

# La proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle. Réflexion sur un mort-né

**Hassan DHIFALLAH**

Doctorant en droit public  
Université de Carthage  
Enseignant universitaire  
Université de Sfax

## ملخص

85

لطالما مثل إنشاء محكمة دستورية تونسية مسألة شائكة نظراً لصلاحياتها التي تُقيّد وتراقب تصرفات من هم في السلطة. تُركّز هذه المقالة على مقترح قانون أساسي بشأن المحكمة الدستورية، تمّ عرضه على البرلمان في شهر أفريل من سنة 2025، ولكنه أجهض للأسف. لذا، تُمثّل هذه المقالة تأملاً في مشروع قد وُلد ميتاً وتُعنى بتحليل شكله وجوهره على ضوء دستور 2022.

## Résumé

L'établissement d'une Cour constitutionnelle tunisienne représente un problème épineux étant donné ses compétences limitant et contrôlant l'action de ceux au pouvoir. La présente réflexion tourne autour d'une proposition de loi organique relative à la Cour constitutionnelle, présentée en avril 2025 au Parlement mais qui a été, malheureusement, avortée. Il s'agit, alors, d'une réflexion sur un mort-né tout en analysant aussi bien sa forme que son fond à l'aune de la Constitution de 2022.

## ABSTRACT

The establishment of a Tunisian Constitutional Court has been a thorny issue given its attributions, which limit and control the actions of those in power. This discussion focuses on a proposed organic law on the Constitutional Court, presented to Parliament in April 2025 but which was, unfortunately, aborted. It is, therefore, a reflection on a stillborn project while analyzing both its form and its substance in the light of the 2022 Constitution.

## Introduction

Que se serait-il passé si la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle avait été adoptée? Plusieurs scénarios sont envisageables, étant donné l'absence de contrôle de constitutionnalité des projets de loi, l'objet même de cette proