelle mesure dans le rôle de la Cour des comptes. En effet, l'article 58 élargit la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. À cette fin, il prévoit que, la Cour des comptes est désormais obligée, « *de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances et de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation* ».

776. Cette nouvelle approche imposera à la Cour d'être en plus, « *un gardien de la bonne finance* »<sup>1008</sup>, de devenir aussi « *un aiguillon de la bonne politique* »<sup>1009</sup>. Outre le rapport annuel de la Cour qui fait désormais l'objet d'un débat parlementaire, la loi organique prévoit la transmission de nombreux rapports destinés à alimenter la réflexion des parlementaires et à les seconder dans l'exercice du contrôle de l'activité gouvernementale<sup>1010</sup>.

777. En écho à cette innovation française qui a déplacé le contrôle de la Cour des comptes d'un contrôle exclusivement de régularité vers l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique, le champ d'intervention de la Cour des comptes dans les trois États du Maghreb

<sup>1007</sup> R. HERTZOG « Les pouvoirs financiers du parlement », *op. cit.*, p. 312.

<sup>1008</sup> PH. SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, 2007, p. 223.

<sup>1009</sup> Expression empruntée à C. DESCHEEMAEKER, *La Cour des comptes*, Paris, la documentation française, 1992, p. 32.

<sup>1010</sup> P. JAN, « Parlement et cour des comptes », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 110.

prend actuellement une nouvelle dimension. Désormais, il porte à la fois sur les comptes des comptables publics, l'examen de la gestion et sur l'évaluation des programmes et des projets publics<sup>1011</sup>.

778. La Constitution tunisienne du 24 janvier 2014 a défini, dans son article 117, les prérogatives de la Cour de Comptes. Elle « est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes ». La même disposition est reproduite par l'alinéa 2 de l'article 64 de la nouvelle LOB, qui prévoit que le budget de l'État y compris celui de l'ARP, le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour constitutionnelle ainsi que les instances constitutionnelles indépendantes sont soumis au contrôle *a posteriori* exercé par la Cour des comptes. Cette dernière émet ses observations sur les rapports annuels. Ses rapports comportent également son évaluation de la capacité d'action dans les politiques publiques selon les missions et les programmes<sup>1012</sup>. Toutefois, les prérogatives de la Cour des comptes n'étaient pas traduites par des mécanismes portant application de l'article 117 et c'est particulièrement pour l'assistance de la Cour des comptes à l'Assemblée des représentants du peuple dans le contrôle du budget.

779. En l'absence d'une disposition constitutionnelle en la matière, la mention de la mission d'évaluation de la Cour des comptes dans l'article 62 de la nouvelle LOB constitue une innovation institutionnelle significative en Tunisie. Malgré le mutisme constitutionnel sur cette mission dont la plupart des parlements démocratiques se sont impliqués, sa mention dans la nouvelle LOB de

---

<sup>1011</sup> Voir B. ES-SEHAB, *La réforme budgétaire au Maghreb (Maroc-Algérie-Tunisie), face aux défis d'une nouvelle gouvernance financière performante*, op. cit., p. 361 et s.

<sup>1012</sup> L'article 62 de la nouvelle loi organique du budget.

2019 constitue une avancée considérable. D'ailleurs ce progrès a fait déjà ses preuves par le biais des rapports annuels de la Cour des comptes et ce, avant même la promulgation de la nouvelle LOB. En effet, les travaux d'évaluation de la Cour des comptes avaient même pris pour cible, l'Assemblée nationale constituante qui était élue le 23 octobre 2011 pour une responsabilité principale, celle de rédiger une constitution pour un an mais qui n'a pas respecté ce délai<sup>1013</sup>.

780. En effet, l'ANC a exercé ses fonctions pendant 3 ans et ce jusqu'à la mise en place de l'Assemblée des représentants du peuple, le premier parlement depuis la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014. Or, dans son 30<sup>e</sup> rapport annuel de 2017, les travaux d'évaluation de la Cour des comptes ont porté sur les principaux modes de gestion de l'Assemblée où elle a prouvé certains dépassements, notamment au niveau de la gestion financière et de la gestion des biens au sein de l'ANC. À ce propos, la Cour des comptes estime dans son rapport qu'il faut une meilleure gouvernance et plus d'équité face aux appels publics à davantage de précision pour la détermination des besoins afin d'éviter plusieurs dépenses inutiles<sup>1014</sup>.

781. Le dernier rapport de la Cour des comptes tunisienne de 2018, pointe également des dysfonctionnements au sein de certaines entreprises, établissements publics, associations dont certaines sont financées par l'État ainsi que les collectivités locales. Les manquements signalés par la Cour des comptes, portent sur la mauvaise utilisation des ressources, la détérioration du niveau des services rendus, ainsi que sur les erreurs structurelles au niveau de la gestion et de la gouvernance.

---

<sup>1013</sup> L'article 3 de la loi constitutionnelle n° 6-2011 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, *JORT* n° 97 du 20 décembre 2011, p. 3111.

<sup>1014</sup> [www.courdescomptes.nat.tn /Rapports annuels / trentième rapport annuel 2017.](http://www.courdescomptes.nat.tn/Rapports%20annuels/)

782. Il faut préciser que le contenu des deux derniers rapports annuels de la Cour des comptes a bien focalisé sur les questions de la bonne gouvernance financière et administrative au sein des institutions publiques, tout en pointant du doigt les violations de la loi et de la réglementation en vigueur qui ont porté atteinte à la transparence et aux principes de bonne gestion. Par ailleurs, la Cour des comptes manque encore de moyens mis à sa disposition et qui ne sont pas en adéquation avec l'importance des prérogatives qui lui sont attribuées notamment celles relatives à l'évaluation de l'action publique.

783. La question récurrente qui se pose à chaque fois est de savoir qui assure le suivi des observations et des recommandations de la Cour ? Exercé par une multitude d'experts et de spécialistes, ce travail d'évaluation ainsi que d'investigation semblent fortement insuffisant s'il demeure sans suivi<sup>1015</sup>. À cet effet, le conseil sectoriel de l'association des magistrats tunisiens au sein de la Cour des comptes a appelé dans un communiqué publié dans la presse le 9 juin 2017, le pouvoir exécutif à respecter son indépendance en tant que composant du pouvoir judicaire ainsi qu'à protéger l'apanage de ses attributions telles qu'elles résultent de l'article 117 de la Constitution tunisienne<sup>1016</sup>.

784. Au Maroc, le rôle de la Cour des comptes est à ce niveau important puisque la Constitution prévoit la possibilité pour le parlement de recourir à l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques. Selon l'article 148 de la Constitution marocaine, « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en*

---

<sup>1015</sup> Lors d'une rencontre scientifique organisée par la Cour des comptes à l'occasion de son cinquantenaire en mars 2018, le chef du gouvernement tunisien Youssef Chahed a déclaré que les rapports de la Cour des comptes sont riches et volumineux mais il n'y a pas de suivi.

<sup>1016</sup> « L'indépendance de la Cour des comptes menacée ? », publié sur [www.realites.com.tn](http://www.realites.com.tn) le 9 juin 2017.

*rappor t avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques».* Il en résulte de cette disposition que la Constitution marocaine et contrairement aux Constitutions tunisienne et algérienne, a donné du contenu à la mission d'assistance de la Cour des comptes, en donnant plus de détails sur cette collaboration qui couvre un champ d'intervention bien élargi.

785. Dans la pratique, il faut souligner que la fonction d'évaluateur n'est pas une nouveauté pour la Cour des comptes. Or, elle a pu en bénéficier conformément aux nouvelles dispositions du code des juridictions financières qui prévoit expressément dans son article 3, alinéa 4, que la Cour des comptes peut «*contrôler la gestion des organismes publics et l'évaluation des programmes et des projets publics*»<sup>1017</sup>.

786. De même, le législateur marocain par le biais de la dernière réforme du même code des juridictions financières, consolide davantage le champ de coopération entre la Cour des comptes et le parlement en la dotant de nouvelles prérogatives. En effet, l'article 92 de la nouvelle loi modifiant le code des juridictions financières, dispose que le parlement peut solliciter la Cour des comptes pour qu'elle accompagne les commissions parlementaires dans leurs missions de législation, de contrôle et d'évaluation des finances publiques, conformément à l'article 148 de la Constitution. En vertu du même article, la Cour peut inscrire dans son programme annuel, à la demande de l'une des chambres du parlement, des missions d'évaluation de l'exécution de projets, et de programmes publics ou de contrôle de la gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle.

<sup>1017</sup> L'article 4 du dahir n° 1-16-153 du 25 août 2016, portant promulgation de la loi n° 55-16 modifiant et complétant la loi n° 62-99, formant code des juridictions financières, BO n° 6506 du 06/10/2016, p. 1538.

787. Il faut souligner que la Cour des comptes marocaine est tenue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. L'enjeu lié à la certification comptable de l'État dépend essentiellement de la qualité des comptes à produire. Le rôle de la Cour des comptes à ce niveau est déterminant puisqu'il s'agit de garantir la fiabilité et la sincérité des comptes publics<sup>1018</sup>.

788. L'élargissement de la mission du contrôle de la Cour des comptes vers l'évaluation, s'est avéré plausible dans les derniers rapports de la Cour des comptes au Maroc. Lors de son exposé devant le parlement en mai 2016, le premier président de la Cour des comptes marocaine affirme que, « *dans le cadre de l'assistance au parlement en matière de contrôle des finances publiques, la Cour des comptes contribue sans aucun doute, à l'enrichissement du processus démocratique dans notre pays et ce, à travers la responsabilisation et l'engagement du débat sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, ainsi que l'identification des insuffisances qui les affectent* »<sup>1019</sup>.

789. De même, les rapports d'évaluation de la Cour des comptes au Maroc sont classés par thématique, sous la rubrique de « *publications* », sur le site officiel de la Cour. Cette caractéristique qui singularise la Cour des comptes au Maroc par rapport à celles de l'Algérie et de la Tunisie est d'une grande importante car elle permet d'avoir une diversification de la contribution de la Cour des comptes, par l'intermédiaire des études d'évaluations au sujet des questions et des dimensions transversales.

790. Dans son rapport sur l'évaluation du système de la fonction publique publié en novembre 2017, la Cour des comptes a bien prouvé

---

<sup>1018</sup> L. KERS, « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 8.

<sup>1019</sup> [www.courdescomptes.ma/](http://www.courdescomptes.ma/) Publications / Exposé de Monsieur le Premier président devant le parlement - Mai 2016.

cette dimension transversale dans sa mission d'évaluation. En effet, elle a recommandé des actions profondes pour concevoir et mettre en place une stratégie globale en matière de réforme du système de la fonction publique. Dans ce rapport, la Cour des comptes a été amenée à signaler les principales rigidités qui caractérisent le système de la fonction publique, dans les différents aspects de la carrière des fonctionnaires, depuis le recrutement jusqu'à la retraite. « *En analysant ces différents aspects, le but de l'évaluation était d'éclairer les pouvoirs publics sur les dysfonctionnements du système et de proposer des pistes de réforme. Cette évaluation s'est basée, outre sur l'analyse des données, des statistiques, des questionnaires adressés à 11 départements ministériels et des documents existants, sur des séances de travail avec les responsables du ministère chargé de la fonction publique et de la Direction du budget relevant du ministère de l'Économie et des finances, ainsi qu'avec des responsables des ressources humaines dans plusieurs départements ministériels* »<sup>1020</sup>.

791. L'élargissement du domaine d'intervention de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques n'a pas empêché un magistrat à la Cour de conclure qu'en l'absence d'une définition circonscrite de la notion d'évaluation, ni par la Constitution, ni par tout autre texte juridique, l'appréhension de ce type de mission s'avère complexe aussi bien par le parlement que par la Cour<sup>1021</sup>. À cet égard, il suggère le changement des méthodes du travail, « *pour aller au-delà du contrôle de la gestion des finances publiques pour apprécier la réalisation*

<sup>1020</sup> [www.courdescomptes.ma /Publications / Rapports thématiques/Rapport sur l'évaluation du système de la fonction publique, publié le 20/11/2017.](http://www.courdescomptes.ma/Publications/Rapports%20th%C3%A9matiques/Rapport%20sur%20l%27%C3%A9valuation%20du%20syst%C3%A8me%20de%20la%20fonction%20publique.pdf)

<sup>1021</sup> L. KERS, « Aller au-delà du contrôle de la gestion des finances publiques pour apprécier la réalisation de leurs objectifs de développement », publié sur [www.lopinion.ma](http://www.lopinion.ma) le 25/09/2013.

*des objectifs et leurs impacts sur le développement assigné aux budgets publics»<sup>1022</sup>.*

792. La difficulté de concilier les deux missions de la Cour des comptes et du parlement est manifeste également en France. Or, malgré les efforts entrepris ces dernières années par la Cour des comptes pour adapter ses méthodes de travail à l'analyse politique, « *un fossé sépare toujours et nécessairement la juridiction et l'instance politique* »<sup>1023</sup>.

793. En Algérie, et comme on l'a déjà évoqué précédemment, l'institution de la Cour des comptes souffre d'une problématique particulière. En effet, cette dernière n'a vu le jour que 18 ans après l'indépendance, le retard de la mise en place de cette institution censée être chargée du contrôle *a posteriori* des finances de l'État bloque depuis toujours le bon fonctionnement de cette institution.

794. L'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, modifiant et complétant l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, ouvre le droit pour la première fois au président de l'APN, ainsi qu'aux présidents des groupes parlementaires respectivement de soumettre à la Cour, l'étude de dossiers d'importance nationale<sup>1024</sup>.

795. Tel que modifié par la nouvelle ordonnance, l'article 2 énumère les nouvelles attributions de la Cour des comptes. « À ce titre, elle vérifie les conditions d'utilisation et de gestion des ressources, moyens matériels et fonds publics par les organismes entrant dans son champ de compétence et s'assure de la conformité de leurs opérations financières et comptables aux lois et règlements en vigueur. Le contrôle exercé par la Cour des comptes vise, à travers les résultats qu'il dégage, à favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources, moyens

---

<sup>1022</sup> *Ibid.*

<sup>1023</sup> Expression empruntée à C. CHEVILLEY-HIVER, *op. cit.*, p. 1684.

<sup>1024</sup> *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, p. 4 et s.

matériels et fonds publics et à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques ».

796. Bien que le mot « *évaluation* », ne fasse pas partie de cette nouvelle panoplie d'attributions, la Cour se prévaut selon le texte de l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, de la prérogative de formuler des recommandations, visant au renforcement des mécanismes de protection des deniers publics, de la lutte contre les fraudes et préjudices au trésor public ou aux intérêts des organismes publics soumis à son contrôle<sup>1025</sup>. En dépit de la réactivation de cette institution qui était saluée par la majorité des observateurs, il n'existe aucune trace de publication des rapports annuels de la Cour, ni au journal officiel, ni sur son site d'internet<sup>1026</sup>. Pourtant, l'alinéa 3 de l'article 192 de la loi n° 16-01 du 6 mars 2016, portant révision constitutionnelle, prévoit que, « *la Cour des comptes établit un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République, au Président du Conseil de la Nation, au Président de l'Assemblée Populaire Nationale et au Premier ministre* ».

797. Concrètement, la seule collaboration de la Cour des comptes en Algérie avec le parlement réside dans la transmission de son rapport annuel. Dans un entretien avec le journal El Watan, publié en février 2017, le président de l'association algérienne de lutte contre la corruption affirmait que les présidents des deux chambres du parlement n'ont jamais soumis à la Cour des comptes, « *l'étude des dossiers d'importance nationale* »<sup>1027</sup>.

<sup>1025</sup> L'article 26 tel que modifié par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010.

<sup>1026</sup> Sous la rubrique des publications/ rapports annuels du site officiel : [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz), il n'y a que deux rapports annuels qui ont été publiés, il s'agit en l'occurrence du Rapport annuel 1995 et celui de 1996-1997.

<sup>1027</sup> L'article 20 tel que modifié par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 dispose que, « *Le Président de l'Assemblée populaire nationale et le Président du Conseil de la nation peuvent soumettre à la Cour des comptes l'étude de dossier d'importance nationale relevant de la compétence de la Cour des comptes* ».

798. Cette situation révèle le peu d'importance accordée par la représentation nationale à l'expertise de la Cour des comptes et l'absence d'indépendance du parlement, ce dernier étant aux ordres de l'Exécutif, est en attente de « *feux verts* » pour lancer une quelconque « *initiative* ». La Cour des comptes peut même être consultée sur les avant-projets de textes relatifs aux finances publiques : elle ne l'a jamais été. Il y a aussi la crainte du parlement de déplaire à l'exécutif .

799. Ce constat trouve son origine dans la nature juridique du texte réglementant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes. Or, cette dernière est régie par ordonnance et non par la loi, ce qui réaffirme davantage la mainmise de l'exécutif sur cette institution supérieure chargée du contrôle des finances publiques. Par ailleurs, et dans le cadre de son processus engagé vers la modernisation de la gestion budgétaire, le législateur algérien dispose dans la nouvelle loi organique aux lois de finances, que la Cour des comptes produise en plus de son rapport annuel relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné, un deuxième rapport relatif à la certification des comptes devant retracer les vérifications effectuées à cette fin<sup>1028</sup>.

800. Cependant, il faut avouer qu'afin de développer le degré de vigilance des parlementaires et d'éviter l'enjeu de la discipline partisane qui peut avoir des répercussions sur le contrôle parlementaire en matière financière, le parlement ne se présente plus comme l'unique interlocuteur privilégié de l'exécutif<sup>1029</sup>.

801. Des intervenants non politiques se sont multipliés et sont désormais intégrés dans le processus de la décision financière.

---

<sup>1028</sup> L'article 88, alinéa 2 de la nouvelle LOLF n° 18-15 du 2 septembre 2018.

<sup>1029</sup> PH. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 21<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 2009, p. 535.

## SECTION II

### LE RÔLE ÉMERGENT DE NOUVEAUX INTERVENANTS NON POLITIQUES

**802.** Plusieurs supports de communication sont apparus dans le processus de décision financière pour jouer le rôle de négociateur et faire entendre la voix des couches sociales. Le pouvoir financier tend de plus en plus, à ne plus être maîtrisé par les autorités classiques de l'État. Or, on assiste à l'émergence de nouveaux acteurs civils qui exercent des missions et des rôles aussi divers qu'inhabituels, ce qui peut être assimilé à une dépossession des rôles traditionnels de l'État. Ces nouveaux intervenants se représentent dans la participation de la société civile (**§ 1**), ainsi que dans l'implication des organismes consultatifs (**§ 2**).

#### § 1 – Le rôle grandissant de la société civile

**803.** La dernière décennie a témoigné d'une montée en puissance de la société civile qui est devenue un facteur important dans la détermination des politiques publiques. La notion de la société civile n'est pas nouvelle, elle remonte à la fin de la guerre froide<sup>1030</sup>. « *Elle s'est imposée tant dans le langage profane, que dans les discours savants, dans les récits médiatiques ou encore dans « la littérature grise », des institutions internationales* »<sup>1031</sup>. La notion de « *société civile* », concerne également les « *conditions de vie dans « une communauté politique civilisée », suffisamment développée pour avoir des relations sociales obéissant à des lois, fondées sur « la vie civile » et « l'économie marchande », sur l'ordre politique et le confort économique* »<sup>1032</sup>. L'influence de la société civile varie d'un État à un autre. Son rôle

<sup>1030</sup> G. PIROTTE, *La notion de société civile*, Paris, Editions la Découverte, Collection Repères, 2018, p. 2.

<sup>1031</sup> *Ibid.*

<sup>1032</sup> A.R. NORTON, Civil Society in the middle-east, vol. 1 et 2, Leiden, Brill publisher, 1994 et 1995, cité par CH. SAIED, « Sociétés civiles et États du Maghreb », in *Mélanges Sadok Belaid*, CPU, 2004, p. 671.

s'évalue en fonction des données sociales, politiques et également idéologiques de chaque pays.

804. Il faut admettre que la décision financière devrait associer tous les acteurs sociaux et ce dans la logique de la gestion participative qui nécessite de faire prévaloir l'intérêt général. Or, le parlement est tenu de coopérer davantage et de manière plus étroite avec les différents acteurs de la société civile dont les revendications sont à la fois l'expression de la volonté des citoyens dans leur environnement quotidien immédiat et une force de proposition importante pour promouvoir la culture juridique<sup>1033</sup>.

805. Dans les trois États du Maghreb, et notamment après les évènements du « *printemps arabe* » qui a déclenché un processus de transformation irréversible, la société civile vit une réelle émancipation. Elle a pu constituer une force de proposition, de motivation, de sensibilisation, et de suivi de politiques publiques. Elle est devenue d'ailleurs, une composante incontournable du dialogue politique, économique, social et même culturel. Intimement liée au monde associatif, la société civile peut être sous forme d'organisations professionnelles, des organisations représentatives des milieux sociaux ou tout simplement des associations diverses.

806. En Tunisie et durant la dernière décennie, la société civile s'est fait remarquer par son dynamisme ainsi que son rôle de plus en plus grandissant. Depuis 2011, des organisations non gouvernementales tunisiennes sont nées. Elles visent à promouvoir la bonne gouvernance, la transparence et la participation citoyenne. Or, et suite à la révolution tunisienne, le phénomène associatif a réussi à s'imposer en Tunisie au point de revendiquer un rôle dans le contrôle de l'action gouvernementale.

---

<sup>1033</sup> A. BENKHATTAB, « Le parlement marocain : Régulation politique et incertitude transitionnelle », *op. cit.*, p. 47.

**807.** Il faut préciser qu'après l'indépendance, l'ancienne Constitution tunisienne du 1er juin 1959, a garanti dans son article 7 l'action citoyenne<sup>1034</sup>. Néanmoins, cette disposition constitutionnelle n'a pas été suivie par une consécration législative qui consolide la liberté associative. Au contraire la société civile a été longtemps marginalisée et réduite à un rôle d'observateur. Le manque des textes législatifs militants en faveur d'une activation de la société civile n'était pas un obstacle pour qu'elle soit présente dans la sphère politique. En fait, le dynamisme de la vie associative n'était pas nécessairement le fruit de la révolution tunisienne de 2011 mais remonte aux années soixante-dix.

**808.** À l'époque et en absence d'une opposition structurée, la centrale syndicale jouait le rôle d'un vrai contre-pouvoir allant jusqu'à rejeter les décisions du gouvernement au nom de l'intérêt des travailleurs. Cette vague des contestations a suscité les événements du 26 janvier 1978 quand l'UGTT a décrété un jour de grève générale, la première du genre depuis l'indépendance et qui a abouti à un soulèvement populaire violemment réprimé. Le bilan des affrontements entre les forces de l'ordre et les manifestants était lourd. La ligue tunisienne de défense des droits de l'homme affirmait qu'il y avait au moins 500 morts<sup>1035</sup>.

**809.** Suite à cette crise sans précédent, et en vue de trouver un compromis avec l'UGTT, le gouvernement tunisien a été contraint à conclure un pacte en vue de préserver la paix sociale. Les clauses fondamentales de ce pacte portaient sur l'indexation de l'évolution des

<sup>1034</sup> L'article 7 de l'ancienne Constitution tunisienne du 1 juin 1959, disposait que, « *Les citoyens exercent la plénitude de leurs droits dans les formes et conditions prévues par la loi. L'exercice de ces droits ne peut être limité que par une loi prise pour la protection des droits d'autrui, le respect de l'ordre public, la défense nationale, le développement de l'économie et le progrès social* ».

<sup>1035</sup> Voir M.-R. JENAYAH, *Budget et plan, recherches sur les instruments budgétaires d'exécution du plan : une approche de droit économique*, thèse, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1982, p. 181 et s.

salaires sur l'évolution des prix, de l'augmentation des salaires et de la compensation des prix des produits de première nécessité<sup>1036</sup>.

810. Au lendemain de la révolution qui a été suivie par la dissolution du parlement, il y avait la création de la haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution en février 2011. Cette instance a constitué le premier noyau de l'émergence d'une participation active de la société civile dans la gestion des affaires publiques de l'État après la révolution. Elle a réuni les partis et les représentants de la société civile ont été appelés à dialoguer et à définir, avec l'aide des experts, les étapes indispensables pour mener le pays aux élections d'une assemblée nationale constituante.

811. L'article 2 du décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011, portant création de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (l'HIROR)<sup>1037</sup>, dispose que, « *L'Instance est chargée d'étudier les textes législatifs ayant trait à l'organisation politique et de proposer les réformes et même de concrétiser les objectifs de la révolution. Elle est également en mesure d'émettre un avis sur l'activité du gouvernement, en concertation avec le premier ministre* »<sup>1038</sup>. L'alinéa 3 de l'article 3 du décret-loi dispose que l'instance est formée, d'un conseil composé de personnalités politiques nationales, de représentants des différents partis politiques, des instances, des organisations, des associations et des composantes de la société civile concernées par les affaires nationales dans la capitale et les régions.

812. L'HIROR a joué un rôle important dans la réorganisation de la scène politique. Après la dissolution du parlement, elle a pu remplir le

---

<sup>1036</sup> Voir I. BEN DHIAF, « Chronique politique tunisienne », *AAN*, 1981, pp.583-627.

<sup>1037</sup> L'HIROR a commencé ses travaux le 15 mars 2011, elle a été dissoute le 13 octobre 2011 juste avant les élections du 23 octobre 2011.

<sup>1038</sup> *JORT* n° 13 du 01/03/2011, p. 196

vide institutionnel qui régnait pendant les deux mois qui ont suivi la révolution. Pendant sa mise en exercice, l'IHIROR a adopté des décrets-lois nécessaires à l'organisation de la période transitionnelle post-Ben Ali. Il s'agit du décret-loi relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante<sup>1039</sup>, et de celui portant sur la création de l'instance supérieure indépendante des élections<sup>1040</sup>.

**813.** Depuis la révolution, la société civile en Tunisie a eu une très forte mobilisation et réaffirme toujours son rôle de garde-fou en matière des droits et des libertés. Grâce à ses mouvements actifs en permanence, la société civile a pu s'ériger en véritable contre-pouvoir politique et obtenir gain de cause en mars 2011. Ainsi et à titre d'exemple, les événements de la Kasbah 1 et 2<sup>1041</sup>, ainsi que le sit-in du Bardo<sup>1042</sup>, ont constitué les principales manifestations organisées par les acteurs de la société civile et certains partis politiques. Des associations ont suivi les travaux de l'ANC et ont contribué, du moins indirectement à l'amélioration du texte de la Constitution<sup>1043</sup>.

**814.** Sans évoquer expressément le terme de la démocratie participative, le troisième paragraphe du préambule de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 énonce que l'objectif est d'édifier « *un*

<sup>1039</sup> Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011, relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante, *JORT*n° 33 du 10 mai 2011, p. 651.

<sup>1040</sup> Décret-loi n° 2011-27 du 18 avril 2011, *JORT*n° 27 du 19 avril 2011, p. 484.

<sup>1041</sup> Les revendications des sit-in Kasbah 1 et 2 avaient pour objet, l'abrogation de la Constitution de 1959, l'élection d'une assemblée nationale constituante afin d'élaborer une nouvelle constitution. Le président de la République par intérim a répondu positivement à ces revendications et ce par l'annonce le 3 mars 2011 de l'élection d'une assemblée nationale constituante pour le 24 juillet 2011, reportée par la suite au 23 octobre 2011.

<sup>1042</sup> Le sit-in Bardo qui a été organisé suite à l'assassinat du député opposant Mohamed Brahmi, et avait pour objet la dissolution de l'ANC et le départ du gouvernement présidé par le parti « *Ennahdha* ». La deuxième revendication a été satisfaite et ce par la démission du chef du gouvernement « Ali Laarayedh » en février 2014.

<sup>1043</sup> M. NAI FAR, « L'équilibre entre les pouvoirs et contrepouvoirs », in *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. BACCOUCHE et E. DUBOUT, LexisNexis, 2015, p. 62 et 63.

*régime républicain démocratique et participatif*». De surcroît, l'article 35 de la Constitution tunisienne garantit la liberté de constituer des partis politiques, des associations et des syndicats<sup>1044</sup>.

815. En octobre 2015, le « *Quartet tunisien* », quatre institutions civiles parrainant le dialogue national reçoit le prix Nobel de la paix. Il s'agit de l'Union générale des travailleurs tunisiens, l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, du Conseil de l'ordre national des avocats de Tunisie et la Ligue tunisienne des droits de l'homme. Le Comité Nobel norvégien a déclaré dans un communiqué publié sur twitter le 9 octobre 2015, que le travail de ces quatre organisations, s'est distingué pour « *sa contribution décisive dans la construction d'une démocratie pluraliste en Tunisie après la révolution de jasmin de 2011* »<sup>1045</sup>.

816. Parmi les associations de la société civile en Tunisie, le rôle le plus édifiant est celui de l'association Al Bawsala (la boussole). Crée en 2012, la mission de cette organisation non gouvernementale se base sur le suivi ainsi que l'évaluation des activités du parlement tunisien. À travers ses rapports publiés depuis janvier 2015<sup>1046</sup>, ainsi que par ses recommandations périodiques, Al Bawsala et par le biais de son projet « *Marsad majles* »<sup>1047</sup>, mis en place en 2014, elle signale plusieurs dysfonctionnements relatifs au non-respect de certaines règles de la transparence par certains élus. Al Bawsala a dénoncé également à maintes reprises, le problème de l'absentéisme des députés.

---

<sup>1044</sup> L'alinéa 1 de l'article 35 de la Constitution tunisienne, prévoit que, « la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est garantie ».

<sup>1045</sup> « Le prix Nobel de la paix est décerné au Quartet du dialogue national tunisien », publié sur [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com) le 09/10/2015.

<sup>1046</sup> La totalité des rapports d'Al Bawsala sont publiés sur son site officiel, [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

<sup>1047</sup> C'est une expression en langue arabe qui signifie le baromètre des activités de l'ARP.

**817.** Dans son rapport relatif à la première moitié de la deuxième session parlementaire (novembre 2015-mars 2016), Al Bawsala a déclaré à l'opinion publique que le taux global de présence dans les assemblées plénières est de 84 % en mars, tandis que le taux de participation au vote lors de ces séances ne dépasse pas 56 % durant la même période. Dans le même rapport, Al Bawsala pointait du doigt le fléau d'absentéisme des députés, en soulignant que, « *ce phénomène est de nature à entraver le bon déroulement des plénières et des réunions des commissions* »<sup>1048</sup>.

**818.** Après le Marsad majles, l'organisation Al Bawsala a lancé en octobre 2014, Marsad budget. Défini comme un observatoire électronique, ce nouveau projet s'inscrit dans une démarche de contrôle de la gestion des finances de l'État. Il met à la disposition des citoyens, des informations simplifiées et accessibles sur le budget de l'État. Le projet de Marsad budget qui est toujours en vigueur, permet de fournir et de simplifier les informations en matière budgétaire. Il assure également le suivi et le contrôle du processus budgétaire, de la loi de finances, son vote et sa mise en œuvre.

**819.** En Algérie, « des mouvements de la société civile ont été des précurseurs dans la contestation du monopole du parti unique à partir des années quatre-vingt »<sup>1049</sup>, où la société civile a commencé à s'enraciner dans le paysage politique algérien. Ce constat va s'accentuer pendant la crise dans les années 1990 quand la société civile a été associée dans sept dialogues nationaux portant sur l'avenir pays secoué à cette époque par la violence et le terrorisme<sup>1050</sup>.

<sup>1048</sup> majles.marsad.tn /5 mois de la deuxième session parlementaire, publié le 19 avril 2016.

<sup>1049</sup> S. TAIB, « Société civile et transition démocratique en Algérie », *Revue algérienne des politiques publiques*, n° 3, 2014, p. 36.

<sup>1050</sup> S. TAIB, *op. cit.*, p. 40.

820. Après l'adoption de la Constitution de 1989, le cadre législatif des associations a bénéficié d'une grande réforme. C'est la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990<sup>1051</sup>, relative aux associations, qui a permis dans son article 4, à toute personne majeure de fonder, administrer ou diriger une association<sup>1052</sup>. Six ans après, la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, a garanti la liberté de créer des associations dans les articles 41 et 43. Cependant, et malgré l'émergence au cours des vingt dernières années d'un important mouvement associatif, la majorité des composants de la société civile n'ont pas réussi à préserver un espace d'action indépendant du pouvoir<sup>1053</sup>.

821. D'ailleurs, la dernière loi n° 12-06 du 12 janvier 2012, relative aux associations ne garantit pas les droits des associations algériennes avec la même ouverture politique annoncée déjà dans la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 mentionnée ci-dessus. Or, la simple déclaration prévue auparavant, n'est désormais plus suffisante pour créer une association. Selon l'article 8 de la nouvelle loi n° 12-06 du 12 janvier 2012, relative aux associations, la formation d'une association n'est plus soumise à la formalité d'une simple notification comme l'exigeait la loi abrogée de 1990, mais elle est conditionnée par l'accord préalable des autorités qui sont tenues « *à délivrer à l'association un récépissé d'enregistrement ayant valeur d'agrément* », ou « *à prendre une décision de refus* »<sup>1054</sup>.

---

<sup>1051</sup> *JORA* n° 53 du 5 décembre 1990, p. 1438.

<sup>1052</sup> Pour fonder une association, toute personne majeure doit être selon l'article 4 de la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990, de nationalité étrangère, jouissant de ses droits civils et civiques, et n'a pas eu une conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale.

<sup>1053</sup> Sur cette question, il faut se référer à L. THIEUX, « Le secteur associatif en Algérie : la difficile émergence d'un espace de contestation politique », *L'Année du Maghreb*, 2009, pp.129-144.

<sup>1054</sup> L'article 8 de la loi n° 12-06 du 12 janvier 2012, *JORA* n° 12 du 15 janvier 2012, p. 29.

822. Face à un cadre législatif oscillant entre l'ouverture et le rétrécissement, la société civile algérienne a pu ses dernières années gagner du terrain et porter ses propres revendications dans divers domaines majeurs, notamment en matière de gestion des finances publiques. Le collectif « *Notre Algérie Bâtie sur de Nouvelles Idées* », connu sous le nom de NABNI constitue l'exemple le plus illustratif de la société civile algérienne qui n'a jamais cessé depuis sa création de dénoncer les dysfonctionnements en matière des politiques publiques. NABNI a proposé dans un communiqué après sa création le 13 avril 2011, une série de mesures visant à renforcer l'État, l'efficacité de l'exécutif et la fonction publique ainsi que l'exercice démocratique, les contre-pouvoirs et l'indépendance des institutions<sup>1055</sup>.

823. Bien que l'évaluation des politiques en Algérie tarde encore à voir le jour, NABNI a tenté depuis 2011 de, mettre en place une instance indépendante d'analyse et d'évaluation des politiques publiques sous l'égide de l'Assemblée populaire nationale. Il s'agit en l'occurrence de la mesure numéro 99 annoncée dans le rapport susmentionné. Récemment, Nabni a lancé en avril 2019, un cycle de propositions sous l'intitulé, « *Les chantiers de la refondation* ». L'appel pour des mesures immédiates de transparence des comptes publics et d'accès continu des citoyens à l'information financière publique, ne figure pas parmi les propositions principales dans cette initiative.

824. Abstraction faite de l'écho de ces propositions chez les pouvoirs publics, le rôle de la société civile à travers Nabni notamment marque des points progressivement et se fait entendre chez l'opinion publique car elle est fortement impliquée dans le débat sur les politiques publiques, par le biais des revendications de toute nature ainsi que par le

---

<sup>1055</sup> [www.nabni.org/](http://www.nabni.org/) Rapports Nabni 2012/ « 100 mesures pour l'émergence d'une Algérie nouvelle : plan d'actions de rupture pour l'année du Cinquantenaire », rendu public le 5 juillet 2011.

développement d'une conscience citoyenne très accentuée, et ce particulièrement lors de la période de la crise politique que traverse l'Algérie actuellement.

825. À la différence de la Tunisie et l'Algérie, le Maroc possède une tradition associative qui remonte à l'époque du protectorat. En 1914, sous le protectorat, le Maroc a connu sa première législation des activités associatives. Il s'agit du dahir du 23 juillet 1914, instauré par les autorités du protectorat, et qui est le premier texte organisant les associations au Maroc<sup>1056</sup>.

826. L'irruption de la société civile dans la sphère politique marocaine au milieu des années quatre-vingt-dix a été perçue comme une action très importante en matière d'observation et de dénonciation des problèmes sociaux<sup>1057</sup>. Cette effervescence a eu lieu grâce à la tentative d'ouverture politique initiée à l'époque par le pouvoir<sup>1058</sup>, afin d'apaiser les tensions sociales.

827. Dans sa dernière version du 1er juillet 2011, la Constitution marocaine, évoque pour la première fois le concept de la démocratie participative. Il précise que, « *Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance* ».

828. De même, et contrairement aux deux Constitutions tunisienne et algérienne, la société civile au Maroc a été privilégiée par

---

<sup>1056</sup> BO n° 92 du 2 août 1914.

<sup>1057</sup> H. SAIDI AZBERG, *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc, op. cit.*, p. 298.

<sup>1058</sup> En ce sens, voir M. CATUSSE, « Le charme discret de la société civile, Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc « ajusté » », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 2002, pp.303 et 304.

une disposition constitutionnelle particulière. Il s'agit en l'occurrence de l'article 12 de la Constitution marocaine qui dispose que, « *les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice* ».

**829.** Toutefois, l'innovation la plus édifiante en la matière est celle de la constitutionnalisation de la participation citoyenne dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, et ce à travers la création des instances de concertation<sup>1059</sup>. On peut citer à cet égard, l'Association marocaine de l'évaluation. Créeé en décembre 2008 et la première en son genre dans le monde arabe, l'Association marocaine d'évaluation est une association civile indépendante, qui a pour mission de contribuer à l'amélioration de l'action publique à travers la promotion de la culture de l'évaluation et son institutionnalisation au Maroc. Il s'agit d'un engagement citoyen pour une meilleure pratique de l'évaluation et pour l'utilisation des résultats des études d'évaluation dans la conduite de l'action publique<sup>1060</sup>.

**830.** Il faut noter que la présentation du mémorandum de l'Association marocaine d'évaluation à la commission consultative chargée de la révision de la Constitution de 2011, a largement contribué à la constitutionnalisation du principe d'évaluation des politiques publiques au Maroc<sup>1061</sup>.

**831.** L'Association marocaine d'évaluation a également prôné la création d'un mécanisme d'évaluation relevant du parlement qui sera

<sup>1059</sup> L'article 13 de la Constitution marocaine du 1 juillet 2011

<sup>1060</sup> [www.ame.ma](http://www.ame.ma) / Rapport d'activité 2009-2011, p. 5.

<sup>1061</sup> [www.ame.ma](http://www.ame.ma) / Rapport d'activité 2009-2011, p. 11.

chargé de l'évaluation des politiques publiques de manière régulière, et la clarification des missions d'évaluation dont sont habilitées les différentes institutions publiques<sup>1062</sup>.

832. De même, et dans le cadre de son rôle d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, l'Association marocaine d'évaluation a présenté en janvier 2015, son deuxième mémorandum au parlement appelant à, « *l'opérationnalisation effective des dispositions de la nouvelle Constitution marocaine, relatives à l'évaluation des politiques publiques et à la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, aux niveaux national et territorial* »<sup>1063</sup>.

833. Néanmoins, le rôle remarquable de la société civile au Maroc se heurte à une problématique incontestable, qui est intimement liée à la nature exécutive de la monarchie au Maroc et qui ne laisse pas de place à la société civile<sup>1064</sup>. En dépit de leur engagement, « *l'avis des associations au Maroc, n'est pas toujours recherché lorsqu'il s'agit de prendre des décisions d'intérêt public. La société civile se trouve ainsi freinée par cette mise à l'écart par rapport au processus de décision, auquel ne participent que les acteurs intervenants au plus haut du sommet de l'État* »<sup>1065</sup>. De ce fait, la société civile au Maroc ne peut jouer qu'un rôle de sensibilisation sachant que certaines associations sont soutenues financièrement par l'État<sup>1066</sup>. De même, en Algérie, on ne trouve aucun moyen juridique en mesure de permettre un dialogue structuré entre le parlement et la société civile.

---

<sup>1062</sup> [www.ame.ma](http://www.ame.ma) / Rapport d'activité 2009-2011, p. 6.

<sup>1063</sup> [www.ame.ma](http://www.ame.ma) / Rapport d'activité 2014-2015, p. 5.

<sup>1064</sup> S. MENGAD, « *Maroc : Quelle société civile* », publié sur [www.libreafrique.org](http://www.libreafrique.org), publié le 17 octobre 2014.

<sup>1065</sup> H. SAIDI AZBERG, *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc, op. cit.*, p. 298.

<sup>1066</sup> *Ibid.*

834. En somme, le succès relatif de cette nouvelle forme sociale ne saurait masquer le fait que la société civile au Maghreb reste sous le contrôle du pouvoir, d'où la difficulté de définir son rôle et son véritable statut. Dépourvue des moyens nécessaires pour peser sur les décisions politiques, la société civile reste faible pour pouvoir mener à bien sa mission d'intermédiaire entre le pouvoir et le peuple, d'autant plus que les responsables politiques sont souvent hostiles au dialogue avec les acteurs non politiques.

835. Par ailleurs, on peut regretter que son rôle s'arrête uniquement à cela, puisqu'elle n'a pas de moyens politiques nécessaires pour faire pression sur le cheminement des avancées démocratiques, ni de moyens pour participer aux décisions concernant la gestion des affaires de l'État.

836. Pour autant, le rôle des organismes consultatifs en matière de gestion des politiques publiques n'est pas négligeable (§ 2).

## **§ 2– L'implication des organismes représentants des intérêts économiques et sociaux**

837. En matière de détermination des politiques économiques et financières, le pouvoir législatif devrait avoir recours à des organismes consultatifs dans le domaine économique, social et financier afin d'avoir leurs avis sur les projets de lois en la matière. Certains y voient le moyen d'équilibrer les structures de représentation politique et d'introduire dans le débat, des considérations moins idéologiques mais plus techniques ayant pour objet des enjeux économiques concrets.

838. En fait, le recul du secteur public et la rationalisation des interventions de l'État ont impliqué le passage d'un « *État producteur* », à un « *État régulateur* », qui n'a pas pour fonction d'agir en lieu et place des

acteurs et groupes sociaux, mais à leur imposer certaines règles du jeu nécessaires à la cohésion générale de leurs acteurs<sup>1067</sup>. Dès lors, l'État « *ne se posant pas en acteur mais en arbitre du jeu social* »<sup>1068</sup>. Or, l'État a dû abandonner une partie de sa mission de « *régulateur* », au profit notamment de groupements de représentation des différents intérêts des catégories économiques et sociales. Pour ce faire, il va de plus en plus souvent déléguer la prise de décision à des instances indépendantes, dotées d'une autonomie financière et réglementaire, et capables de garantir l'objectivité des processus de prise de décision et mieux adaptées à la technicité croissante de certains domaines de la loi<sup>1069</sup>.

839. Toutefois, la théorie de représentation des intérêts a été perçue comme un danger qui peut fausser le jeu de la démocratie représentative. À ce titre, Georges Burdeau écrivait, « *C'est le peuple des citoyens seul qui demeure investi du droit de commander par l'entremise de ses représentants politiques. Le peuple des travailleurs, des consommateurs, des créateurs dans le domaine économique comme sur le plan intellectuel n'est qu'autorisé à donner des avis* »<sup>1070</sup>, et « *qui n'admet la légitimité du pouvoir que s'il est le fruit de la volonté de la majorité* »<sup>1071</sup>.

840. Les Conseils économiques et sociaux sont la meilleure illustration de la mise en œuvre de cette représentation des intérêts. Cette forme de représentation socioprofessionnelle a permis de sauver en quelque sorte les principes de la démocratie représentative car ils sont

---

<sup>1067</sup> J. CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », *Droits et Société*, n° 49, 2001, p. 829

<sup>1068</sup> *Ibid.*

<sup>1069</sup> E. GROSSMAN et S. SAURUGGUER, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *RFSP*, 2006, p. 301.

<sup>1070</sup> BURDEAU. G, *Traité de science politique*, tome VII, Paris, LGDJ, 1974, p. 374.

<sup>1071</sup> M-S. BEN AISSA, *Le Conseil économique et social*, Tunis, Imprimerie officielle de la république tunisienne, 1979, p. 9.

sans pouvoir politique. Étant en dehors du régime représentatif, la représentation des intérêts socioprofessionnels est plutôt neutralisée<sup>1072</sup>.

841. Ces groupements peuvent être sous forme d'organismes consultatifs habilités à fournir des avis sur des projets de décisions, recommander des propositions afin de résoudre certaines difficultés d'ordre technique ou effectuer des expertises. Le recours aux organismes consultatifs en matière économique et financière renforce l'intérêt de l'institution d'une véritable communication avec les parlementaires afin de promouvoir leurs compétences techniques en la matière et assurer également un contrôle efficace des finances publiques.

842. En Tunisie, le Conseil économique et social a été institué depuis l'indépendance, comme un organisme consultatif, par l'article 70 de l'ancienne Constitution Tunisienne du 1er juin 1959<sup>1073</sup>. Il a été institué par un décret-loi en 1961<sup>1074</sup>. La raison de base de l'institution du Conseil économique et social à l'époque, a été interprétée comme un phénomène de mimétisme institutionnel. « *Fraîchement indépendante, la Tunisie voulait se targuer d'une « belle constitution où rien ne devait être oublié, même pas le Conseil économique et social* »<sup>1075</sup>.

<sup>1072</sup> *Ibid.*

<sup>1073</sup> C'est l'article 58 de la Constitution tunisienne dans sa version originale du 1 juin 1959 qui a prévu le CES, en le définissant ainsi, « *Le Conseil économique et social est une assemblée consultative en matière économique et sociale. Sa composition et ses rapports avec l'Assemblée nationale sont fixés par la loi* ». Certains membres constituants de l'Assemblée nationale constituante ont proposé lors de ses débats en 1958 la suppression du CES. Cet organisme est redéfini de nouveau en vertu de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976 sous l'article 70 qui est restée en vigueur jusqu'à l'abrogation de la Constitution tunisienne du 1 juin 1959 en février 2011.

<sup>1074</sup> Le Conseil économique et social a été créé par le décret-loi n° 61-1 du 6 janvier 1961 et qui fut révisé par la loi n° 65-09 du 19 avril 1965, par la loi n° 70-07 du 10 mars 1970, par la loi n° 83-50 du 10 juin 1983, par la loi n° 88-12 du 7 mars 1988 et par la loi n° 90-75 du 7 août 1990.

<sup>1075</sup> M-S. BEN AISSA, *Le Conseil économique et social*, Tunis, Imprimerie officielle de la république tunisienne, 1979, p. 6.

843. Selon le statut initial, la consultation du CES par le gouvernement ou le parlement était facultative et limitée aux projets de lois et décrets, au plan et à l'évolution de la conjoncture. Par la suite, les attributions du CES ont été élargies. Conformément à l'article premier de la loi organique du 7 mars 1988<sup>1076</sup>, telle que modifiée et complétée par la loi organique du 7 août 1990<sup>1077</sup>, le Conseil économique et social, « *contribue à la continuité et à la consolidation du dialogue entre les différentes catégories socioprofessionnelles sur la politique économique et sociale du gouvernement* ».

844. Les modes de la saisine n'étaient plus uniquement facultatives, mais il y avait des modes de saisine obligatoires qui portaient sur les projets de lois et projets de lois et projets de codes législatifs à caractère économique social, le plan de développement économique et social, le rapport d'exécution du plan et le budget économique. Il faut souligner que sans aller jusqu'à la conversion en seconde Chambre, le Conseil économique et social tunisien a pu avoir après la réforme de 1988, un caractère représentatif à côté de son caractère technique. La loi organique du 7 mars 1988 a d'ailleurs défini dans son chapitre premier, le Conseil économique et social comme, « *une assemblée constitutionnelle consultative auprès des pouvoirs législatifs et exécutifs. Il contribue à la continuité et à la consolidation du dialogue entre les différentes catégories socioprofessionnelles sur la politique économique et sociale du gouvernement* ».

845. Avant qu'il soit abandonné par la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014, le Conseil économique et social émettait des avis qui ont fait l'objet de plusieurs conseils des ministres. Ses avis étaient sollicités par les deux Chambres parlementaires de l'organe législatif en vertu de

---

<sup>1076</sup> Loi n° 88-12 du 7 mars 1988 relative au Conseil économique et social.

<sup>1077</sup> Loi n° 90-75 du 7 août 1990, modifiant et complétant la loi organique n° 88-12 du 7 mars 1988, *JORT* n° 52 du 10 août 1990, p. 1032.

l'article 70 de l'ancienne Constitution tunisienne. Il faut rappeler que ses avis étaient émis au préalable avant le début des discussions parlementaires en commissions.

846. Malgré la suppression du CES, on peut estimer que la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 l'a remplacé par une instance similaire. Elle prévoit dans son article 129, la création de l'Instance du développement durable et des droits des générations futures. Cette nouvelle instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que sur les plans de développement. L'Instance peut donner son avis sur les questions se rapportant à son domaine de compétence. Elle est également composée de membres choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans.

847. Le projet de loi organique de l'Instance du développement durable et des droits des générations futures a été soumis à l'Assemblée des représentants du peuple le 9 octobre 2018. Chargée normalement d'ajuster une méthodologie de démocratie participative, ladite instance n'a pas été définie clairement par son projet de loi, ce qui risque d'avoir un impact négatif sur la mission de l'instance tout entière et son efficacité. Actuellement, cette instance est présente uniquement dans le texte de la Constitution de 2014 sachant que son projet de loi organique est toujours en phase d'adoption. Or, sur le plan fonctionnel, elle attend toujours son activation<sup>1078</sup>.

848. En matière financière, on peut souligner également le rôle du Conseil du marché financier. Créé par la loi n° 94-117 du 14 novembre

---

<sup>1078</sup>F. BLIBECH, « Les instances constitutionnelles indépendantes : une implémentation retardée et une indépendance retardée », bulletin du Centre des études méditerranéennes et internationales, 06/2018, p. 8, publié sur [www.cemi-tunis.org](http://www.cemi-tunis.org)

1994 portant réorganisation du marché financier, le Conseil du marché financier est chargé parmi ses fonctions du contrôle de l'information financière et de la sanction des manquements ou *infractions* à la réglementation en vigueur. Il y a également le rôle important du Conseil supérieur de la concurrence.

849. Par ailleurs, le dénominateur commun de ces instances consultatives est que la composition de la quasi-totalité de ces instances est purement administrative ou gouvernementale<sup>1079</sup>. Du coup, l'indépendance des membres de ces instances est-elle compatible avec leur nomination par l'Assemblée législative comme c'est le cas prévu par le projet de la loi organique de l'instance du développement durable et des générations futures précités ? Quelles garanties pour l'indépendance et l'autonomie de ces instances consultatives en Tunisie ?

850. Il est peut-être encore temps pour le pouvoir législatif en Tunisie de se saisir de ces différentes questions et qu'il amende le texte du projet sur ces différents points lors de sa prochaine discussion en plénière. La création d'une instance consultative indépendante en matière économique et financière à l'instar du Conseil économique, social et environnemental en France<sup>1080</sup>, ou celui du Maroc, favorisera par ses caractéristiques et son mode de fonctionnement, l'émergence d'une législation éclairée et cohérente face à un défi de performance exigée de l'action publique.

851. Au Maroc, l'institution du CES a été en retard par rapport à son homologue en Tunisie. C'est la Constitution du 04 septembre 1992 qui

---

<sup>1079</sup> J. BOUZOUITA ROUROU, Le parlement tunisien et les finances de l'État, *op. cit.*, p. 495.

<sup>1080</sup> Dans un article intitulé, « Le CESE devient la chambre de la société civile et animera la démocratie participative », publié le 09/05/2018 sur [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr).

a créé pour la première fois au Maroc, le Conseil économique et social<sup>1081</sup>. Désormais, il est le Conseil économique social et environnemental selon la nouvelle Constitution marocaine du 1<sup>er</sup> juillet 2011. Il assure des missions consultatives et donne son avis sur les grandes orientations de développement, les politiques publiques d'ordre économique, social et en matière de développement durable et de régionalisation avancée<sup>1082</sup>.

**852.** La mission consultative du CESE au Maroc est constitutionnalisée. Néanmoins, la consultation du CESE n'est pas obligatoire. Selon l'alinéa 1 de l'article 152 de la Constitution marocaine, « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le gouvernement, par la Chambre des Représentants et par la Chambre des Conseillers sur toutes les questions à caractère économique, social ou environnemental* <sup>1083</sup> ».

**853.** Par ailleurs, la mission consultative du CESE au Maroc n'a pas empêché de critiquer le parlement dans son dernier rapport adopté en janvier 2019. Suite à une saisine du parlement, le CESE a pointé du doigt plusieurs défaillances de l'organe législatif dans son rapport sur « *L'approche parlementaire du nouveau modèle de développement du Royaume* », adopté en janvier 2019 et publié récemment. Dans ce rapport de 76 pages publié sur son site officiel<sup>1084</sup>, le CESE dénonce la prévalence du pouvoir exécutif dans l'élaboration des textes législatifs et ce en détriment du pouvoir législatif. Selon les chiffres cités dans ce rapport, 5

<sup>1081</sup> L'article 91 de la Constitution marocaine du 04 septembre 1992 dispose que, « *Il est institué un Conseil économique et social* ».

<sup>1082</sup> L'article 152 alinéa 2 de la Constitution marocaine.

<sup>1083</sup> C'est le cas également de l'article 70 de la Constitution française qui prévoit que, « le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental ».

<sup>1084</sup> [www.csce.ma/](http://www.csce.ma/) Rapports/ Etude sur l'approche Parlementaire du Nouveau Modèle De développement du Royaume, projet version du 28-01-2019.

propositions de loi sur 86 déposées par les parlementaires ont été adoptées.

854. Par contre, 91 projets de loi du gouvernement ont été adoptés sur les 132 déposés et ce lors de la première législature ayant suivi l'adoption de la dernière Constitution (2011- 2016)<sup>1085</sup>. Une différence que le CESE explique par le manque d'experts en rédaction des lois au parlement. À l'opposé, le gouvernement « *est doté de fonctionnaires spécialisés dans la législation, aussi bien au secrétariat général du gouvernement qu'au sein des ministères* », relève le CESE<sup>1086</sup>.

855. Le CESE évoque également dans le même rapport, que malgré la mise en place en 2012, d'un « *Plan stratégique pour la mise à niveau et le développement de l'action de la Chambre des représentants* », pour renforcer les compétences du parlement, la production législative de la Chambre basse est restée trop faible à cause du manque d'expertise dans le langage juridique et, « *le manque de compétences rédactionnelles* ».

856. Outre l'adoption de lois, le parlement manque aussi d'outils pour assurer le suivi de la mise en place des projets de loi. Or, le contrôle fait partie du pouvoir du parlement, tout comme le suivi des performances des décisions prises par le gouvernement. Le contrôle et le suivi des projets de loi, ainsi que leur analyse coûts-bénéfices ne sont pas ou peu assurés par l'organe législatif, estime le CESE. « *Les mécanismes de contrôle parlementaires tels que les séances des questions, les questions écrites au Gouvernement et les auditions des commissions peuvent s'avérer utiles pour identifier les obstacles et évaluer les progrès* », pointe le rapport.

---

<sup>1085</sup> Rapport, « Étude sur l'approche Parlementaire du Nouveau Modèle De développement du Royaume », [www.cese.ma](http://www.cese.ma), projet version du 28-01-2019, p. 45.

<sup>1086</sup> *Ibid.*

857. Autre frein au suivi des projets de loi pointé par le CESE est « *l'absence répétée des ministres lors des séances plénieress pour répondre aux questions des députés* ». Ce manquement est doublé du manque de réponses apportées par le gouvernement sur les questions écrites adressées par la Chambre basse du parlement. De même, et selon le même rapport, le chiffrage de l'impact de la mise en place ou la modification d'une mesure législative sur le budget de l'État nécessite également de disposer d'éléments techniques qui ne figurent pas *a priori* dans les textes de projets de lois<sup>1087</sup>.

858. Tantôt obligatoire, tantôt facultative, la saisine de ces instances consultatives ne permet pas de produire des effets déterminants pour la politique financière de l'État. Eu égard que leur saisine est proposée par l'exécutif dans les trois États du Maghreb, ce dernier dispose de l'entièrre discrétion soit pour demander la consultation, soit pour juger de l'opportunité de sa prise en considération.

859. Toutefois, les réformes introduites en la matière dans les nouveaux dispositifs constitutionnels et législatifs, ne doivent pas se contenter d'instaurer des nouveaux organismes chargés de donner des avis consultatifs. La technicité de la matière financière rend la tâche des parlementaires difficile lors de chaque adoption annuelle de la loi de finances, or la création dans chaque Assemblée parlementaire d'une cellule chargée de jouer l'intermédiaire entre ces organismes et les parlementaires, pourrait permettre d'améliorer la formation technique des députés et d'enrichir leurs connaissances en matière financière, afin de mener à bien sa mission du contrôle de la gestion publique. Le rôle de ces organismes demeure essentiel dans la proposition des solutions aux problèmes entravant la réalisant du développement et le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.

---

<sup>1087</sup> [www.cese.ma](http://www.cese.ma) / Rapport précité, p. 45.

## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

« *Le contrôle parlementaire est l'un des piliers de l'État de droit* »<sup>1088</sup>

860. Dans leur rôle de contrôleur de la gestion des finances publiques, les parlements des trois États du Maghreb sont tenus de s'adapter aux nouvelles exigences de performance, d'où découlera un effort d'adaptation considérable des modes de contrôle classique.

861. Or, les trois États du Maghreb ne pourront pas rester indifférents aux profondes mutations qui surviennent partout dans le monde. Une nouvelle aspiration à la démocratie et à la bonne gouvernance émerge dans les trois États du Maghreb. Le rôle du contrôle parlementaire est essentiel pour améliorer la crédibilité de l'information budgétaire fournie par le gouvernement et s'assurer de la réalisation des objectifs fondamentaux de la gestion des finances publiques.

862. Dans le cadre du processus de modernisation du pouvoir financier du parlement, le renforcement des moyens d'action du parlement nécessite une collaboration étroite avec la Cour des comptes. Cette institution se charge notamment au Maroc et en Tunisie d'une mission d'assister le parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques.

863. De même, la récente institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques comme activité principale du parlement au Maroc<sup>1089</sup>, constitue les prémisses d'une nouvelle phase de reconnaissance et de revalorisation des moyens de contrôle parlementaire. L'intégration de la transparence de la gestion des deniers publics, et la gestion budgétaire par mission et par programme sont inscrites également

---

<sup>1088</sup> E. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, 2010, p. 71.

<sup>1089</sup> L'article 70 de la Constitution marocaine.

comme des moyens d'action indispensable à cette démarche de revalorisation.

**864.** De ce fait, il importe de réviser les dispositifs classiques de contrôle parlementaire vers une nouvelle approche basée sur l'efficacité et la logique du résultat.

**865.** Cependant il faut admettre que l'évolution du processus de démocratisation ainsi que d'émancipation du pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb, ne nous permet pas de faire abstraction de certains facteurs politiques pouvant influencer l'action publique. En fait, la mise en œuvre des pratiques tendant à remettre à niveau le pouvoir financier du parlement ainsi que ses moyens d'action demeure tributaire de la volonté des dirigeants des trois États du Maghreb, et non pas des institutions ou des procédures établies.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

866. Le pouvoir financier du parlement dans les trois États du parlement va-t-il vraiment évoluer ? Est-il capable de vaincre les enjeux politiques et les surenchères partisanes qui caractérisent les institutions parlementaires dans les trois États du Maghreb ?

867. On se référant aux idéaux proclamés dans les récents dispositifs constitutionnels et législatifs dont se sont dotés les trois États du Maghreb, on observe un écart entre les principes démocratiques énoncés dans les textes et la pratique politique bafouée par les tendances de toute part cherchant à monopoliser le pouvoir.

868. Le constat que l'autorisation budgétaire est devenue un rituel sans importance, a été affirmé et réaffirmé en permanence par de nombreux spécialistes et des responsables politiques. Il n'est ni nouveau, ni original. Hormis quelques exceptions, le rôle des parlements se limite à un pouvoir de délibération et de contrôle du projet de loi de finances, proposé par la majorité gouvernementale, plus qu'à un pouvoir de décision. Or, les trois États du Maghreb n'échappent pas à ce constat.

869. Certes, les récentes innovations constitutionnelles et juridiques intervenues dans les trois États du Maghreb en matière du pouvoir financier de l'organe législatif n'étaient pas minimes et attestent d'une bonne volonté de rééquilibrage des pouvoirs publics. D'ailleurs, les débats parlementaires à l'occasion de la discussion annuelle de la loi de finances sont devenus d'une haute teneur. Cependant, le lancement de ce processus de rééquilibrage voire d'émancipation n'a pas encore abouti à ses fins et les raisons sont diverses. D'abord, le mimétisme juridique, qui demeure une donnée constante dans les trois États du Maghreb, entrave encore le bon fonctionnement de tout processus de revalorisation.

870. Au moment de leur indépendance, ces pays, avaient été largement influencés par l'idéologie de la naissante Ve République française. Par ailleurs, l'influence des institutions occidentales et notamment françaises n'a pas permis l'émergence de pouvoirs originaux qui tiennent compte des spécificités politiques, sociologiques ainsi qu'historiques des trois États du Maghreb. La référence faite par les Constituants de ces pays à l'État de droit, au constitutionnalisme, et à l'institutionnalisation de l'opposition, constitue l'illustration des avancées enregistrées ces dernières années. Toutefois, il ne suffit pas de greffer des pratiques nouvelles sur les anciennes, mais il faut réétudier leur ordonnancement.

871. En dépit de la « *beauté du cadre théorique* », qui enveloppe actuellement la réglementation du pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb, ce sont les considérations politiques et sociales qui le ligotent toujours, et non pas les restrictions formelles de son pouvoir d'amender le budget. Dans ces pays, la loi de finances débattue et votée par le parlement, est plutôt le fruit d'un compromis entre les intérêts antagonistes, que de l'émanation de la volonté générale du peuple. C'est en fait l'aboutissement à la fois de consensus et de concessions entre les forces politiques représentées au sein du parlement. Ces intérêts opposés découlent essentiellement des intérêts des partis principaux présents à l'Assemblée, et pas nécessairement d'une majorité homogène.

872. Quant à l'opposition, elle n'a pu avoir un statut reconnaissant son existence, que fort tardivement au Maroc, la Tunisie et l'Algérie. D'ailleurs, et en observant les interventions parfois houleuses des députés opposants, lors des discussions budgétaires annuelles, notamment ces dernières années, on considère qu'il s'agit d'une opposition plutôt militante que constructive.

873. Le contexte actuel caractérisé par des mutations profondes sur tous les niveaux, a mis les trois États du Maghreb devant l'obligation

de se soumettre à un nouveau mode de gouvernance financière, axé sur la performance et l'efficacité, ainsi que la mise en œuvre d'une nouvelle réorganisation de la gestion publique répondant à cet objectif.

874. Pour y arriver, les trois États du Maghreb doivent disposer d'un cadre juridique et institutionnel garantissant une séparation effective des pouvoirs constitutionnels, qui puisse permettre de faire jouer un contrôle, effectif et mutuel entre les trois pouvoirs. La libération du jeu partisan est plus que nécessaire, voire urgente car il constitue un vrai handicap à l'évolution de l'exercice du pouvoir financier du parlement au Maghreb.

875. La mise en œuvre de la gestion par objectifs également, permettra de changer la nature même du contrôle parlementaire. En fait, la culture du résultat doit faire sortir la mission du contrôle parlementaire en matière financière dans les trois États du Maghreb, du cadre classique réduit à un rôle minime, voire du simple enregistrement du projet budgétaire du gouvernement. L'appréciation de cette mission de contrôle dans les trois États du Maghreb, découle essentiellement d'une question de mentalité, de culture, et d'exercice pratique au quotidien. Pour le moment, la crainte d'un parlement puissant est une idée qui hante encore les dirigeants des trois États du Maghreb.



# **ANNEXES**

## **Les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives relatives au pouvoir financier du parlement dans les trois pays du Maghreb**

### **Les nouvelles dispositions constitutionnelles**

#### **LA CONSTITUTION TUNISIENNE DU 27 JANVIER 2014**

##### *Chapitre III — Du pouvoir législatif*

**Article 50 :** Le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum.

**Article 51 :** Le siège de l'Assemblée des représentants du peuple est fixé à la capitale, Tunis. L'Assemblée peut, dans les circonstances exceptionnelles, tenir ses séances en tout autre lieu du territoire de la République.

**Article 52 :** L'Assemblée des représentants du peuple jouit de l'autonomie administrative et financière dans le cadre du budget de l'État.

L'Assemblée des représentants du peuple établit son règlement intérieur et l'adopte à la majorité absolue de ses membres. L'État met à la disposition de l'Assemblée les ressources humaines et matérielles nécessaires au député pour le bon exercice de ses fonctions.

**Article 53 :** La candidature à la députation à l'Assemblée des représentants du peuple est un droit. La candidature à la députation à l'Assemblée des représentants du peuple est un droit à tout électeur de nationalité tunisienne depuis dix ans au moins, âgé d'au moins vingt-trois ans révolus, le jour de la présentation de sa candidature, et ne faisant l'objet d'aucune mesure d'interdiction prévue par la loi.

**Article 54 :** Est électeur tout citoyen de nationalité tunisienne, âgé de dix-huit ans révolus et remplissant les conditions fixées par la loi électorale.

**Article 55 :** Les membres de l'Assemblée des représentants du peuple sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent, conformément à la loi électorale.

La loi électorale garantit le droit de vote et la représentation des Tunisiens à l'étranger au sein de l'Assemblée des représentants du peuple.

**Article 56 :** L'Assemblée des représentants du peuple est élue pour un mandat de cinq ans au cours des soixante derniers jours de la législature.

Au cas où les élections ne pourraient avoir lieu en raison d'un péril imminent, le mandat de l'Assemblée est prorogé par loi.

**Article 57 :** L'Assemblée des représentants du peuple se réunit en session ordinaire débutant au cours du mois d'octobre de chaque année et prenant fin au cours du mois de juillet, toutefois la première session de la législature de l'Assemblée des représentants du peuple débute dans un délai maximum de quinze jours à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections, sur convocation du Président de l'Assemblée sortante.

Dans le cas où le début de la première session de la législature coïncide avec les vacances de l'Assemblée des représentants du peuple, une session extraordinaire est ouverte, jusqu'à l'octroi de confiance au Gouvernement.

L'Assemblée des représentants du peuple se réunit en session extraordinaire au cours des vacances parlementaires, à la demande du Président de la République ou du Chef du Gouvernement ou du tiers de ses membres, pour examiner un ordre du jour déterminé.

**Article 58 :** Chaque membre de l'Assemblée des représentants du peuple prête, lors de la prise de ses fonctions, le serment suivant : «Je jure par Dieu Tout-Puissant de servir la patrie avec dévouement, de respecter les dispositions de la Constitution et d'être totalement loyal envers la Tunisie ».

**Article 59 :** Lors de sa première séance, l'Assemblée des représentants du peuple élit un Président parmi ses membres.

L'Assemblée des représentants du peuple constitue des commissions permanentes et des commissions spéciales. La composition et la répartition des responsabilités au sein de ces commissions se font sur la base de la représentation proportionnelle.

L'Assemblée des représentants du peuple peut constituer des commissions d'enquête. Toutes les autorités doivent les aider dans l'exercice de leurs attributions.

**Article 60 :** L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses activités internes et externes. La présidence

de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures lui reviennent de droit. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête. Il lui incombe de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire.

**Article 61 :** Le vote au sein de l'Assemblée est personnel et ne peut être délégué.

**Article 62 :** L'initiative des lois est exercée par des propositions de loi émanant de dix députés au moins ou par des projets de loi émanant du Président de la République ou du Chef du Gouvernement.

Le Chef du Gouvernement est seul habilité à présenter les projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances.

Les projets de loi ont la priorité.

**Article 63 :** Les propositions de loi ou d'amendement présentées par les députés ne sont pas recevables si leur adoption porte atteinte aux équilibres financiers de l'État établis par les lois de finances.

**Article 64 :** L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi organique à la majorité absolue de ses membres et les projets de loi ordinaire à la majorité des membres présents, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des membres de l'Assemblée.

Le projet de loi organique ne peut être soumis à la délibération en séance plénière de l'Assemblée des représentants du peuple qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt auprès de la commission compétente.

**Article 65 :** Sont pris sous forme de loi ordinaire, les textes relatifs :

- à la création de catégories d'établissements publics et d'entreprises publiques ainsi qu'aux procédures de leur cession ;
- à la nationalité ;
- aux obligations civiles et commerciales ;
- aux procédures devant les différentes catégories de juridictions ;
- à la détermination des crimes et délits et aux peines qui leur sont applicables, ainsi qu'aux contraventions sanctionnées par une peine privative de liberté ;
- à l'amnistie générale ;
- à la détermination de l'assiette des impôts et contributions, de leurs taux et des procédures de leur recouvrement ;
- au régime d'émission de la monnaie ;

- aux emprunts et aux engagements financiers de l'État ;
- à la détermination des emplois supérieurs ;
- à la déclaration du patrimoine ;
- aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- au régime de ratification des traités ;
- aux lois de finances, de règlement du budget et d'approbation des plans de développement ;
- aux principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels et de l'enseignement, de la recherche scientifique, de la culture, de la santé publique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'énergie, du droit du travail et de la sécurité sociale.

Sont pris sous forme de loi organique, les textes relatifs aux matières suivantes :

- l'approbation des traités ;
- l'organisation de la justice et de la magistrature ;
- l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition ;
- l'organisation des partis politiques, des syndicats, des associations, des organisations et des ordres professionnels ainsi que leur financement ;
- l'organisation de l'Armée nationale ;
- l'organisation des forces de sécurité intérieure et de la douane ;
- la loi électorale ;
- la prorogation du mandat de l'Assemblée des représentants du peuple conformément aux dispositions de l'article 56 ;
- la prorogation du mandat présidentiel conformément aux dispositions de l'article 75 ;
- les libertés et les droits de l'Homme ;
- le statut personnel ;
- les devoirs fondamentaux de la citoyenneté ;
- le pouvoir local ;
- l'organisation des instances constitutionnelles ;
- la loi organique du budget. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine du pouvoir réglementaire général.

**Article 66 :** La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.

L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi de finances et de règlement du budget, conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.

Le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre. Il est adopté au plus tard le 10 décembre.

Dans les deux jours qui suivent son adoption, le Président de la République peut renvoyer le projet à l'Assemblée pour une deuxième lecture. Dans ce cas, l'Assemblée se réunit pour un deuxième examen dans les trois jours qui suivent l'exercice du droit de renvoi.

Dans les trois jours qui suivent l'adoption de la loi par l'Assemblée en deuxième lecture, après renvoi ou après l'expiration des délais de renvoi sans qu'il ait été exercé, les parties visées au 1<sup>er</sup> tiret de l'article 120, intenter un recours en inconstitutionnalité contre les dispositions de la loi de finances, devant la Cour constitutionnelle qui statue dans un délai n'excédant pas les cinq jours qui suivent le recours.

Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité, elle transmet sa décision au Président de la République, qui la transmet à son tour au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, le tout dans un délai ne dépassant pas deux jours, à compter de la date de la décision de la Cour. L'Assemblée adopte le projet dans les trois jours, à compter de la réception de la décision de la Cour constitutionnelle.

Si la constitutionalité du projet est confirmée ou si le projet est adopté en seconde lecture après renvoi ou si les délais de renvoi et de recours pour inconstitutionnalité ont expiré sans qu'il y ait exercice de l'un d'eux, le Président de la République promulgue le projet de loi de finances dans un délai de deux jours. Dans tous les cas, la promulgation intervient au plus tard le 31 décembre.

Si à la date du 31 décembre le projet de loi de finances n'a pas été adopté, il peut être mis en vigueur, en ce qui concerne les dépenses, par tranches trimestrielles renouvelables, et ce, par décret présidentiel. Les recettes sont perçues conformément aux lois en vigueur.

**Article 67 :** Sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple, les traités commerciaux et ceux relatifs à l'organisation internationale, aux frontières de l'État, aux engagements financiers de l'État, à l'état des personnes, ou portant des dispositions à caractère législatif.

Les traités n'entrent en vigueur qu'après leur ratification.

**Article 68 :** Aucune poursuite judiciaire civile ou pénale ne peut être engagée contre un membre de l'Assemblée des représentants du peuple, ni celui-ci être arrêté ou jugé, en

raison d'opinions ou de propositions émises ou d'actes accomplis en rapport avec ses fonctions parlementaires.

**Article 69 :** Si un député se prévaut par écrit de son immunité pénale, il ne peut être ni poursuivi, ni arrêté durant son mandat, dans le cadre d'une accusation pénale, tant que son immunité n'a pas été levée.

Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, le Président de l'Assemblée est informé sans délai et il est mis fin à la détention si le bureau de l'Assemblée le requiert.

**Article 70 :** En cas de dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple, le Président de la République peut prendre, en accord avec le Chef du Gouvernement, des décrets-lois qui seront soumis à l'approbation de l'Assemblée au cours de la session ordinaire suivante.

L'Assemblée des représentants du peuple peut, au trois-cinquième de ses membres, habiliter par une loi, le Chef du Gouvernement, pour une période ne dépassant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets-lois, dans le domaine relevant de la loi. À l'expiration de cette période, ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée.

Le régime électoral est excepté du domaine des décrets-lois.

# LA CONSTITUTION MAROCAINE DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2011

*Titre IV – Du pouvoir législatif*

*De l'organisation du Parlement*

**Article 60 :** Le Parlement est composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers. Leurs membres tiennent leur mandat de la Nation. Leur droit de vote est personnel et ne peut être délégué.

L'opposition est une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues, notamment dans le présent Titre.

**Article 61 :** Tout membre de l'une des deux Chambres qui renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat.

La Cour Constitutionnelle, saisie par le président de la Chambre concernée, déclare la vacance du siège et ce, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Chambre concernée, qui fixe également les délais et la procédure de saisine de la Cour constitutionnelle.

**Article 62 :** Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. La législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la Chambre.

Le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, les cas d'incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique.

Le Président de la Chambre des Représentants et les membres du Bureau ainsi que les présidents des Commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis à la troisième année, de celle-ci lors de la session d'avril, et pour la période restant à courir de ladite législature.

L'élection des membres du Bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.

**Article 63 :** La Chambre des Conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120, élus au suffrage universel indirect pour six ans, selon la répartition suivante :

– trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales. Cet effectif est réparti entre les régions du Royaume, en proportion de leurs populations respectives et en

observant l'équité entre les régions. Le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres. Les deux tiers restants sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, préfectoraux et provinciaux ;

– deux cinquièmes des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives, et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés.

Le nombre des membres de la Chambre des Conseillers et leur régime électoral, le nombre de ceux à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et les cas d'incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats, ainsi que l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique.

Le Président de la Chambre des Conseillers et les membres du Bureau, ainsi que les présidents des Commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis au terme de la moitié de la législature.

L'élection des membres du Bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.

**Article 64 :** Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État ou la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi.

**Article 65 :** Le Parlement siège pendant deux sessions par an. Le Roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril. Lorsque le Parlement a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.

**Article 66 :** Le Parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit par décret, soit à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité de ceux de la Chambre des Conseillers. Les sessions extraordinaires du Parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épousé, la session est close par décret.

**Article 67 :** Les ministres ont accès à chaque Chambre et à leurs commissions. Ils peuvent se faire assister de commissaires désignés par eux.

Outre les Commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants, ou du tiers des membres de la Chambre des Conseillers, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur

la gestion des services, établissements et entreprises publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée.

Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport auprès du Bureau de la Chambre concernée et, le cas échéant, par la saisine de la justice par le Président de ladite Chambre.

Une séance publique est réservée par la Chambre concernée à la discussion des rapports des commissions d'enquête.

Une loi organique fixe les modalités de fonctionnement de ces commissions.

**Article 68 :** Les séances des Chambres du Parlement sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au « Bulletin officiel » du Parlement.

Chaque Chambre peut siéger en comité secret, à la demande du Chef du Gouvernement ou du tiers de ses membres. Les réunions des Commissions du Parlement sont secrètes. Les règlements intérieurs des deux Chambres du Parlement fixent les cas et les règles permettant la tenue par ces commissions de séances publiques.

Le Parlement tient des réunions communes de ses deux Chambres, en particulier dans les cas suivants :

- l'ouverture par le Roi de la session parlementaire, le deuxième vendredi du mois d'octobre, et l'adresse des messages Royaux destinés au Parlement ;
- l'adoption de la révision de la Constitution, conformément aux dispositions de l'article 174 ;
- les déclarations du Chef du Gouvernement ;
- la présentation du projet de loi de finances de l'année ;
- les discours des Chefs d'État et de gouvernement étrangers. Le Chef du Gouvernement peut également demander au Président de la Chambre des Représentants et au Président de la Chambre des Conseillers de tenir des réunions communes des deux Chambres, pour la présentation d'informations portant sur des affaires, revêtant un caractère national important.

Les réunions communes se tiennent sous la présidence du Président de la Chambre des Représentants. Les règlements intérieurs des deux Chambres déterminent les modalités et les règles de la tenue de ces réunions.

Outre les séances communes, les Commissions permanentes du Parlement peuvent tenir des réunions communes pour écouter des informations portant sur des affaires revêtant un caractère national important et ce, conformément aux règles fixées par les règlements intérieurs des deux Chambres.

**Article 69 :** Chaque Chambre établit et vote son règlement intérieur. Toutefois, il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la Cour Constitutionnelle conforme aux dispositions de la présente Constitution.

Les deux Chambres du Parlement sont tenues, lors de l'élaboration de leur règlement intérieur respectif, de prendre en considération les impératifs de leur harmonisation et de leur complémentarité, de manière à garantir l'efficience du travail parlementaire.

Le règlement intérieur fixe notamment :

- les règles de composition, de fonctionnement et d'appartenance concernant les groupes et groupements parlementaires, et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition ;
- l'obligation de participation effective des membres aux travaux des commissions et des séances plénières, y compris les sanctions applicables en cas d'absence ;
- le nombre, les attributions et l'organisation des Commissions permanentes, en réservant la présidence d'une ou deux de ces commissions au moins à l'opposition, sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente Constitution.

#### Des Pouvoirs du Parlement

**Article 70 :** Le Parlement exerce le pouvoir législatif.

Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.

Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux Chambres du Parlement, ou de l'une d'elles.

**Article 71 :** Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution :

- les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule, et dans d'autres articles de la présente Constitution ;
- le statut de la famille et l'état civil ;
- les principes et règles du système de santé ;

- le régime des médias audio-visuels et de la presse sous toutes ses formes ;
- l'amnistie ;
- la nationalité et la condition des étrangers ;
- la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables ;
- l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions ;
- la procédure civile et la procédure pénale ;
- le régime pénitentiaire ;
- le statut général de la fonction publique ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- le statut des services et forces de maintien de l'ordre ;
- le régime des collectivités territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial ;
- le régime électoral des collectivités territoriales et les principes du découpage des circonscriptions électorales ;
- le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ;
- le régime juridique de l'émission de la monnaie et le statut de la banque centrale ;
- le régime des douanes ;
- le régime des obligations civiles et commerciales, le droit des sociétés et des coopératives ;
- les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publique, privée et collective ;
- le régime des transports ;
- les relations de travail, la sécurité sociale, les accidents de travail et les maladies professionnelles ;
- le régime des banques, des sociétés d'assurances et des mutuelles ;
- le régime des technologies de l'information et de la communication ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable ;
- le régime des eaux et forêts et de la pêche ;
- la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle ;

- la création des établissements publics et de toute autre personne morale de droit public ;
- la nationalisation d'entreprises et le régime des privatisations.

Outre les matières visées à l'alinéa précédent, le Parlement est habilité à voter des lois cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle de l'État.

**Article 72 :** Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire.

**Article 73 :** Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme du pouvoir réglementaire.

**Article 74 :** L'état de siège peut être déclaré, par dahir contresigné par le Chef du Gouvernement, pour une durée de trente jours. Ce délai ne peut être prorogé que par la loi.

**Article 75 :** Le Parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants, dans les conditions prévues par une loi organique. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

Le Parlement vote une seule fois les dépenses d'investissement nécessaires, dans le domaine de développement, à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, établis par le gouvernement qui en informe le Parlement. Les dépenses ainsi approuvées sont reconduites automatiquement pendant la durée des ces plans et programmes. Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier les dépenses approuvées dans le cadre précité. Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.

**Article 76 :** Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

**Article 77 :** Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État. Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques.

*De l'exercice du Pouvoir législatif*

**Article 78 :** L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Représentants.

Toutefois, les projets de loi relatifs particulièrement aux Collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des Conseillers.

**Article 79 :** Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi.

En cas de désaccord, la Cour Constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du Président de l'une ou l'autre Chambre du Parlement ou du Chef du Gouvernement.

**Article 80 :** Les projets et propositions de lois sont soumis pour examen aux commissions dont l'activité se poursuit entre les sessions.

**Article 81 :** Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à la ratification de celui-ci.

Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux Chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. A défaut, la décision est prise par la commission concernée de la Chambre des Représentants.

**Article 82 :** L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé.

Une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition.

**Article 83 :** Les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée.

Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres.

**Article 84 :** Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. La Chambre des Représentants délibère la première et successivement sur les projets de loi et sur les propositions de loi initiées par ses membres ; la Chambre des Conseillers délibère en premier et successivement sur les projets de loi ainsi que sur les propositions de loi initiées par ses membres. Une Chambre saisie d'un texte voté par l'autre Chambre, délibère sur le texte tel qu'il lui a été transmis.

La Chambre des Représentants adopte en dernier ressort le texte examiné. Le vote ne peut avoir lieu qu'à la majorité absolue des membres présents, lorsqu'il s'agit d'un texte concernant les collectivités territoriales et les domaines afférents au développement régional et aux affaires sociales.

**Article 85 :** Les projets et propositions de lois organiques ne sont soumis à la délibération de la Chambre des Représentants qu'à l'issue d'un délai de dix jours après leur dépôt sur le bureau de la Chambre

et suivant la même procédure visée à l'article 84. Ils sont définitivement adoptés à la majorité absolue des membres présents de ladite Chambre.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi organique relatif à la Chambre des Conseillers ou concernant les collectivités territoriales, le vote a lieu à la majorité des membres de la Chambre des représentants.

Les lois organiques relatives à la Chambre des Conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Chambres du Parlement.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après que la Cour Constitutionnelle se soit prononcée sur leur conformité à la Constitution.

**Article 86 :** Les projets de lois organiques prévues par la présente Constitution doivent avoir été soumis pour approbation au Parlement dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de ladite Constitution.

## LA CONSTITUTION ALGÉRIENNE DU 6 MARS 2016

### *Chapitre II – Du pouvoir législatif*

**Article 112 :** Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation.

Le Parlement élabore et vote la loi souverainement.

**Article 113 :** Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement dans les conditions fixées par les articles 94, 98, 151 et 152 de la Constitution.

Le contrôle prévu par les articles 153 à 155 de la Constitution est exercé par l'Assemblée Populaire Nationale.

**Article 114** (nouveau) : L'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique, notamment :

1–la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;

2–le bénéfice des aides financières accordées au titre des élus au Parlement ;

3–la participation effective aux travaux législatifs ;

4–la participation effective au contrôle de l'action gouvernementale ;

5–une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du Parlement ;

6–la saisine du Conseil constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 187 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, au sujet des lois votées par le Parlement ;

7–la participation à la diplomatie parlementaire.

Chaque chambre du Parlement consacre une séance mensuelle pour débattre d'un ordre du jour présenté par un ou des groupes parlementaires de l'opposition.

Les modalités d'application de cet article sont précisées par le règlement intérieur de chacune des deux chambres du Parlement.

**Article 115 :** Dans le cadre de ses attributions constitutionnelles, le Parlement doit rester fidèle au mandat du peuple et demeurer à l'écoute permanente de ses aspirations.

**Article 116** (nouveau) : Le député ou le membre du Conseil de la Nation se consacre pleinement à l'exercice de son mandat.

Les règlements intérieurs de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation prévoient des dispositions relatives à l'obligation de participation effective de leurs membres aux travaux des commissions et des séances plénières, sous peine de sanctions applicables en cas d'absence.

**Article 117** (nouveau) : Est déchu de plein droit de son mandat électif l'élu de l'Assemblée Populaire Nationale ou du Conseil de la Nation, affilié à un parti politique, qui aura volontairement changé l'appartenance sous l'égide de laquelle il a été élu.

Le Conseil constitutionnel saisi par le Président de la chambre concernée déclare la vacance du siège. La loi détermine les modalités de son remplacement.

Le député qui aura démissionné de son parti ou en aura été exclu, conserve son mandat en qualité de député non affilié.

**Article 118** : Les membres de l'Assemblée Populaire Nationale sont élus au suffrage universel, direct et secret.

Les membres du Conseil de la Nation sont élus pour les deux tiers (2/3) au suffrage indirect et secret, à raison de deux sièges par wilaya, parmi les membres des Assemblées Populaires Communales et des membres des Assemblées Populaires de Wilayas. Un tiers (1/3) des membres du Conseil de la Nation est désigné par le Président de la République parmi les personnalités et compétences nationales.

**Article 119** : L'Assemblée Populaire Nationale est élue pour un mandat de cinq (5) ans.

Le mandat du Conseil de la Nation est fixé à six (6) ans.

La composition du Conseil de la Nation est renouvelable par moitié tous les trois (3) ans.

Le mandat du Parlement ne peut être prolongé qu'en cas de circonstances exceptionnellement graves, empêchant le déroulement normal des élections.

Cette situation est constatée par décision du Parlement, siégeant les deux chambres réunies sur proposition du Président de la République, le Conseil constitutionnel consulté.

**Article 120** : Les modalités d'élection des députés et celles relatives à l'élection ou à la désignation des membres du Conseil de la Nation, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, et le régime des indemnités parlementaires sont fixés par une loi organique.

**Article 121** : La validation des mandats des députés et des membres du Conseil de la Nation relève de la compétence respective de chacune des deux chambres.

**Article 122** : Le mandat du député et du membre du Conseil de la Nation est national. Il est renouvelable et non cumulable avec d'autres mandats ou fonctions.

**Article 123 :** Le député ou le membre du Conseil de la Nation qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de son éligibilité encourt la déchéance de son mandat.

Cette déchéance est décidée, selon le cas, par l'Assemblée Populaire Nationale ou le Conseil de la Nation à la majorité de ses membres.

**Article 124 :** Le député ou le membre du Conseil de la Nation engage sa responsabilité devant ses pairs qui peuvent révoquer son mandat s'il commet un acte indigne de sa mission.

Le règlement intérieur de chacune des deux chambres fixe les conditions dans lesquelles un député ou un membre du Conseil de la Nation peut encourir l'exclusion. Celle-ci est prononcée, selon le cas, par l'Assemblée Populaire Nationale ou le Conseil de la Nation, à la majorité de ses membres sans préjudice de toutes autres poursuites de droit commun.

**Article 125 :** Les conditions dans lesquelles le Parlement accepte la démission d'un de ses membres sont fixées par la loi organique.

**Article 126 :** L'immunité parlementaire est reconnue aux députés et aux membres du Conseil de la Nation pendant la durée de leur mandat. Ils ne peuvent faire l'objet de poursuite, d'arrestation, ou en général de toute action civile ou pénale ou pression, en raison des opinions qu'ils ont exprimées, des propos qu'ils ont tenus ou des votes qu'ils ont émis dans l'exercice de leur mandat.

**Article 127 :** Les poursuites ne peuvent être engagées contre un député ou un membre du Conseil de la Nation, pour crime ou délit, que sur renonciation expresse de l'intéressé ou sur autorisation, selon le cas, de l'Assemblée Populaire Nationale ou du Conseil de la Nation, qui décide à la majorité de ses membres la levée de son immunité.

**Article 128 :** En cas de flagrant délit ou de crime flagrant, il peut être procédé à l'arrestation du député ou du membre du Conseil de la Nation. Le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ou de la Nation, selon le cas, en est immédiatement informé.

Il peut être demandé par le bureau saisi, la suspension des poursuites et la mise en liberté du député ou du membre du Conseil de la Nation. Il sera alors procédé conformément aux dispositions de l'article 127 ci-dessus.

**Article 129 :** Une loi organique détermine les conditions de remplacement d'un député ou d'un membre du Conseil de la Nation en cas de vacance de son siège.

**Article 130 :** La législature débute de plein droit le quinzième (15ème) jour suivant la date de proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel, sous la présidence du doyen d'âge de l'Assemblée Populaire Nationale, assisté des deux députés les plus jeunes. L'Assemblée Populaire Nationale procède à l'élection de son bureau et à la constitution de ses commissions.

Les dispositions ci-dessus sont applicables au Conseil de la Nation.

**Article 131 :** Le Président de l'Assemblée Populaire Nationale est élu pour la durée de la législature.

Le Président du Conseil de la Nation est élu après chaque renouvellement partiel de la composition du Conseil.

**Article 132 :** L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, sont fixés par une loi organique.

Le budget des deux chambres est déterminé par la loi.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation élaborent et adoptent leur règlement intérieur.

**Article 133 :** Les séances du Parlement sont publiques.

Il en est tenu un procès-verbal dont la publicité est assurée dans les conditions fixées par la loi organique.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation peuvent siéger à huis-clos, à la demande de leurs Présidents, de la majorité de leurs membres présents ou du Premier ministre.

**Article 134 :** L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation créent des commissions permanentes dans le cadre de leur règlement intérieur.

Chaque commission permanente au niveau de chacune des deux chambres peut mettre sur pied une mission temporaire d'information sur un sujet précis ou sur une situation donnée.

Le règlement intérieur de chacune des deux chambres fixe les dispositions qui régissent la mission d'information.

**Article 135 :** Le Parlement siège en une session ordinaire par an, d'une durée minimale de dix (10) mois. Celle-ci commence le deuxième jour ouvrable du mois de septembre. A l'effet d'achever l'examen en cours d'un point de l'ordre du jour, le Premier ministre peut demander une prorogation de la session ordinaire pour quelques jours.

Le Parlement peut être réuni en session extraordinaire sur initiative du Président de la République.

Il peut également être réuni par le Président de la République à la demande du Premier ministre ou à la demande des deux tiers (2/3) des membres composant l'Assemblée Populaire Nationale.

La clôture de la session extraordinaire intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué.

**Article 136 :** L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation.

Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés ou vingt (20) membres du Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 137 ci-dessous.

Les projets de lois sont présentés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État, puis déposés par le Premier ministre, selon le cas, sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ou sur celui du Conseil de la Nation.

**Article 137 :** Les projets de lois relatifs à l'organisation locale, à l'aménagement du territoire et au découpage territorial sont déposés sur le bureau du Conseil de la Nation. A l'exception des cas énumérés à l'alinéa ci-dessus, tous les autres projets de lois sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale.

**Article 138 :** Sous réserve des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 137 ci-dessus, pour être adopté, tout projet ou proposition de loi, fait l'objet d'une délibération successivement par l'Assemblée Populaire Nationale et par le Conseil de la Nation.

La discussion des projets de lois par l'Assemblée Populaire Nationale porte sur le texte qui lui est présenté par le Premier ministre ou sur le texte adopté par le Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 137 ci-dessus.

Le Gouvernement soumet à l'une des deux chambres le texte voté par l'autre chambre. Chaque chambre délibère sur le texte voté par l'autre chambre et l'adopte.

Dans tous les cas, le Conseil de la Nation adopte le texte voté par l'Assemblée Populaire Nationale, à la majorité de ses membres présents pour les projets de lois ordinaires, ou à la majorité absolue pour les projets de lois organiques.

En cas de désaccord entre les deux chambres, le Premier ministre demande la réunion, dans un délai maximal de quinze (15) jours, d'une commission paritaire constituée de membres des deux chambres pour proposer un texte sur les dispositions objet du désaccord. La commission paritaire achève ses délibérations dans un délai maximal de quinze (15) jours. Ce texte est soumis par le Gouvernement à l'adoption des deux chambres et n'est pas susceptible d'amendement, sauf accord du Gouvernement.

En cas de persistance du désaccord entre les deux chambres, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée Populaire Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Populaire Nationale reprend le texte élaboré par la commission paritaire, ou à défaut, le dernier texte voté par elle.

Si le Gouvernement ne saisit pas l'Assemblée Populaire Nationale, conformément à l'alinéa précédent, le texte est retiré.

Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de soixante-quinze (75) jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt, conformément aux alinéas précédents.

En cas de sa non-adoption dans le délai imparti, le Président de la République promulgue le projet du Gouvernement par ordonnance.

Les autres procédures seront fixées par la loi organique visée à l'article 132 de la Constitution.

**Article 139 :** Est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'État ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes des dépenses publiques.

**Article 140 :** Le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution, ainsi que dans les domaines suivants :

1– les droits et devoirs fondamentaux des personnes, notamment le régime des libertés publiques, la sauvegarde des libertés individuelles et les obligations des citoyens ;

2– les règles générales relatives au statut personnel et au droit de la famille ; et notamment au mariage, au divorce, à la filiation, à la capacité et aux successions ;

3– les conditions d'établissement des personnes ;

4– la législation de base concernant la nationalité ;

5– les règles générales relatives à la condition des étrangers ;

6– les règles relatives à la création de juridictions ;

7– les règles générales de droit pénal et de la procédure pénale, et notamment la détermination des crimes et délits, l'institution des peines correspondantes de toute nature, l'amnistie, l'extradition et le régime pénitentiaire ;

8– les règles générales de la procédure civile et administrative et des voies d'exécution ;

9– le régime des obligations civiles, commerciales et de la propriété ;

10 – le découpage territorial du pays ;

11 – le vote du budget de l'État ;

12 – la création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ;

13 – le régime douanier ;

- 14–le règlement d'émission de la monnaie et le régime des banques, du crédit et des assurances ;
- 15–les règles générales relatives à l'enseignement et à la recherche scientifique ;
- 16–les règles générales relatives à la santé publique et à la population ;
- 17–les règles générales relatives au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'exercice du droit syndical ;
- 18–les règles générales relatives à l'environnement, au cadre de vie et à l'aménagement du territoire ;
- 19– les règles générales relatives à la protection de la faune et de la flore ;
- 20–la protection et la sauvegarde du patrimoine culturel et historique ;
- 21–le régime général des forêts et des terres pastorales ;
- 22–le régime général de l'eau ;
- 23–le régime général des mines et des hydrocarbures ;
- 24–le régime foncier ;
- 25–les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires et le statut général de la fonction publique ;
- 26– les règles générales relatives à la Défense Nationale et à l'utilisation des forces armées par les autorités civiles ;
- 27– les règles de transfert de propriété du secteur public au secteur privé ;
- 28– la création de catégories d'établissements ;
- 29– la création de décorations, distinctions et titres honorifiques d'État.

**Article 141 :** Outre les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, relèvent également de la loi organique les matières suivantes :

- l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics ;
- le régime électoral ;
- la loi relative aux partis politiques ;
- la loi relative à l'information ;
- le statut de la magistrature et l'organisation judiciaire ;
- la loi cadre relative aux lois de finances.

La loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et des membres du Conseil de la Nation.

Elle est soumise à un contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel avant sa promulgation.

**Article 142 :** En cas de vacance de l'Assemblée Populaire Nationale ou durant les vacances parlementaires, le Président de la République peut, sur des questions urgentes, légiférer par ordonnance, après avis du Conseil d'État.

Le Président de la République soumet les textes qu'il a pris à l'approbation de chacune des chambres du Parlement, à sa prochaine session.

Sont caduques les ordonnances non adoptées par le Parlement.

En cas d'état d'exception défini à l'article 107 de la Constitution, le Président de la République peut légiférer par ordonnances.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres.

**Article 143 :** Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la République.

L'application des lois relève du domaine réglementaire du Premier ministre.

**Article 144 :** La loi est promulguée par le Président de la République dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de sa remise.

Toutefois, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi par l'une des autorités prévues à l'article 187 ci-dessous, avant la promulgation de la loi, ce délai est suspendu jusqu'à ce qu'il soit statué par le Conseil constitutionnel dans les conditions fixées à l'article 189 ci-dessous.

**Article 145 :** Le Président de la République peut demander une seconde lecture de la loi votée dans les trente (30) jours qui suivent son adoption.

Dans ce cas, la majorité des deux tiers (2/3) des députés à l'Assemblée Populaire Nationale et des membres du Conseil de la Nation est requise pour l'adoption de la loi.

**Article 146 :** Le Président de la République peut adresser un message au Parlement.

**Article 147 :** Le Président du Conseil de la Nation, le Président de l'Assemblée Populaire Nationale, le Président du Conseil constitutionnel, et le Premier ministre consultés, le Président de la République peut décider de la dissolution de l'Assemblée Populaire Nationale ou d'élections législatives anticipées.

Dans les deux cas, les élections législatives ont lieu dans un délai maximal de trois (3) mois.

**Article 148 :** A la demande du Président de la République ou de l'un des Présidents des deux chambres, le Parlement peut ouvrir un débat de politique étrangère.

Ce débat peut s'achever, le cas échéant, par une résolution du Parlement, siégeant en chambres réunies, qui est communiquée au Président de la République.

**Article 151 :** Les membres du Parlement peuvent interroger le Gouvernement sur une question d'actualité. Réponse est donnée dans un délai maximal de trente (30) jours. Les Commissions du Parlement peuvent entendre les membres du Gouvernement.

**Article 152 :** Les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du Gouvernement.

La question écrite reçoit en la même forme une réponse dans un délai maximal de trente (30) jours.

Pour les questions orales, le délai de réponse ne doit pas excéder trente (30) jours.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation tiennent, alternativement, une séance hebdomadaire consacrée aux réponses du Gouvernement aux questions orales des députés et des membres du Conseil de la Nation.

Si l'une des deux chambres estime que la réponse, orale ou écrite, du membre du Gouvernement le justifie, un débat est ouvert dans les conditions que prévoient les règlements intérieurs de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation.

Les questions et les réponses sont publiées dans les mêmes conditions que les procès-verbaux des débats du Parlement.

**Article 153 :** A l'occasion du débat sur la déclaration de politique générale, l'Assemblée Populaire Nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par le septième (1/7) au moins du nombre des députés.

**Article 154 :** La motion de censure doit être approuvée par un vote pris à la majorité des deux tiers (2/3) des députés.

Le vote ne peut intervenir que trois (3) jours après le dépôt de la motion de censure.

**Article 155 :** Lorsque la motion de censure est approuvée par l'Assemblée Populaire Nationale, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Président de la République.

**Les nouvelles dispositions législatives  
relatives à l'exercice du pouvoir financier de l'organe législatif**

**La législation tunisienne**

*Loi n°2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget*

**Article 47 :** L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte le projet de la loi de finances de l'année qui lui est présenté au plus tard le 10 décembre de l'année précédant celle relative à l'exécution de la loi de finances présentée et le transmet au Président de la République au plus tard le lendemain de son approbation.

L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte le projet de la loi de finances rectificative dans un délai maximum de 21 jours à partir de la date de sa transmission par le Chef du Gouvernement, cette approbation doit précéder celle de la loi de finances de l'année.

**Article 48 :** La loi de finances est votée dans les mêmes conditions que les lois ordinaires, sous réserve des dispositions suivantes :

- Les prévisions des dépenses du budget de l'État font l'objet d'un vote par mission et mission spéciale

- Les autorisations de recettes du budget de l'État font l'objet d'un vote par partie ; -Les recettes et des dépenses des comptes spéciaux du trésor font l'objet d'un vote global par compte ;

- L'ensemble des recettes des comptes de concours font l'objet d'un vote global ;

- l'effectif global du personnel autorisé des ministères, y compris leurs services centraux et régionaux et des établissements publics dont les budgets sont rattachés pour ordre au budget de l'État fait l'objet d'un vote global,

- L'ensemble des dispositions de la loi de finances fait l'objet d'un vote global et final.

**Article 49 :** L'Assemblée des Représentants du Peuple peut dans les cas suivants, proposer d'ajouter de nouveaux articles ou d'introduire des amendements au projet de la loi de finances de l'année ou de la loi de finances rectificative :

- pour réduire des dépenses ou augmenter des recettes ;

- pour proposer de nouvelles dépenses sous réserve de proposer des recettes additionnelles ou une économie des dépenses couvrant les dépenses additionnelles ;

-pour introduire des modifications sur la répartition des crédits entre les programmes moyennant les modifications correspondantes au niveau des objectifs et des indicateurs des programmes concernés par les modifications.

**Article 50 :** Si le projet de loi de finances n'est pas adopté dans un délai ne dépassant pas le 31 décembre, il peut être procédé à son exécution en matière de dépenses, par tranches de trois mois renouvelables par décret présidentiel et les recettes sont recouvrées selon la législation en vigueur. L'Assemblée des Représentants du Peuple en sera informée avant l'adoption du projet de la loi des finances de l'année.

**Article 62 :** L'Assemblée des Représentants du Peuple assure le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation des rapports annuels de performances, et de toute autre question relative aux finances publiques.

Toutes les informations et les documents d'ordre financier et administratif, y compris les rapports établis par les structures de contrôle doivent être fournis à l'Assemblée des Représentants du Peuple qui respectera le caractère secret des questions relatives à la défense nationale et à la sécurité intérieure et extérieure de l'État et la confidentialité des enquêtes et du secret médical.

Le gouvernement présente à l'Assemblée des Représentants du Peuple à la fin du premier semestre de chaque année budgétaire, un rapport sur l'exécution du budget et sur l'application des dispositions de la loi de finances.

**Article 69 :** Le projet de loi de règlement du budget de l'État est soumis au vote dans les mêmes conditions que celles relatives au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de finances rectificative.

## La législation marocaine

*Dahir n°1-15-62 portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances*

**Article 46 :** Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances conformément aux orientations générales ayant fait l'objet de délibérations au Conseil des ministres conformément à l'article 49 de la Constitution.

**Article 47 :** Le ministre chargé des finances expose aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante. Cet exposé comporte : (a) l'évolution de l'économie nationale ;

(b) l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours à la date du 30 juin ;

(c) les données relatives à la politique économique et financière ;

(d) la programmation budgétaire triennale globale. Ledit exposé donne lieu à un débat sans vote.

Article 48 : Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours.

Il est accompagné des documents suivants :

(1) note de présentation de la loi de finances comportant des données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées ;

(2) rapport économique et financier ;

(3) rapport sur les établissements et entreprises publics ;

(4) rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome ;

(5) rapport sur les comptes spéciaux du Trésor ;

(6) rapport sur les dépenses fiscales ;

(7) rapport sur la dette publique ;

(8) rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre ;

(9) rapport sur les ressources humaines ;

(10) rapport sur la compensation ;

(II) note sur les dépenses relatives aux charges communes ;

(12) rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ;

(13) note sur la répartition régionale de l'investissement.

Le projet de loi de finances de l'année peut être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public.

Il est immédiatement soumis à l'examen de la commission chargée des finances de la Chambre des représentants.

La programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'État, est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions.

**Article 49 :** La Chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances de l'année dans un délai de trente (30) jours suivant la date de son dépôt.

Dès le vote du projet ou à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le Gouvernement saisit la Chambre des conseillers du texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre des représentants et acceptés par lui.

La Chambre des conseillers se prononce sur le projet dans un délai de vingt deux (22) jours suivant sa saisine. La Chambre des représentants examine les amendements votés par la Chambre des conseillers et adopte en dernier ressort le projet de loi de finances dans un délai n'excédant pas six (6) jours.

**Article 50 :** Conformément à l'article 75 de la Constitution, si au 31 décembre, la loi de finances de l'année n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.

Pour l'application de l'alinéa précédent, les dispositions relatives aux recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances ainsi que celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux sont reprises dans un décret.

Il est mis fin à l'application desdits décrets dès l'entrée en vigueur de la loi de finances.

**Article 51 :** Le projet de loi de finances rectificative est voté par le Parlement dans un délai n'excédant pas quinze (15) jours après son dépôt par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des représentants.

La Chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances rectificative dans un délai de huit (8) jours suivant la date de son dépôt.

Dès le vote dudit projet ou à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le Gouvernement saisit la Chambre des conseillers du texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre des représentants et acceptés par lui.

La Chambre des conseillers se prononce sur le projet dans un délai de quatre (4) jours suivant sa saisine.

La Chambre des représentants examine les amendements votés par la Chambre des conseillers et adopte en dernier ressort le projet de loi de finances rectificative dans un délai n'excédant pas trois (3) jours.

**Article 52 :** La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut être soumise au vote de l'une des deux Chambres du Parlement avant le vote de la première partie.

Dans le cas où la première partie est rejetée, la seconde partie ne peut être soumise au vote. Le rejet de la première partie par l'une des deux Chambres du Parlement est considéré comme rejet du projet dans son ensemble par la même Chambre.

En cas de rejet du projet par la Chambre des conseillers, la Chambre des représentants est saisie pour examen, dans le cadre de la deuxième lecture, du texte rejeté par la Chambre des conseillers.

**Article 53 :** Les dispositions de la loi de finances sont votées article par article.

Toutefois, l'une des deux Chambres du Parlement peut procéder au vote d'ensemble de la deuxième partie à la demande du Gouvernement ou du bureau de la Chambre concernée.

**Article 54 :** Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et les budgets des services de l'État gérés de manière autonome et d'un vote par catégorie pour les comptes spéciaux du Trésor.

**Article 55 :** Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par chapitre.

Les dépenses des budgets des services de l'État gérés de manière autonome font l'objet d'un vote d'ensemble par département ministériel ou institution auquel ils sont rattachés.

Les dépenses des comptes spéciaux du Trésor sont votées par catégorie de comptes spéciaux.

**Article 56 :** Conformément au 2ème alinéa de l'article 77 de la Constitution, le Gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à des articles additionnels ou amendements ayant pour objet soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

S'agissant des articles additionnels ou amendements, la charge publique s'entend des crédits ouverts au titre du chapitre.

À l'intérieur d'un même chapitre, des articles additionnels ou amendements, qui doivent être justifiés et accompagnés des ajustements nécessaires aux objectifs et indicateurs relatifs aux programmes concernés, peuvent augmenter ou diminuer les crédits afférents à un programme, dans la limite des crédits prévus au titre dudit chapitre.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

Tout autre article additionnel ou amendement doit être justifié.

**Article 57 :** Les lois de finances rectificatives sont présentées et votées dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année sous réserve de l'article 51 ci-dessus.

#### *Titre IV – Du règlement du budget*

**Article 64 :** La loi de règlement de la loi de finances constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées, des dépenses dont les ordonnances sont visées, se rapportant à une même année budgétaire, et arrête le compte de résultat de l'année.

Elle approuve le compte de résultat de l'exercice de l'année concernée, établi à partir des recettes et dépenses constatées conformément aux dispositions de l'article 32 ci-dessus. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice.

Le cas échéant, la loi de règlement de la loi de finances :

- ratifie les crédits supplémentaires ouverts conformément aux dispositions de l'article 60 ci-dessus ;
- constate et autorise à titre de régularisation les dépassements des crédits ouverts et ouvre les crédits nécessaires pour les régulariser tout en donnant les justificatifs nécessaires ;
- et constate l'annulation des crédits n'ayant pas été consommés.

**Article 65 :** Conformément à l'article 76 de la Constitution, le projet de loi de règlement de la loi de finances est déposé annuellement, en priorité, sur le bureau de la Chambre des

représentants, au plus tard, à la fin du premier trimestre du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la loi de finances concernée.

**Article 66 :** Le projet de loi de règlement de la loi de finances est accompagné : du compte général de l'État appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan ;

- 2) d'une annexe relative aux crédits supplémentaires ouverts, accompagnée de tous les justificatifs nécessaires, le cas échéant ;
- 3) du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions ; 4) du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- 5) et du rapport d'audit de performance.

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume sont communiqués par la Cour des comptes au Parlement. Copie en est transmise au Gouvernement.

## La législation algérienne

*Loi organique n°18-15 du 2septembre 2018, relative aux lois de finances*

**Article premier :** La présente loi organique a pour objet de définir le cadre de gestion des finances de l'État devant régir la préparation des lois de finances, leur contenu, leur mode de présentation et leur adoption par le Parlement. Elle fixe aussi les principes et règles des finances publiques, des comptes de l'État et d'exécution et de contrôle de la mise en œuvre des lois de finances.

**Article 2 :** La loi de finances est élaborée par référence au cadrage et à la programmation budgétaires tels que fixés à l'article 5 de la présente loi et contribue à la concrétisation des politiques publiques dont la mise en œuvre est basée sur le principe de gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation.

**Article 3 :** La loi de finances détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, en tenant compte d'un équilibre économique défini.

L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile.

L'État œuvre dans la gestion des finances publiques, à privilégier la couverture de ses dépenses de fonctionnement par des ressources ordinaires. Le taux de couverture est fixé par la loi de finances.

**Article 4 :** Ont le caractère de loi de finances :

- 1) La loi de finances de l'année ;
- 2) Les lois de finances rectificatives ;
- 3) La loi portant règlement budgétaire.

**Article 5 :** Un cadrage budgétaire à moyen terme est arrêté chaque année par le Gouvernement sur proposition du ministre chargé des finances, au début de la procédure de préparation des lois de finances. Il détermine, pour l'année à venir, ainsi que les deux années suivantes, les prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'État, ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'État. Ce cadrage budgétaire à moyen terme « CBMT » peut être réajusté au cours de la préparation du projet de loi de finances de l'année.

La préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'État doivent s'inscrire dans un objectif de soutenabilité prévu par le cadre budgétaire à moyen terme.

Les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) sont fixées par voie réglementaire.

**Article 6 :** La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État destinées à la réalisation des programmes de l'État, conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

**Article 7 :** La loi de finances rectificative a pour objet de modifier ou de compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

**Article 8 :** La loi portant règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives relatives à la même année.

**Article 9 :** Aucune disposition ne peut être insérée dans les lois de finances si elle n'entre pas dans l'objet de ces lois.

**Article 10 :** Les lois d'orientation sectorielles et les lois de programmation sectorielles, dont le financement est prévu sur le budget de l'État, doivent s'inscrire dans le cadre budgétaire à moyen terme tel que défini à l'article 5 de la présente loi et ne peuvent être exécutées que dans les limites des crédits budgétaires autorisés par les lois de finances.

**Article 11 :** Tout projet de texte à caractère législatif ou réglementaire, susceptible d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget de l'État ou pouvant présenter un risque budgétaire, doit s'inscrire dans le (CBMT) et doit être soumis à l'accord du Premier ministre pris sur avis du ministre chargé des finances.

### *Chapitre 3 – De l'adoption des lois de finances*

**Article 77 :** Les recettes du budget général de l'État font l'objet d'un vote global. Les dépenses de toute nature y compris celles relatives aux comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un vote global.

**Article 78 :** Dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions dès le premier janvier de l'exercice en cause :

1) les recettes et les dépenses du budget général de l'État continuent provisoirement à être exécutées dans les conditions suivantes :

a) pour les recettes, conformément aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur, en application de la loi de finances précédente ;

b) pour les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement des services, les charges de la dette de l'État et les dépenses de transfert, à concurrence d'un douzième

mensuellement et pendant une durée maximale de trois (3) mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;

c) pour les dépenses d'investissement et les dépenses d'opérations financières, à concurrence du quart des crédits ouverts par ministère et par ordonnateur telle que celle-ci résulte de la répartition relative à l'exercice précédent ; loi de finances précédente ;

b) pour les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement des services, les charges de la dette de l'État et les dépenses de transfert, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée maximale de trois (3) mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;

c) pour les dépenses d'investissement et les dépenses d'opérations financières, à concurrence du quart des crédits ouverts par ministère et par ordonnateur telle que celle-ci résulte de la répartition relative à l'exercice précédent ; 2) les comptes spéciaux du Trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire.

#### *Titre IV – De l'exécution des lois de finances*

**Article 79 :** L'unité d'exécution des crédits est le programme.

Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition par ministère ou institution publique s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.

La mise en place des crédits est effectuée au profit des gestionnaires de programmes responsables :

- des services centraux et des services déconcentrés,
- des établissements et organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme,
- des organes territoriaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution de tout ou partie d'un programme.

Les relations entre l'État et les gestionnaires de programmes responsables des organismes et établissements publics et des organes territoriaux, sont déterminées de manière contractuelle ou conventionnelle, lorsque ces derniers exécutent tout ou partie d'un programme.

**Article 80 :** La répartition fixée conformément à l'article 79 de la présente loi ne peut être modifiée que dans les conditions prévues par la présente loi.

Toutefois, lorsqu'un changement dans l'organisation des structures gouvernementales intervient en cours d'année, la répartition des programmes et crédits y afférents peut être révisée par décret sans que le montant global fixé dans la loi de finances de l'année ou dans la loi de finances rectificative ne soit augmenté.

**Article 81 :** Le régime de responsabilité y compris en matière de discipline budgétaire et financière des agents chargés de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de l'État, des collectivités territoriales et établissements publics est fixé par la loi.

**Article 82 :** Les conditions de maturation, d'inscription des programmes et les modalités de gestion et de délégation des crédits ainsi que les aspects liés à la nomenclature comptable et aux techniques d'enregistrement permettant la tenue des comptes d'une manière sincère, fidèle et transparente, sont fixées par voie réglementaire.

**Article 83 :** L'inscription de dotations et de contributions au profit des établissements, organismes publics et de toute autre entité, quelle que soit leur nature juridique, à l'exception des établissements publics à caractère administratif, à partir du budget de l'État et destinées au financement des sujétions de service public imposées par l'État et/ou à la couverture des charges induites par la réalisation d'un service public, s'effectue notamment sur la base de la production de leur plan d'action et de leur prévision budgétaire annuelle.

Les conditions de mise en œuvre de la présente disposition sont fixées par la loi.

**Article 84 :** Les ressources des associations reconnues d'intérêt général et/ou d'utilité publique et autres entités de même nature, quel que soit leur statut juridique, qui bénéficient de dotations de fonds publics ou faisant appel à la générosité publique pour soutenir notamment, des causes humanitaires, sociales, scientifiques, éducatives culturelles ou sportives sont régies par des dispositions spécifiques.

Les conditions d'allocation et de contrôle de ces ressources sont fixées par la loi de finances.

**Article 85 :** Les opérations d'exécution du budget de l'État sont soumises au contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire, dans les conditions définies par la Constitution, la présente loi et les dispositions législatives et réglementaires particulières.

#### *Titre V – De la loi portant règlement budgétaire*

**Article 86 :** La loi portant règlement budgétaire constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses effectuées au titre d'une année.

La loi portant règlement budgétaire présente le compte de l'exercice qui comprend :

- a) l'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général de l'État ;

- b) les profits et pertes constatés dans l'exécution des opérations des comptes spéciaux du trésor ;
- c) les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

La loi portant règlement budgétaire arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

La loi portant règlement budgétaire approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues par la présente loi organique. Elle affecte au bilan, le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

En outre, la loi portant règlement budgétaire :

1. Approuve les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts afférents à l'année considérée ;
2. Couvre, pour chaque programme concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;
3. Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;
4. Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;
5. Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

La loi portant règlement budgétaire peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances de l'État, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité des agents des services publics.

**Article 87** : Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné :

- a) d'annexes explicatives relatives aux résultats des opérations budgétaires, des comptes spéciaux du Trésor et des opérations de trésorerie ;
- b) un compte général de l'État comprenant : la balance générale des comptes, le compte de résultats, le bilan, l'annexe ou les annexes et une évaluation des engagements hors bilan de l'État, un rapport de présentation indiquant notamment, les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice ;

c) d'un rapport ministériel de rendement précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus, qui sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés.

Le projet de loi portant règlement budgétaire, y compris les documents annexes, est déposé sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale avant le 1er août de l'année. Ce projet de loi de règlement budgétaire se rapporte à l'exercice budgétaire N-1.

**Article 88 :** Le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné, en outre, de rapports de la Cour des comptes :

1. un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre.
2. un rapport relatif à la certification des comptes de l'État au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin.

#### *Titre VI – Des dispositions transitoires et finales*

**Article 89 :** La loi de finances afférente à l'année 2023 est la première préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant règlement budgétaire afférente à l'année 2023 est, également préparée, conformément aux dispositions de la présente loi organique. L'application des dispositions de la présente loi organique pour les lois de finances pour 2021 à 2022, qui demeurent régies par les dispositions de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 susvisée, s'effectue suivant le principe de progressivité, par l'introduction, pour chaque exercice budgétaire, d'un bloc opérationnel et fonctionnel prévu par la présente loi organique. Les commissions chargées des finances de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation sont préalablement informées.

À titre transitoire, les projets de loi portant règlement budgétaire afférents aux années 2023, 2024 et 2025 sont préparés, discutés et adoptés par référence à l'exercice budgétaire N-2. A partir de l'année 2026, le projet de loi portant règlement budgétaire est préparé, discuté et adopté, par référence à l'exercice budgétaire N-1.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages généraux

- AMSELEK P., *Le budget de l'État sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1967.
- ARDANT G., *Histoire financière de l'antiquité à nos jours*, Paris, Gallimard, 1976.
- ARDANT P. et MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009.
- AUBY J.-M., *Droit public, droit financier*, droit fiscal, tome II, Sirey, 1980.
- AVRIL P. et GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd., 2014.
- AVRIL P., *Droit parlementaire*, Paris, Monchrétien, 1996.
- BADIE B., *L'État importé – Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BASLE M., *Le budget de l'État*, Paris, La découverte, 1983.
- BELORGEY J.-M., *Le parlement à refaire*, Gallimard, Paris, 1991.
- BELTRAME B., MEHL L., *Techniques, politiques et institutions fiscales comparés*, Paris, Puf, 1997.
- BOUALEM Y., *Finances publiques, Les cahiers de la formation administrative, Direction générale de la fonction publique*, Ministère de l'intérieur, 1970.
- BOUHADANA I., *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, coll. Thèses, tome 46, 2007.
- BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J., *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 12<sup>e</sup> éd., 2013.
- BURDEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1997.
- CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I et Tome II, Paris, Sirey, 1920.
- CATHELINEAU J., *Finances publiques, politiques budgétaires et droit financier*, Paris, LGDJ, 1975.
- DEBBASCH Ch., BOURDON J., PONTIER J.-M. et RICCI J.-C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1990.

DELVOLVE P., LESGUILLON H., *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris, Puf, 1964.

DERUEL F et BUISSON J., *Finances publiques, budget et pouvoir financier*, Paris, Dalloz, 13<sup>e</sup> éd., 2001.

DERUEL F., *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Paris, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 1995.

DUCROS J.-C., *Sociologie financière*, Paris, Puf, 1982.

DUVERGER M., *Finances publiques*, Paris, Puf, Coll. Thémis, 11<sup>e</sup> éd., 1988.

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1967.

EL BANNA M. A. A., *Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire*, Paris, LGDJ, 1968.

ESSOUSSI A., *Finances publiques*, Tunis, Editions Latrach, 2012.

FABRE F.-J., *Le contrôle des finances publiques*, Puf, 1968.

FABRE M.-H., *Principes républicains de droit constitutionnel*, LGDJ, 1984

GAUDEMEL P.-M., MOLINIER J., *Finances publiques*, Tome 1, Paris, Montchrestien, 1996.

GUCHET Y., *La Ve République*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1994.

GUIEZE J.-C., *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, Paris, LGDJ, 1974.

ISAIA H., *Finances publiques : Introduction critique*, Paris, Economica, 1996.

JÈZE G., *Cours élémentaire de science des finances et législation financière française*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Giard, 1922.

LAFERRIERE J., WALINE M., *Traité élémentaire de sciences et de législation financière*, Paris, 1952.

LAGASSE N., *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

LALUMIERE P., *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1983.

LEQUERT P., *Le budget de l'État : préparation, exécution et contrôle*, Paris, La documentation française, 1982.

MARTINEZ J.-C. et DI MALTA P., *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 1988.

MASCLET J.-C., *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1979.

MATHIOT A., *Le pouvoir législatif dans les démocraties de type occidental*, Les cours de droit, Paris, Institutions d'études politiques, 1973-1974.

MAUS D., *Le parlement sous la Ve République*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Puf, Que sais-je ?, 1992.

- PAUL M., *Les finances de l'État*, Paris, Economica, 1981.
- PHILIP L., *Finances publiques, les problèmes généraux des finances publiques et le budget*, Cujas, 1971.
- PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1924.
- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2008.
- SCHWARTZENBERG R.-G., *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 1998.

## Ouvrages spéciaux

- ADDI L., *L'Algérie et la démocratie, pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine*, La Découverte, Paris, 1994.
- AGERON C., *Histoire de l'Algérie contemporaine (1830-1982)*, Puf, 1964.
- AYACHE G., *Études d'histoire marocaine*, Société Marocaine des éditeurs réunis, Rabat, 1979.
- BARILARI A. et BOUVIER M., *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, LGDJ, 2004.
- BENDOUROU O., *La crise de la démocratie en Algérie*, Édition orientale, Oujda, 1992.
- BENDOUROU O., *Le régime politique marocain*, Les Editions dar Al Qalam, Rabat, 2000.
- BENNEFOUS M., *Le Maghreb : repères et rappels*, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, Paris, 1990.
- BENSALAH T., *La République algérienne*, coll. Comment ils sont gouvernés, Paris, LGDJ, 1979.
- BONTEMS C., *Manuel des institutions algériennes, De la domination turque à l'indépendance*, Tome premier, Editions Cujas, 1976.
- BOUDHAHRAIN A., *Eléments de droit public marocain*, Paris, l'Harmattan, 1994.
- BOUHADANA I., *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2007.
- BOUONY L. et TOURNIE G., *Les finances publiques : instrument de politiques publiques, les expériences françaises et tunisiennes*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1998.
- BRANCIARD M., *Le Maghreb au cœur des crises*, Chronique social, Lyon, 1994.
- CAMAU M., *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Tunis, CERES, 1978.

- CHALABI E., *L'Algérie, L'État et le droit (1979-1988)*, Paris, Arcantère Editions, 1989.
- CHIKHAOUI L., *Précis des finances publiques*, Tunis, CPU, 2005.
- COLLOT C., *Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale 1830-1962*, CNRS, 1987.
- CUBERTAFOND B., *La république algérienne démocratique et populaire*, Paris, Puf, 1979.
- CUBERTAFOND B., *Le système politique marocain*, Paris, l'Harmattan, 1997.
- CUBERTAFOND B., *L'Algérie contemporaine*, coll. Que sais-je ?, n° 1977, Puf, 1995.
- DEBBASCH C., *La République tunisienne*, coll. Comment ils sont gouvernés, Paris, LGDJ, 1962.
- DESCHEEMAEKER C., *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 1992.
- FIKRI A., *Le parlement marocain et les finances de l'État*, Afrique Orient, 1988.
- FLORY M., KORANY B., MANTRAN R., CAMAU M., AGATE P., *Les régimes politiques arabes*, Puf, 1990.
- GAID M., *L'Algérie sous les Turcs*, Maison Tunisienne de l'édition, 1974.
- GANIAGE J., *Histoire Contemporaine du Maghreb*, Fayard, 1994.
- GANIAGE J., *Les Affaires d'Afrique du Nord de 1930 à 1958*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1972.
- GUENEE G., *Les finances tunisiennes*, Tunis, Librairie Louis Namura, 1932.
- JULIEN C.-A., *Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956*, éd. Ja, 1978.
- KABLY M., *Histoire du Maroc, Réactualisation et synthèse*, Edition de l'Institut royal pour la recherche sur l'histoire du Maroc, Rabat, 2011.
- KOROGHLI A., *Institutions politiques et développement en Algérie*, Paris, L'Harmattan, 1988.
- LAROUI A., *L'histoire du Maghreb, un essai de synthèse*, Paris, François Maspéro, 1970.
- LECA J. et VATIN J.-C., *L'Algérie politique, institutions et régimes*, Presses de la fondation des sciences politiques – Paris, 1975.
- MDHAFFAR Z., *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, IORT, 1987.
- PALAZZOLI C., *Le Maroc politique*, Paris, éd. Sindabad, 1974.
- PIROTTE G., *La notion de société civile*, Paris, Editions la Découverte, Coll. Repères, 2018.
- ROBERT J., *La monarchie marocaine*, coll. Comment ils sont gouvernés, Paris, LGDJ, 1962.
- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 8e éd., 2008.
- SILVERA V., *L'organisation politique et administrative de la Tunisie*, ENA, cours polycopié, Tunis, 1959.

SOMMACO V., *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2002.

STORA B., *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance, 1962-1988*, Coll. Repères, Paris, La Découverte, 2011.

TERRIER A., *Le Maroc*, Coll. Coloniale, Paris, Librairie Larousse, 1931.

TOZY M., *Le Roi commandeur des croyants – Édification d'un État moderne, le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986.

WATERBURY J., *Le commandeur des Croyants, la monarchie marocaine et son élite*, Paris, Puf, 1975.

ZEMRANI A. B., *La fiscalité face au développement économique et social du Maroc*, Rabat, Editions Laporte, Paris, LGDJ, 1982.

ZEMRANI A. B., *Les finances de l'État au Maroc, Tome I : Politique financière et droit budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 1998.

## Ouvrages collectifs

*Constitutions, élections et partis politiques*, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, CERES, 2000.

*Constitutions et différentes branches du droit et la jurisprudence source de droit*, Publications de l'Ecole Doctorale de la faculté de droit de Sfax, 2011.

*Développements politiques au Maghreb - Aménagements institutionnels et processus électoral*, Editions du centre national de la recherche scientifique, Paris, 1979.

*Droit et environnement social au Maghreb*, éd. du CNRS et fondation du Roi Abdul-Aziz El Saoud pour les études islamiques-Casablanca, 1989.

*L'État du Maghreb*, sous la direction de C. et Y. LACOSTE, La découverte, 1991.

*L'État de droit en France, ombres et lumières*, colloque Droit et Démocratie du 18 novembre 1992, Paris, La Documentation Française, 1993.

*L'État de droit dans le monde arabe*, sous la direction d'A. MAHIOU, CNRS éd., 1997.

*L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, sous la direction de L. PHILIP, Paris, Economica, 1996.

*L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éd. Toubkal, Casablanca, 1985.

*La vie parlementaire au Maroc*, Mars 1978, édité par le ministère de l'information, Maroc.

*Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Études en l'honneur d'A. Mahiou*, Editions publisud, 2009.

*Le grand Maghreb, données socio-politiques et facteurs d'intégration des États du Maghreb*, sous la direction de A. CLAISSE et G. CONAC, Paris, Economica, 1985.

*Les institutions en question*, Travaux publiés sous la direction de F. HAMON et D. ROUSSEAU, Colloque du 17 et 18 janvier 1992, Paris, L'Harmattan, 1992.

*Les expériences constitutionnelles maghrébines*, Journées d'études Mustapha CHAKER, 26 et 27 avril 1987, Association Tunisienne de droit constitutionnel, Tunis, CERP, 1987.

*Les nouvelles Constitutions des pays francophones du sud*, Textes d'analyses sous la direction de M.-L. MARTIN, vol. 3, Paris, L'Hermés, 1998.

*Les parlements dans le monde*, Recueil des données comparatives, sous la direction de V. HERMES et F. MENDEL, Paris, Puf, 1977.

*Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. BACCOUCHE et E. DUBOUT, Paris, LexisNexis, 2015.

*Processus budgétaire – Vers un nouveau rôle du Parlement*, Les colloques du Sénat, 24 et 25 janvier 2001, Sénat – Paris.

*Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. BASRI, M. ROUSSET, G. VEDEL, LGDJ, 1993.

## Thèses

ALOUI M.-R., *L'institution parlementaire au Maroc depuis l'indépendance*, thèse, Université Paris II, 2009.

AMELLER M., *Les questions instrument du contrôle parlementaire*, thèse, Paris, 1964.

AMICIE MAUCOUR I., *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement*, thèse, Université Paris I, 2004.

AMOR A., *Le régime politique de la Tunisie*, thèse de doctorat en droit, Paris II, 1973.

AZZOUZI A., *Autoritarisme et aléas de la transition politique dans les pays du Maghreb : les trajectoires comparées du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie*, thèse de doctorat en droit, Université des sciences sociales, Toulouse, 2005.

- BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France*, thèse, LGDJ, Paris, 2008.
- BEN AISSA M.-S., *Les expériences algériennes et tunisiennes de planification*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1982.
- BEN HAMMED R., *Le pouvoir exécutif dans les pays du Maghreb*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1984.
- BESBES S., *Le principe de la légalité de l'impôt en droit tunisien*, thèse de droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2005.
- BOUDAOUED H., *L'évolution du processus démocratique algérien*, thèse, Université de Perpignan, 2006.
- BOUSSELHAM B., *Le parlement marocain et les finances publiques*, thèse, Université Paris Nord, 1985.
- BOUZOUITA ROUROU J., *Le parlement tunisien et les finances de l'État*, thèse en vue de l'obtention du doctorat en droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, 2012.
- CAMAU M., *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1969.
- CHEURFA A., *La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle*, thèse, Paris I, 2016.
- DENIDENI Y., *La mise en œuvre de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes*, thèse, Paris X, 1999.
- DE PADIRAC H., *Le contrôle et l'évaluation parlementaire – L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris II, 2018.
- DE SOTO J., *Le constitutionnalisme en Algérie*, thèse, Paris II, 1986.
- EL KADIRI A., *Le mouvement Constitutionnel sous Moulay Hafid au début du XX<sup>e</sup> siècle*, thèse, Paris, 1969.
- ELGHALY I.-S., *Les rapports de l'exécutif et du législatif dans les États du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc)*, thèse, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix Marseille, 1984.
- ESSOUSSI A., *Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie*, thèse en droit, Panthéon Sorbonne, Paris, 1983.
- ES-SEHAB B., *La réforme budgétaire au Maghreb (Maroc-Algérie-Tunisie), face aux défis d'une nouvelle gouvernance financière performante*, thèse, Aix Marseille, 2015.

- FABERON J.-Y., *Les institutions politiques de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1974)*, thèse de doctorat en droit, Montpellier, 1975.
- GHEZALI M., *L'unité du Maghreb, les techniques juridiques de l'intégration maghrébine*, thèse de doctorat en droit, Paris, 1974.
- GILLES W., *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, thèse, Université Paris I, 2007.
- HABAS J., *La fonction législative en Algérie, Constitution du 22 novembre 1976*, thèse, Université de Montpellier I, 1980.
- JENAYAH M.-R., *Budget et plan, recherches sur les instruments budgétaires d'exécution du plan : une approche de droit économique*, thèse, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1982.
- KANSOUSSI M.-M., *Les fonctions des partis politiques au Maghreb*, thèse, Paris II, 1983.
- KHOUIDER T., *Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie*, thèse, Université de Perpignan, 2007.
- MALLEVRE F., *Les politiques constitutionnelles au Maghreb*, thèse, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 1998.
- MANSOURI I., *Le mimétisme institutionnel, Dans un pays en développement : La Tunisie*, thèse, Université de Nice – Sophia Antipolis, 1994.
- MECHICHI L., *Le budget de l'État en Tunisie, thèse de droit public*, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1993.
- NADAFI H., *La liberté de religion dans les États de droit musulman*, thèse, Université de Saint Etienne, 2013.
- NAIFAR M., *Le décret à caractère général*, thèse, faculté de droit de Sfax, 2013.
- NEJI L., *Le principe de légalité fiscale en droit Tunisien*, thèse, Université de Sfax, 2015
- SABRI A., *La place de la chambre des conseillers dans le système constitutionnel marocain*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 2002.
- SAIDI AZBERG H., *Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc*, thèse, Université de Bordeaux, 2014.
- SULIMAN M.-S., *Les fondements idéologiques du pouvoir politique au Maghreb*, thèse pour le doctorat d'État en sciences politiques, Aix en Provence, 1976.
- TURKI A., *La stratégie administrative du développement dans les États du Maghreb*, thèse, Université de Nice, 1981.

YELLES CHAOUCHE B., *La rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie*, thèse, Université d'Oran, 1994.

ZARAKET A., *Le système représentatif en Algérie dans la constitution et la charte de 1976*, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1982.

## Articles

AJROUD J., « Les imprévisions en droit budgétaire tunisien », in *Mélanges Pierre Beltrame*, PUAM, 2010, p. 29-54.

AMOR A., « La Constitution Tunisienne de 1861 », *SERVIR Revue Tunisienne du service public*, 1974-1975, n° 15-16, Tunis, p. 51-94.

AMOR A., « La nature du régime politique de la Tunisie », *RTD*, 1983, p. 39.

AMSELEK P., « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *RA*, 1970, p. 653.

ARTHUIS J., « Les rapports de la Cour des comptes au parlement : le point de vue du président de la commission des finances du Sénat », *RFFP*, n° 99, 2007, p. 59-62.

AVRIL A., « Le contrôle – Exemple du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1-4.

AVRIL.P, « Quel équilibre entre exécutif et législatif », *RDP*, numéro spécial, 2002, p. 268-278.

AVRIL.P, « Renforcer le parlement : Qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 9-19.

AVRIL P., « Pouvoir et responsabilité », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 9-23.

AZERDANE N., « Le nouveau parlement marocain : La première année de législature », in *Développements politiques au Maghreb - Aménagements institutionnels et processus électoral*, Editions du centre national de la recherche scientifique, Paris, 1979, p. 243-259.

BA MOHAMED N., « La démocratie au Maghreb : aspirations, réalisations, perspectives », *REMALD*, n° 27, 1999, p. 55-67.

BACCOUCHE N., « Constitution et État de droit », in *Constitution et État de droit*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sfax, 6-7 février 2009, ATDC, 2010, p. 1-13.

BACCOUCHE N., « Contrôle et contentieux fiscal en Tunisie », *Études juridiques*, n° 4, 1995-1996, p. 7-36.

BACCOUCHE N., « Légalité fiscale et nouvelle constitution », in *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. Baccouche et E. Dubout, LexisNexis, 2015, p. 101-112.

BADUEL P.-R., « Les enjeux de la crise politique au Maghreb aujourd’hui », *Terres marines*, n° 14, novembre, 1997, p. 8-11.

BAHBOUHI T., « Le parlement dans le discours royal », in *L’expérience parlementaire au Maroc*, Les éd. Toubkal, Casablanca, 1985, p. 35-56.

BARILARI A., « La réforme budgétaire et la responsabilisation des acteurs », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 125.

BAUDU A., « L’évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 131-157.

BAUDU A., « L’incertaine renaissance en matière budgétaire et financière », *RDP*, n° 5-2010, p. 1422-1450.

BEAUD O., « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 47-59.

BEKHECHI M.-A., « Eléments pour une lecture comparative des Constitutions Algérienne de 1989 et Marocaine de 1972 », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, LGDJ, 1993, p. 335.

BELTRAME P., « Le consentement de l’impôt, devenir d’un grand principe », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 51.

BEN ABDALLAH M., « Brèves remarques sur les pouvoirs de la chambre des conseillers », *REMALD* n° 29, 1999, p. 9-15.

BEN ACHOUR R. et BEN ACHOUR S., « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC* 2012, n° 91-92, p. 715-732.

BEN ACHOUR R. et LACHAAL A., « Le contrôle de la constitutionnalité des lois (État de la question) », *AJJC*, 7-1991, 1993, p. 637-662.

BEN ACHOUR R., « Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois en Tunisie », *AJJC*, 4-1988, 1990, p. 535-545.

BEN ACHOUR R., « La Révision constitutionnelles du 1<sup>er</sup> juin 2002 en Tunisie : entre l'affirmation de l'État de droit et le renforcement de l'autorité », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Études en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 350-361.

BEN ACHOUR R., « L'État de droit en Tunisie », in *L'État de droit dans le monde arabe*, sous la direction de A. Mahiou, CNRS éd., 1997, p. 245-256.

BEN ACHOUR R., « La constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *RFDC*, n° 100, 2014, p. 783-801.

BEN ACHOUR Y., « Droit et environnement politique, le cas de la Tunisie », in *Droit et environnement social au Maghreb*, éd. du CNRS et fondation du Roi Abdul-Aziz El Saoud pour les études islamiques-Casablanca, 1989, pp 39-61.

BEN HAMIDA A., « Problèmes théoriques et pratiques du contrôle des finances publiques », *Servir* n° 10, 1972, p. 11.

BEN HAMMED M-R, « Les compétences législatives et le contrôle des seconde chambres parlementaires », in *Mélanges offerts au doyen Abdelfattah Amor*, CPU, Tunis, 2005, p. 193-236.

BENCHEIKH M., « Constitutions démocratiques et réalités autoritaires au Maghreb : la démocratie de façade », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Études en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 242-259.

BENCHIKH M., « Les obstacles au processus de démocratisation en Algérie », *REMM*, 1992, p. 106-115.

BEN DHIAF I., « Chronique politique tunisienne », *AAN*, 1981, p. 583-627.

BENDANA K, « Le parti Ennahdha à l'épreuve du pouvoir en Tunisie », *Confluences Méditerranée*, n° 3/2012, p. 189-204.

BENDOUROU O., « Conseils constitutionnels et État de droit au Maghreb », *AAN*, 1995, p. 227.

BENDOUROU O., « Constitutionnalisme libéral et régimes constitutionnels au Maghreb », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1992, p. 249-269.

BENDOUROU O., « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 : Le changement entre mythe et réalité », *RDP*, n° 3, 2012, p. 639-662.

BENDOUROU O., « La réforme constitutionnelle marocaine de 1992 », *RDP*, n° 2, 1993, p. 431-446.

BENDOUROU O., « Le régime politique marocain sous Mohamed VI : rupture ou continuité », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Etudes en l'honneur de A. Mahiou*, Editions publisud, 2009, p. 370-387.

BENDOUROU O., « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *RFDC*, n° 3-2012, pp 511-535.

BENDOUROU O., « Les régimes politiques et le défi de la transition démocratique », *Questions internationales*, n° 10, nov.-déc., 2004, p. 54-62.

BENKHATTAB A., « Le parlement marocain : régulation politique et incertitude transitionnelle », *REMALD*, 2012, p. 29-52.

BENKHECHI M-A, « Eléments pour une lecture comparative des constitutions Algérienne de 1989 et Marocaine de 1972 », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, LGDJ, 1993, p. 335.

BENNANI-CHRAIBI M. et JEGHLLALY M/, « La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca », *RFSP*, n° 5, 2012, p. 867-894.

BERNAUD V. et FATIN-ROUGE STEFANINI M., « La réforme du contrôle de constitutionnalité, une nouvelle fois en question », *RFDC*, 2008, p. 169-177.

BERNOUSSI N., « La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuités et ruptures », *RDP*, N°3-2012, p. 663-685.

BIDEGARY C. et ÉMERI C., « Le contrôle parlementaire », *RDP*, n° 6, 1973, p. 1633.

BORELLA F., « La constitution algérienne, un régime constitutionnel de gouvernement par le parti », *RASJEP*, n° 1, 1964, p. 51-98.

BOUALEM.Y, « Finances publiques », *Les cahiers de la formation administrative*, Direction générale de la fonction publique, Ministère de l'intérieur, 1970.

BOULOURS J., « L'influence des articles 34 et 37 sur l'équilibre politique entre les pouvoirs », in *Mélanges Waline*, LGDJ, 1974, p. 198.

BOURDON J., « Un parlement renforcé », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 42-48.

BOUVIER M., « Le contrôle parlementaire en matière financière », *RDP*, 1974, p. 1451.

BOZIO A., « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, 2014, p. 59-85.

BREILLAT D., « Le bicamérisme dans le monocamérisme », in *Mélanges Gélard*, Paris, LGDJ, 1999, p. 347-354.

BURDEAU G., « Pouvoir politique et pouvoir financier », in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, 1963, p. 33-58.

CABANNES X., « L'État, le parlement et le consentement à l'impôt », *RFFP*, n° 77, 2002, p. 225.

CADOUX C., « Du consentement à l'impôt », *RSF*, 1961, p. 423.

CAMAUX M., « Caractère et rôle du constitutionnalisme dans les États maghrébins », *AAN*, 1977, p. 379-410.

CAMBY, J.-P., « Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 51-63.

CAMBY J.-P., « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 45-52.

- CARCASSONNE G., « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du parlement », in travaux du colloque *L'exercice du pouvoir financier du parlement*, Economica, 1996.
- CARCASSONNE G., « La résistance de l'assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, 1984, p. 910.
- CARCASSONNE G., « Les relations de la cour et du parlement : ambiguïtés et difficultés », *RFFP*, n° 59, 1997, p. 131.
- CARCASSONNE G., « Réhabiliter le parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37.
- CARITEY J., « La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire », *RDP*, 1974, p. 501.
- CATUSSE M., « Le charme discret de la société civile, Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc "ajusté" », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 2002, p. 297-318.
- CAVATORTA F., « La reconfiguration des structures de pouvoirs en Algérie, entre la national et l'international », *Revue Tiers-Monde*, avril-juin 2012, p. 17.
- CESARI J., « L'État de droit en Algérie : quels acteurs et quelles stratégies », in *L'État de droit dans le monde arabe*, sous la direction de A. Mahiou, p. 257-269.
- CHAKER M., « L'évolution constitutionnelle et politique de la Tunisie », in *Le grand Maghreb, données socio-politiques et facteurs d'intégration des États du Maghreb*, sous la direction de A. Claisse et G. Conac., Paris, Economica, 1985, p. 86-97.
- CHAVRIN R., « La démocratie ? Quelle démocratie ? », *Politeïa*, n° 18, 2010, p. 103-116.
- CHEVALLIER J., « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 189-207.
- CHEVALLIER J., « La régulation juridique en question », *Droits et Société*, n° 49, 2001, p. 827-846.
- CHEVALLIER J., « l'État de droit », *RDP*, 1988, p. 313-380.
- CHEVALLIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 203-217.
- CHEVILLEY-HIVER C., « La mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale », *RDP*, n° 6, 2000, p. 1679-1699.
- CHINAUD R., « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 99-108.

- CHIROUX R., « Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Ve république : le rapport général de la commission des finances du Sénat », in *Mélanges P.-M. Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 223.
- CLUZEL J., « Pratiques budgétaires et efficacité de l'État : Le point de vue de la commission des finances du Sénat », *RFFP*, n° 46, 1994, p. 169.
- COLSON J.-P., « Aspects constitutionnels et politiques du Maroc indépendant », *RDP*, 1975, p. 1281-1305.
- DEBBASH C., « Les assemblées en Tunisie », *AAN*, 1962, p. 81-113.
- DEBRÉ J.-L., « La question prioritaire de constitutionnalité », *Revue du Conseil constitutionnel algérien*, n° 2, 2013, p. 53-62.
- DELCCAMP A., « La perception du contrôle parlementaire Comment le rendre plus attractif », *Pouvoirs*, 2010, p. 109-122.
- DJAZIRI M., « La problématique partisane dans les systèmes politiques au Maghreb : relance des études comparatives », *AAN*, 1995, p. 423-449.
- DJEBBAR A. et YELLES CHAOUCHE B., « Réflexion sur le contrôle législatif », *RASJEP*, n° 1, 1988, pp 129-160 .
- DORD.D, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du parlement », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 99-118.
- DUBOIS J.-M., « Le règlement intérieur de l'assemblée populaire nationale », *RASJEP*, n° 3, 1979, p. 702.
- DUMAREY S., « Légalité administrative et légalité budgétaire », *RFFP*, n° 70, 2000, p. 73.
- EL ALAOUI H., « Les régimes arabes modernisent...l'autoritarisme », *Le Monde diplomatique*, avril 2008, p. 10 et 11.
- EL MESMOUDI T., « L'exercice du pouvoir financier du parlement », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, LGDJ, 1993, p. 559.
- EL MESSAOUDI A., « Réflexions sur l'équilibre institutionnel dans la nouvelle constitution marocaine », *AAN*, 1996, p. 583- 591.
- EL MOSSADEQ R., « Le Roi et le parlement au Maroc », in *Les expériences constitutionnelles maghrébines*, Publications du Centre d'Etudes de Recherches et de Publications, Université de Tunis, 1987, p. 165-189.
- ESSOUSSI, Présentation des Actes du colloque *Constitution et gouvernance*, Université de Sousse, octobre 2010, Tunis, Editions Latrach, p. 5-17.

- ETIEN R., « La participation de l'opposition au débat budgétaire », in *Mélanges Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 247.
- FAURE E., « La réforme du parlement français », *Les Cahiers français*, janvier-février, 1976, p. 36-39.
- FAVOREU L., « “L'exception d'inconstitutionnalité” est-elle indispensable en France ? », AIJC, 8-1992, 1994, p. 11-22.
- FELDMAN J.-P., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *RFDC*, 2010, p. 483-496.
- FOUQUET A., « L'évaluation des politiques publiques : État (s) de l'art et controverses », *RFAP*, n° 148, 2013, p. 835-847.
- GANGER M.-A., « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n° 75, 2008, p. 584.
- GARGOURI M., « Constitution et droit des finances publiques in *Constitution et différentes branches du droit et la jurisprudence source de droit* », Publication de l'école doctorale de Sfax, 2011, p. 61-104.
- GARGOURI M., « Constitution et droit des finances publiques » in *Constitutions et différentes branches du droit et la jurisprudence source de droit*, Publications de l'Ecole doctorale de la Faculté de droit de Sfax, 2011, p. 61-104.
- GARGOURI M., « État de droit et pluralisme », in *Constitution et État de droit*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sfax, 6-7 février 2009, ATDC, 2010, p. 129-155.
- GELBLAT A., « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », *Revue des droits de l'homme*, n° 6, 2014, version électronique, <http://revdh.revues.org/914>.
- GHOZALI N-E, « L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les pays du Maghreb : le déni de liberté », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit*, Études en l'honneur de A. Mahiou, Editions publisud, 2009, p. 260-271.
- GIBERT P., « Contrôle et évaluation au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences », *RFAS*, 2010, p. 71-88.
- GIBERT P., « L'évaluation politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, 2003, p. 259-273.
- GICQUEL J., « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs* n° 126, 2008, p. 47-60.
- GILLES W., « L'opposition parlementaire : Etude de droit comparé », *RDP*, n° 5, 2006, p. 1345-1386.

- GOJOSSO E., « L'encadrement juridique du pouvoir selon Montesquieu, contribution à l'étude des origines du contrôle de constitutionnalité », *RFDC*, 2007, p. 499-512.
- GOUDRON H., « L'ordonnance en Algérie (1965-1975), Essai d'analyse du système politique », *AAN*, 1975, p. 323-361.
- GOYAR C., « L'État de droit et la démocratie », in *Mélanges R. Chapus*, Paris, Monchrestien, 1992, p. 299.
- GUEYE B., « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 5-26.
- HACHEMAOUI M., « Changement institutionnel vs durabilité autoritaire – La trajectoire algérienne en perspective comparée », *Cahiers d'études africaines*, 2015, p. 649-656.
- HADJADJ D., « L'indépendance de la Cour des comptes est factice », article publié à *El Watan* le 19 février 2017.
- HARBI M., « Sur les processus de légitimation du pouvoir », *AAN*, 1989, p. 131-140.
- HERTZOG.R, « Les pouvoirs financiers du parlement », RDP, numéro spécial, 2002, p. 298.
- HOLO H., « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2009, p. 101-114.
- IBRAHIM M., « Le contrôle exercé par l'Assemblée populaire nationale », *RASJEP (Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques)*, juin, 1984, p. 363-412.
- JAN P., « Les oppositions », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 23-43.
- JAN P., « Les séparations du pouvoir », in *Mélanges J. Gicquel*, Paris, LGDJ, 2008, p. 255-264.
- JAN P., « Parlement et cour des comptes », *Pouvoirs* n° 146, 2013, p. 107-116.
- JOYE J.-F., « La sincérité, premier principe financier », *RFFP*, 2010, n° 111, p. 17-25.
- KASMI S., « Le statut de l'opposition au Maroc », *RFDC*, n° 102, 2015, p. 443-465.
- KERS L., « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : quel nouveau rôle de la Cour des comptes », in colloque FONDAFIP, sous le thème *La réforme des finances publiques au Maroc*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 19 février 2014, p. 8.
- KHATTABI M., « L'évolution des compétences du parlement », *REMALD (Revue Marocaine d'administration locale et de développement)* n° 28, 1999, p. 21-30.
- KOEING P., « La constitution financière et économique », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, p. 29.
- LAMBERT A., « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 47-57.
- LARIF-BEATRIX A., « L'Evolution de l'État tunisien », *Maghreb-Machrek*, n° 116, avril-mai-juin, 1987, p. 35.

- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 17.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., « Le contrôle parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000 », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 113.
- LASCOMBE M., « Le parlement et la loi de finances », in Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, *Mélanges R. Hertzog*, Economica, 2010.
- LASSALE J.-P., « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 17-32.
- LASSALE P.-P., « Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques », *RSLF*, 1963, p. 593.
- LATOUR X., « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI<sup>e</sup> législature », *RDP*, n° 6, 2000, p. 1661.
- LE GUENN H., MESSAGE H. et TESSIER A., « Le contrôle parlementaire du budget de l'État, le rôle de l'assemblée nationale 1983-1987 » *RFFP*, n° 18, 1987, p. 195-242.
- LE ROY.T, « Le constitutionnalisme, quelle réalité dans les pays du Maghreb », *RFDC*, n° 79, juillet 2009, p. 543-556.
- LIECKEFETT M., « La Haute Instance et les élections en Tunisie : du consensus au "pacte politique" », *Confluences méditerranée*, 2012, p. 133-144.
- LUCHAIRE F., « Le citoyen et le pouvoir économique », *Revue politique et parlementaire*, n° 842, mai 1973, p. 11-31.
- LUCHAIRE F., « Le contrôle du conseil constitutionnel sur les lois financières », *RDP*, 1997, p. 289.
- LUCHAIRE F., « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Mélanges L. Philip*, « Constitutions et finances publiques », Paris, Economica, 2005.
- M'RAD H., « La gouvernance ou la quête d'un nouvel ordre politique », in *Mélanges en hommage à Dali Jazi*, Tunis, CPU, 2010, p. 599-626.
- MABILEAU A., « La compétence financière du parlement de la cinquième république », *RSF*, 1961, p. 45.
- MADANI M., « Le parlement marocain, éléments d'une approche », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éd. Toubkal, Casablanca, 1985, p. 19-33.
- MAHIOU A., « Note sur la Constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », *AAN*, 1996, p. 479-490.
- MAHIOU A., « Quelques observations sur les partis politiques et la démocratie en Algérie », in *Mélanges Yadh Ben Achour*, CPU, Tunis, 2008, p. 1057-1081

MAHIOU A., « Les séquences du changement juridique en Algérie Cinquante ans de droit (1962-2012) », *Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales*, 2012, p. 73-89.

MAHIOU A., « Unité et diversité du Maghreb », *Questions internationales*, n° 10, nov.-déc., 2004, p. 6-20.

MAHIOU A., « Les paradoxes du Maghreb », *Terres marines*, n° 14, novembre, 1997, p. 4-7.

MARTIN PH, « Le contrôle du conseil d'État sur l'élaboration de la loi de finances », *RFFP*, n° 70, 2000, p. 49.

MASTIAS.J, « Pour un bicamérisme rénové », *Les Cahiers français*, janv.-févr., 1976, p. 48 et 49.

MATHIEUX S., « La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 59.

MEHDI R., « Politique d'association et démocratisation des États du Maghreb : la quadrature du cercle », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Études en l'honneur de A. Mahiou*, Editions Publisud, 2009, p. 388-401.

MEHL L., « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires, mythes et réalités », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 65.

MELLONI D., « La Constitution marocaine de 2011 : Une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, n° 145, 2013, p. 5-17.

MENOUNI A., « Constitution et séparation des pouvoirs », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, sous la direction de B. Driss, M. Rousset et G. Vedel, Paris, LGDJ, 1993, p. 183.

MESSAGE H., « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du parlement ? », *RFFP*, n° 41, 1993, p. 14.

MIGAUD P., « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 27.

MOHSEN-FINAN K., « Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie », *Pouvoirs*, n° 145, 2013, p. 105-121.

MRAD H., « Le système du parti ultra-dominant en Tunisie », *Mélanges A. Amor*, CPU, Tunis, 2005, pp 725-755.

MUZELLEC R., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », in *Mélanges P.-M. Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 173.

MUZELLEC R., « Un exemple du contrôle parlementaire à posteriori, la loi de règlement », *RSF*, 1973, p. 21.

- NABLI B., « L'opposition parlementaire : Un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, pp 127-141.
- NACIRI K., « L'ambivalence juridique des institutions politiques maghrébines », in *Droit et environnement social au Maghreb*, éd. du CNRS et fondation du Roi Abdul-Aziz El Saoud pour les études islamiques, Casablanca, 1989, p. 63-70.
- NAIFAR M., « L'équilibre entre les pouvoirs et contrepouvoirs », in *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, sous la direction de N. Baccouche et E. Dubout, Paris, LexisNexis, 2015, p. 59-70.
- OLIVA É., « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2015, p. 493-514.
- OTAYEK R., « “Vu d’Afrique” Société civile et démocratie », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, p. 193-212.
- PACTET P., « Constitutions, élections et partis politiques », in *Constitution et élection, Académie internationale de droit constitutionnel*, CERES, 2000, p. 349
- PEISER G., « La priorité de l’assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », in *Mélanges P.-M. Gaudemet*, Economica, 1984, p. 207.
- PEZANT J.-L., « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *Mélanges Avril*, Paris, LGDJ, 2001, p. 465-479.
- PHILIP L., « Droit constitutionnel financier et fiscal La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », *RFDC*, 2002, p. 199-212.
- PHILIP L., « L’évolution du droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 22, 1988, p. 243.
- PHILIP L., « Le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 7, 1984, p. 127.
- PHILIP L., « Le partage de la loi et du règlement en matière fiscale », *JCDF*, fascicule 6, 1981, p. 161.
- PHILIP L., « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 15-28.
- PHILIPPE X., « La question prioritaire de constitutionnalité : à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français » Réflexions après l'adoption de la loi organique, *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/2 n° 82, p 273-287.
- PIERRET C., « Le parlement et la fiscalité », *Pouvoirs*, n° 23, 1982, p. 33.
- PIMENTEL C.-M., « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45-61.

PONCELET C., « L'ordonnance relative aux lois de finances, une rigueur parfois nécessaire mais souvent excessive », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 39.

PONCELET C., « La Ve république aujourd'hui, un régime qui manque de contre-pouvoirs », *RDP*, numéro spécial, 2002, p. 99.

PONTHOREAU M-C, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 4, 2002, p. 1127-1162.

PRAT M.-P. et JANVIER C., « La cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Pouvoirs* 2010/3 (n° 134), p. 97-107.

REUTER P., « La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire », *Annales des finances publiques* 1964, n° 5 et 6, p. 104.

RIBES D., « Le comité Balladur, technicien expert du parlementaire », *RFDC*, n° 75, 2008, p. 117.

RICHARD A., « Vers un approfondissement du contrôle parlementaire », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 59.

RIVERO J., « Consensus et légitimité », *Pouvoirs* n° 5, avril 1978, p. 57-64.

ROBERT R., « La rénovation des pouvoirs du parlement », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 85-102.

ROCHERIEUX J., « L'évolution de l'Algérie depuis l'indépendance », *ERES « Sud/Nord »*, 2001/1, n° 14, p. 27-50

ROUSSET M., « Le système politique marocain » in *Le grand Maghreb, données socio-politiques et facteurs d'intégration des États du Maghreb*, sous la direction de A. Claisse et G. Conac, Paris, Economica, 1985, p. 52-70.

SAAF A., « Changement et continuité dans le système politique marocain », in *Le Maroc au présent, d'une époque à l'autre, une société en mutation*, Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences humaines, Casablanca, 2015, p. 535-568.

SAAF A., « Maghreb : sur les développements récents de la question démocratique », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1985, p. 69-94.

SAIDOUNI N., « La trésorerie algérienne », *Revue d'histoire maghrébine*, n° 3, janvier 1975, p. 18-29 (en langue arabe).

SANTISO C., « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *RFAP*, n° 6, 2006, p. 459-492.

SANTUCCI J.-C, « A propos du Maroc : peut-on garantir le changement dans la pérennité ? », *Terres marines*, n° 14, novembre, 1997, p. 20-23.

- SANTUCCI J.-C., « L'État de droit et droits de l'État au Maroc. Réflexions à propos du Conseil consultatif des droits de l'homme », *AAN*, 1995, p. 289-300.
- SCHWERER B., « Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RA*, 1990, pp 520-523
- SCHWERER B., « La déclaration générale de conformité », *RA*, 1989, p. 345-348.
- SEGUIN P., « La LOLF et la cour des comptes », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 41-52.
- SEGUIN P., « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, 2007, p. 223.
- SILVERA V., « Le régime constitutionnel de la Tunisie : la constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 », *RFSP*, 1960, p. 366-394.
- TORELLI M., « Le pouvoir royal dans la constitution », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, dirigé par D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, LGDJ, 1993, p. 107.
- TAIB S., « Société civile et transition démocratique en Algérie », *Revue algérienne des politiques publiques*, n° 3, 2014, p. 26-43.
- TOUGOURDEAU J.-P., « Réformer le droit d'initiative en matière de lois de finances », *Trésor*, février, 1982, p. 89.
- TOUZEIL-DIVINA M., « Une dévalorisation parlementaire continue », *Politeïa*, n° 18, 2010, p. 65-87.
- TURK P., « Reddition des comptes et parlement », *RFAP*, n° 160, 2016, p. 1257-1270.
- VAN MINH T., « Réflexions sur l'État de droit dans le tiers monde », *Mélanges Gonidec*, Paris, LGDJ, 1985, p. 275-305.
- VANDENDRIESSCHE X., « Le parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, pp 59-70.
- VERDIER M.-F., « Les secondes chambres en Afrique », in *Mélanges Y. Ben Achour*, CUP, 2008, p. 1169-1196.
- VIANDIER A., « La crise de la technique législative », *Droits*, n° 4, 1986, p. 75-80.
- VIDAL G., « Une nouvelle maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 163-166.
- VIDALIES A., « Comment revaloriser le Parlement », *Revue politique et parlementaire*, 2012, n° 1063-1064, p. 10-13.
- VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition, quel statut pour quelle opposition », *RFDC*, n° 77, janvier 2009, p. 153-173.
- WARSMAN J.-L., « Propositions Balladur : Le renforcement des pouvoirs du parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2005, p. 49-54.

WEBER Y., « La crise du bicaméralisme », *RDP*, 1972, p. 575-606.

YELLES CHAOUCHE B., « Constitution et partis politiques en Algérie », in *Mélanges A. Amor*, CPU, Tunis, 2005, p. 947-957.

YELLES CHAOUCHE B., « L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie », in *Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'État de droit, Études en l'honneur de A. Mahiou*, Editions Publisud, 2009, pp 362-369.

YELLES CHAOUCHE B., « La technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel algérien », *Revue du conseil Constitutionnel algérien*, n° 1-2013, p. 18.

YELLES CHAOUCHE B., « Le multipartisme en Algérie : Une nouvelle donnée constitutionnelle », *Revue africaine de droit international et comparé*, Tome 2, n° 3, 1990, p. 440-455.

ZHIRI F., « Réflexions sur l'exercice de la fonction de contrôle de la chambre des représentants durant la législature 1977-1983 », in *L'expérience parlementaire au Maroc*, Les éditions Toubkal, Casablanca, 1985, p. 95-111.

## **Articles publiés sur internet**

« La chambre des conseillers adopte le projet de loi de finances 2018 », publié sur [www.lematin.ma](http://www.lematin.ma) du 11 décembre 2017.

« Pouvoir budgétaire du parlement : mythe ou réalité », paru sur le site [www.challenge.ma](http://www.challenge.ma) le 05/10/2016.

« Au Maroc : Tout citoyen pourra soulever l'inconstitutionnalité d'une loi », publié sur [www.huffpostmaghreb.com](http://www.huffpostmaghreb.com) du 20/01/2016.

« Blocage de la cour constitutionnelle en Tunisie : les modernistes sont perdants », publié sur [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com) du 12 octobre 2018

« Chambre des représentants, adoption en commission de la première partie du projet de loi de finances », publié sur [www.lematin.m](http://www.lematin.m) du 15 novembre 2017.

« Evaluation des politiques publiques : Le rapport du parlement est prêt », publié sur [www.leseco.ma](http://www.leseco.ma) du 14 juillet 2016.

« Finances publiques : des avancées pour plus de transparence, mais... », publié sur [www.maghress.com](http://www.maghress.com) du 17/09/2012

« Finances publiques : lorsque les comptes de l'État snobent le Parlement », publié sur [www.maghress.com](http://www.maghress.com) du 11/09/2012.

- « FMI : La Tunisie reste très vulnérable sur le plan macroéconomique », du 28 mars 2018  
www.imf.org / Communiqué de presse de fin de mission en Tunisie d'une équipe des services du FMI, du 17 juillet 2019.
- « L'indépendance de la Cour des comptes menacée ? », publié sur www.realites.com.tn le 9 juin 2017.
- « L'information économique marocaine en continu », publié sur www.medias24.com du 13 décembre 2013.
- « La mise en œuvre du règlement intérieur », publié sur www.lematin.ma du 08 novembre 2017.
- « La proposition de la commission des finances », publié sur www.liberte-algerie.com du 28/12/2013.
- « Le ministre des finances présente le projet de loi organique relative aux lois de finances », publié sur www.apn.dz le 8 mai 2018.
- « Le parlement veut approfondir son action d'évaluation des politiques publiques », publié sur www.elwatan.com du 7 mai 2015.
- « Le PLF 2015 à la Chambre des conseillers, débats animés en perspective », www.medias24.com du 24 novembre 2014.
- « Le prix Nobel de la paix est décerné au Quartet du dialogue national tunisien », publié sur www.jeuneafrique.com le 09/10/2015.
- « Loi de finances rectificative, l'Istiqlal marque son territoire dans l'opposition », publié sur www.leconomiste.com Edition n° 5284 du 31 mai 2018
- « Nouvelle Constitution – Algérie : la presse partagée, la diaspora et l'opposition critiques », publié sur www.lepoint.fr du 8 février 2016.
- « Organe national de prévention et de lutte contre la corruption : une plateforme électronique pour la déclaration du patrimoine », publié sur www.aps.dz le 13 décembre 2017.
- « PLF 2018 : 28 amendements retenus par la commission des finances » publié sur www.algerie-eco.com du 25/11/2017.
- « Plus de 8500 questions de parlementaires au gouvernement restées sans réponse », publié sur le site www.huffpostmaghreb.com du 12/07/2016.
- « Tensions à l'ARP autour de la question du fonds de dignité et de réhabilitation des victimes de la dictature », publié sur www.huffpostmaghreb.com du 30/12/2013.
- « Une Constitution minée et régressive par rapport à celle de 1959 », publié sur le site de www.lapresse.tn , le 17 janvier 2014

« Vers la mise en place d'un système intégral d'évaluation des politiques publiques en Tunisie », publié sur [www.pm.gov.tn](http://www.pm.gov.tn) le 18/12/2015.

« Vous avez dit monarchie parlementaire ? », publié sur [www.courrierinternational.com](http://www.courrierinternational.com) du 20 juin 2011.

« Walid Ben Salah : “Le PLF 2019 n'est pas une source d'insatisfaction” », article publié sur [www.leconomistemaghrebin.com](http://www.leconomistemaghrebin.com) du 5 novembre 2018.

ABDELLATIF BENACHENHOU M., à propos de l'évaluation des politiques publiques : « L'expérience est très limitée en Algérie », publié sur [ar.lemaghreb.tn](http://ar.lemaghreb.tn) le 19/02/2013

BARKA Z., « Il est fondamental de relancer la modernisation du système budgétaire », publié sur [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com) du 05/02/2018.

BENTEBOULA M.-S., « Face à Bouteflika, l'opposition peut-elle préconiser un candidat unique à la présidentielle », [www.lematindalgerie.com](http://www.lematindalgerie.com) du 15 février 2018

CANAVAGGIO P., « Vers un droit d'accès à l'information publique, les avancées récentes des normes et des pratiques », p. 21, publié sur [www.enssib.fr](http://www.enssib.fr) en 2013 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

EL ALAOUI Hicham Ben Abdallah, « Les régimes arabes modernisent...l'autoritarisme », avril 2008, pp. 10 et 11, publié sur [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr),

EL HARCHAOUI A., « La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », Revista Elecrtônica de Mestrado em direito da UFAL, Volume 6, n° 2, 2015, p. 98.

GELBLAT A., « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », Revue des droits de l'homme, n° 6, 2014, p. 9. version électronique, <http://revdh.revues.org/914>.

HADJADJ D., « L'indépendance de la cour des comptes est factice », article publié sur [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com) du 19 février 2017.

KERS L., « Aller au-delà du contrôle de la gestion des finances publiques pour apprécier la réalisation de leurs objectifs de développement », publié sur [www.lopinion.ma](http://www.lopinion.ma) le 25/09/2013.

KHARBICH M., « L'expérience parlementaire (1963 – 1965) et la transition politique au Maroc », RHA (Revue Historia Actuel), Vol 2, Numéro 2, 2004

KOUTCHOUKALI A., « La démocratie confisquée – Historique sommaire de la répression d'octobre 1988 et du putsch militaire du janvier 1992 », publié sur [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr) du 16 février 2013.

Maroc : les leçons du président de la Cour des comptes au gouvernement », publié sur [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com) du 5 juillet 2017

MENGAD S., « Maroc : Quelle société civile », publié sur [www.libreafrique.org](http://www.libreafrique.org) publié le 17 octobre 2014.

SLIM H., « La nouvelle constitution tunisienne », [www.leaders.com.tn](http://www.leaders.com.tn) du 1er février 2014.

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) /Nouveau processus budgétaire axé sur le résultat et la performance : Le projet tunisien.

YOUS N., « Qui sont ces seigneurs qui gouvernent l'Algérie », publié sur le blog de [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr) du 7 avril 2014.

## Sites officiels

[majles.marsad.tn](http://majles.marsad.tn)

[www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

[www.apn.dz](http://www.apn.dz)

[www.arp.tn](http://www.arp.tn)

[www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)

[www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

[www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma)

[www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)

[www.courdescomptes.nat.tn](http://www.courdescomptes.nat.tn)

[www.csce.ma](http://www.csce.ma)

[www.gbo.tn](http://www.gbo.tn)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.lesoirdalgerie.com](http://www.lesoirdalgerie.com)

[www.nabni.org](http://www.nabni.org)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



## INDEX

*Les numéros renvoient aux pages*

### A

- absentéisme : 71, 72, 347, 348
- algérien : 30, 54, 60, 67, 74, 85, 99, 100, 110, 112, 123, 124, 128, 130, 131, 140, 150, 153, 154, 155, 158, 168, 169, 188, 196, 197, 221, 223, 224, 225, 226, 234, 241, 245, 246, 252, 263, 274, 284, 285, 302, 303, 328, 329, 330, 341, 348
- amendements : 74, 119, 120, 122, 123, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 191, 199, 236, 259, 262
- assemblée : 20, 22, 26, 29, 30, 43, 46, 55, 57, 60, 67, 68, 69, 71, 73, 78, 84, 87, 88, 96, 100, 107, 115, 118, 123, 133, 138, 147, 151, 153, 161, 167, 168, 178, 186, 191, 228, 234, 256, 257, 266, 271, 280, 315, 327, 330, 332, 345, 346, 356, 357
- Assemblée nationale constituante : 21, 22, 24, 25, 88, 91, 165, 177, 184, 233, 334, 356

### B

- bicamérisme : 29, 30, 32, 33, 48, 67, 98, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 136, 169, 232, 235
- bonne gouvernance : 37, 126, 177, 184, 210, 217, 283, 285, 293, 294, 295,

296, 297, 324, 325, 326, 327, 335, 343, 351, 363

Burdeau : 13, 14, 17, 19, 355

### C

Chambre des conseillers : 27, 29, 48, 49, 62, 65, 66, 72, 74, 106, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 136, 141, 143, 177, 232, 242, 243, 261, 262, 267, 318

Chambre des représentants : 27, 28, 29, 57, 66, 68, 72, 94, 95, 110, 113, 120, 122, 123, 149, 151, 156, 157, 158, 172, 173, 182, 183, 215, 232, 242, 243, 249, 259, 261, 262, 272, 318, 319, 320, 324, 361

colonisation : 29, 77, 79, 86

commission des finances : 36, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 141, 145, 178, 179, 182, 183, 186, 190, 191, 270, 306, 313, 315, 316, 317, 320, 328, 329, 331

compétence normative : 25, 92, 108

Conseil constitutionnel : 70, 103, 104, 106, 141, 187, 239, 240, 241, 242, 245, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263

Conseil de la Révolution : 31, 57, 98

consentement : 15, 16, 17, 26, 76, 77, 82, 83, 87, 92, 96, 100, 107, 146, 233, 239

contrôle : 18, 29, 30, 35, 36, 37, 43, 45, 60, 70, 72, 77, 79, 84, 99, 116, 126, 129, 130, 134, 149, 150, 153, 156, 166, 177, 179, 180, 182, 187, 188, 195, 201, 207, 212, 213, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 272, 274, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 296, 297, 298, 301, 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 348, 354, 356, 359, 361, 362, 363, 364, 365, 367, 396

Cotteret : 18, 189

Cour constitutionnelle : 139, 246, 247, 248, 249, 250, 259

Cour des comptes : 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 296, 302, 312, 316, 317, 319, 320, 321, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 363, 394, 396

## D

débats budgétaires : 51, 59, 64, 69, 71, 145, 163, 201, 212

délai : 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 62, 67, 102, 103, 109, 110, 111, 118, 119, 120, 124, 141, 151, 152, 153, 154, 155, 172, 195, 244, 245, 246, 251, 254, 255, 259, 268, 271, 272, 273, 275, 280, 334

délégation : 23, 24, 25, 89, 90, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 193, 230, 231

démocratisation : 30, 32, 36, 98, 114, 176, 199, 202, 205, 206, 207, 210, 216, 219, 223, 226, 227, 294, 351, 353, 364

## E

évaluation des politiques publiques : 37, 152, 266, 278, 293, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 329, 330, 331, 335, 337, 338, 350, 352, 353, 363, 394, 395

évolution : 13, 14, 16, 20, 35, 37, 39, 40, 84, 85, 112, 120, 125, 147, 157, 162, 198, 207, 222, 232, 238, 263, 265, 279, 290, 291, 301, 305, 312, 329, 344, 357, 364, 367

exécutif : 18, 23, 27, 28, 39, 43, 52, 60, 64, 66, 71, 75, 78, 87, 88, 89, 99, 102, 104, 105, 108, 111, 112, 128, 153, 171, 175, 189, 190, 191, 192, 195, 197, 198, 199, 220, 228, 230, 237, 260, 271, 277, 278, 282, 284, 289, 310, 314, 319, 322, 323, 327, 335, 341, 350, 360, 362

## G

gouvernement : 22, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 35, 39, 47, 49, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 78, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 91, 93, 94, 95, 98, 99, 101, 102, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 114, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 131, 132, 134, 137, 138, 139, 140, 141,

143, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 163, 166, 167, 168, 175, 177, 179, 180, 183, 185, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 212, 218, 220, 229, 232, 236, 240, 243, 244, 247, 254, 259, 260, 261, 262, 264, 267, 271, 272, 274, 275, 279, 280, 284, 289, 291, 302, 307, 313, 314, 317, 318, 320, 323, 327, 328, 329, 331, 335, 344, 345, 346, 357, 360, 361, 362, 363, 367, 396

## I

indépendance : 13, 21, 27, 29, 30, 38, 45, 48, 56, 57, 76, 79, 84, 85, 86, 87, 92, 93, 95, 96, 97, 102, 109, 113, 129, 134, 161, 162, 167, 169, 171, 172, 173, 206, 210, 212, 215, 222, 227, 229, 232, 233, 239, 240, 265, 269, 283, 284, 287, 335, 339, 341, 344, 350, 356, 358, 359, 366, 394, 396

information : 36, 61, 74, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 157, 179, 186, 200, 201, 226, 267, 276, 288, 291, 297, 298, 301, 302, 314, 319, 350, 359, 363, 395

institutions : 13, 21, 30, 31, 35, 38, 40, 67, 77, 78, 79, 84, 85, 93, 108, 112, 161, 173, 174, 178, 184, 194, 195, 201, 205, 206, 208, 210, 218, 223, 227, 229, 231, 241, 251, 273, 274, 283, 290, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 305, 316, 324, 328, 335, 342, 347, 350, 351, 353, 364, 365, 366

## L

l'Assemblée populaire nationale : 32, 47, 50, 74, 123, 124, 145, 154, 166, 167, 196, 198, 225, 235, 340, 350

légalité budgétaire : 46, 56, 75, 192

légalité fiscale : 75, 76, 87, 88, 89, 91, 101, 231

législative : 22, 23, 29, 32, 35, 45, 66, 67, 75, 83, 88, 89, 95, 96, 99, 104, 106, 108, 109, 115, 170, 180, 182, 195, 196, 197, 232, 233, 245, 249, 250, 251, 252, 264, 267, 275, 282, 284, 285, 301, 312, 313, 319, 344, 359, 361, 362

loi de règlement : 265, 266

lois de finances : 31, 33, 37, 43, 48, 54, 57, 63, 84, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 103, 118, 120, 133, 134, 135, 137, 166, 189, 194, 207, 230, 231, 232, 233, 237, 238, 252, 253, 254, 259, 262, 263, 265, 266, 267, 274, 275, 276, 278, 279, 281, 282, 284, 286, 288, 291, 292, 299, 302, 304, 305, 306, 307, 310, 311, 316, 327, 328, 331, 332, 341, 394

## M

majorité : 23, 25, 30, 36, 45, 64, 66, 68, 69, 71, 72, 115, 121, 123, 134, 136, 138, 143, 152, 161, 164, 166, 169, 175, 178, 179, 180, 182, 184, 185, 186, 200, 201, 248, 271, 317, 340, 349, 355, 365, 366

marocain : 27, 28, 30, 56, 60, 72, 73, 74,

93, 108, 114, 121, 122, 124, 141, 142, 143, 156, 157, 158, 159, 170,

171, 172, 180, 181, 195, 196, 199, 215, 217, 218, 219, 220, 237, 246, 249, 250, 258, 259, 260, 263, 271, 272, 273, 287, 289, 299, 318, 320, 330, 336, 343

## O

opposition : 36, 62, 65, 69, 71, 72, 94, 140, 141, 143, 152, 161, 162, 165, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 200, 216, 228, 258, 259, 344, 366

ordre du jour : 21, 74, 75, 180, 187, 197, 198, 199, 210

organe législatif : 14, 17, 19, 20, 30, 32, 38, 39, 47, 48, 51, 52, 57, 87, 101, 104, 110, 157, 205, 207, 226, 357, 360, 361, 365

## P

parlementaire : 14, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 43, 45, 60, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 88, 93, 94, 106, 108, 113, 116, 120, 122, 123, 125, 132, 133, 139, 146, 150, 152, 153, 156, 160, 162, 163, 164, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 190, 191, 195, 197, 198, 200, 212, 217, 219, 220, 228, 229, 230, 232, 235, 236, 237, 248, 264, 265, 266, 270, 273, 274, 289, 290, 291, 297, 298, 312, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 325, 326, 327, 330, 331, 332, 341, 348, 360, 362, 363, 364, 367

parti : 21, 30, 32, 33, 54, 152, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 183, 184, 191, 211, 212, 222, 223, 224, 282, 283, 346, 348

partis politiques : 29, 35, 36, 71, 160, 161, 162, 164, 165, 168, 169, 170, 174, 175, 180, 189, 213, 216, 223, 224, 345, 346, 347

pouvoir financier : 13, 14, 16, 17, 20, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 45, 46, 47, 53, 56, 65, 75, 79, 85, 86, 87, 93, 94, 95, 125, 135, 145, 159, 160, 161, 189, 194, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 207, 234, 238, 263, 264, 271, 291, 292, 312, 342, 363, 364, 365, 366, 367

pouvoir fiscal : 76, 77, 100, 104, 107, 194

pouvoir législatif : 16, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 32, 33, 34, 38, 46, 52, 53, 59, 71, 75, 78, 83, 85, 87, 88, 89, 92, 102, 108, 109, 111, 114, 115, 116, 125, 135, 137, 167, 177, 195, 220, 228, 230, 274, 276, 277, 284, 307, 317, 327, 354, 359, 360

pouvoirs politiques : 13

problématique : 13, 30, 39, 43, 64, 161, 167, 189, 201, 320, 330, 339, 353

## Q

questions : 112, 117, 137, 146, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 173, 177, 178, 180, 200, 201, 286, 287, 335, 337, 358, 359, 360, 361, 362

## R

Roi : 15, 16, 26, 27, 28, 29, 93, 94, 95, 108, 121, 128, 170, 172, 173, 174,

195, 215, 216, 218, 219, 220, 232,  
243, 260, 286, 287

société civile : 185, 342, 343, 344, 345,  
346, 347, 348, 349, 350, 351, 353,  
354, 359, 396

**S**

séparation : 18, 26, 39, 210, 211, 212,  
217, 226, 295, 367

structurelle : 326

séparation des pouvoirs : 26

structurelles : 39, 43, 45, 201, 334

**V**

vote du budget : 47, 52, 56, 66, 100, 189,  
234, 309



## TABLE DES MATIÈRES

Remerciements .....	7
Liste des abréviations .....	9
Sommaire .....	11
<b>Introduction .....</b>	<b>13</b>
I – La détermination des notions.....	14
A – Définition du pouvoir financier .....	14
B – Définition de l'organe législatif .....	17
II – l'évolution institutionnelle de l'organe législatif dans les trois États du Maghreb.....	20
III – L'intérêt du sujet.....	34
IV – La méthodologie de la recherche .....	38
V – Problématique et plan .....	39
<b>Partie I — Un pouvoir financier dont l'existence est discutable.....</b>	<b>41</b>
<b>Chapitre 1 – Un pouvoir financier structurellement fragilisé .....</b>	<b>45</b>
Section 1 – un Pouvoir financier mal encadré .....	45
§ 1 – Un pouvoir qui tâtonne entre rigueur et déficience.....	46
A – Une légalité budgétaire encombrée .....	46
1) Un cadre temporel draconien .....	47
a) Des délais enserrés.....	48
b) Un dépassement du délai « sanctionné ».....	51
2) Une procédure de vote à étendue faible .....	59
a) L'examen de la loi de finances en commissions .....	60
b) Des discussions en assemblée plénière à faible consistance.....	69
B – La légalité fiscale est contournée dans les trois États du Maghreb .....	76
1) La transposition du principe du consentement à l'impôt au Maghreb ....	76
a) Le principe du consentement à l'impôt avant la colonisation.....	77
b) Le principe du consentement à l'impôt sous le protectorat.....	82
c) Le principe du consentement à l'impôt après l'indépendance .....	87
2) La délégation en matière fiscale : un moyen de « désengagement » de l'organe législatif.....	101
§ 2 – Une structure institutionnelle désorientée .....	112
A – Flottement entre monocamérisme et bicamérisme.....	113

B – La seconde chambre : rôle marginalisé et statut inégalitaire en matière financière .....	117
<b>Section II – Un pouvoir financier mal outillé.....</b>	<b>125</b>
§ 1 – Le verrouillage des mécanismes juridiques mis en œuvre dans le processus budgétaire .....	125
A – La mise à mal des principes budgétaires .....	126
B – Une initiative d'amendement fortement limitée.....	133
§ 2 – Un pouvoir financier opprimé par une technicité accrue .....	145
A – L'insuffisance de l'information.....	146
B – L'inefficacité des questions parlementaires .....	150
<b>Chapitre 2 – Un pouvoir financier politiquement déficient.....</b>	<b>160</b>
Section 1 – Un pouvoir financier hypothéqué par l'enjeu partisan..	161
§ 1 – La problématique partisane dans les États du Maghreb .....	161
A – Un parti politique longtemps ultra-dominant en Tunisie .....	162
B – Le parti unique était le noyau central du système partisan en Algérie ..	166
C – La suprématie représentative de l'institution royale au Maroc.....	170
§ 2 – Statut fortement minoritaire de l'opposition au Maghreb .....	174
A – Reconnaissance constitutionnelle « consolante » au Maroc et en Tunisie.....	176
B –Reconnaissance constitutionnelle tardive et marginalisée en Algérie ..	186
Section II – Un parlement réduit à une chambre d'enregistrement de la politique gouvernementale .....	189
§ 1 – La prépondérance de l'exécutif dans le processus budgétaire .....	189
§ 2 – L'empêtement systématique du pouvoir exécutif sur le domaine législatif .....	194
Conclusion de la première partie .....	199
<b>Partie II – Un pouvoir financier dont la consécration est discutée .....</b>	<b>203</b>
<b>Chapitre I – Un pouvoir financier confronté à un processus incertain de démocratisation .....</b>	<b>206</b>
Section I – Un pouvoir financier difficilement inscrit dans un contexte affiché de modernisation .....	207
§ 1 – Un « État de droit » de façade .....	208
A – La notion de l'État de droit est un référentiel indispensable dans les Constitutions des trois États du Maghreb .....	210
B – La distorsion entre le texte constitutionnel et la pratique politique .....	218
§ 2 – Le problème du mimétisme dans les États du Maghreb .....	227

Section 2 –Un pouvoir financier très peu contrôlé.....	238
§ 1 – Évolution institutionnelle instable du contrôle de constitutionnalité des lois au Maghreb.....	238
§ 2 – L'inefficience du contrôle de la constitutionnalité des lois de finances .....	252
§ 3 – Contrôle parlementaire <i>a posteriori</i> insignifiant .....	264
A – La loi de règlement : un instrument parlementaire sans véritable enjeu .....	265
B – Le rôle résiduel de la Cour des comptes .....	277
<b>Chapitre II Pouvoir financier en quête d'émancipation .....</b>	<b>291</b>
Section I De nouveaux indicateurs dans l'exercice du pouvoir financier du parlement.....	292
§ 1 – L'adoption de la « bonne gouvernance ».....	293
A – L'intégration du principe de transparence de la gestion des deniers publics .....	297
B – La gestion budgétaire par objectifs.....	306
§ 2 – L'évaluation des politiques publiques .....	312
A – La mission parlementaire d'évaluation des politiques publiques .....	312
B – L'association de la Cour des comptes au Maghreb en tant qu'organe intervenant dans l'appréciation de la gestion des deniers publics .....	331
Section II – le rôle émergent de nouveaux intervenants non politiques.....	342
§ 1 – Le rôle grandissant de la société civile.....	342
§ 2 – L'implication des organismes représentants des intérêts économiques et sociaux .....	354
Conclusion de la seconde partie .....	363
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>365</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>369</b>
La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.....	369
La Constitution marocaine du 1 <sup>er</sup> juillet 2011.....	375
La Constitution algérienne du 6 mars 2016 .....	383
La législation tunisienne .....	392
La législation marocaine.....	394
La législation algérienne .....	399
<b>Bibliographie.....</b>	<b>405</b>
Ouvrages généraux .....	405
Ouvrages spéciaux .....	407
Ouvrages collectifs .....	409

Thèses .....	410
Articles .....	413
Articles publiés sur internet .....	426
Sites officiels .....	429
<b>Index .....</b>	<b>431</b>
Table des matières .....	437



## Résumé

La thèse porte sur la comparaison des pouvoir financier des organes législatifs respectifs dans les trois pays du Maghreb (Tunisie, Algérie et Tunisie). L'étude consiste à mettre l'accent sur les obstacles qui entravent l'exercice du pouvoir financier des organes législatifs du Maghreb. Ces obstacles ont un double aspect, conjoncturel et structurel. Les obstacles structurels se manifestent dans la fragilité du processus budgétaire ainsi que dans l'insignifiance du principe du consentement à l'impôt. Les obstacles conjoncturels se caractérisent par la prévalence de l'enjeu partisan dans les trois pays du Maghreb, ainsi qu'une institution parlementaire désorientée entre le bicamérisme et le monocamérisme. La consécration d'un pouvoir financier bien structuré et animé par une volonté claire de démocratisation, est devenue une revendication politique dans les trois États du Maghreb car ils ne pourront pas rester indifférents aux profondes mutations qui surviennent partout dans le monde. De ce fait, une nouvelle aspiration à la démocratie et à la bonne gouvernance émerge dans les trois États du Maghreb. Toutefois, l'évolution du processus de démocratisation ainsi que d'émancipation du pouvoir financier du parlement dans les trois États du Maghreb, ne nous permet pas de faire abstraction de certains facteurs politiques qui rend l'équation entre les objectifs assignés et les moyens mis en œuvre pour les réaliser, très difficile.

**Mots clés :** Pouvoir financier, organe législatif, consentement à l'impôt, démocratisation, Etat de droit, bonne gouvernance, logique de résultat, évaluation des politiques publiques, émancipation.

### *Abstract*

*The thesis focuses on the comparison of the financial powers of the respective legislative bodies in the three Maghreb countries (Tunisia, Algeria and Morocco). The study focuses on the obstacles that hinder the financial power of Maghreb legislative bodies. These obstacles have a dual, cyclical and structural aspect. Structural barriers are manifested in the fragility of the budgetary process as well as in the insignificance of the principle of consent to tax. The cyclical obstacles are characterized by the prevalence of partisan issues in the three Maghreb countries as well as a parliamentary institution disoriented between bicameralism and mono-merism. The consecration of a well-structured financial power driven by a clear desire for democratization has become a political demand in the three Maghreb states because they will not be able to remain indifferent to the profound changes that are taking place all over the world. However, the evolution of the process of democratization as well as the emancipation of the financial power of parliament in the three Maghreb states, does not allow us to ignore certain political factors that makes the equation between the objectives and the means used to achieve them very difficult.*

**Key words:** Financial power, legislative body, consent to taxation, democratization, rule of law, good governance, result logic, evaluation of public policies, emancipation.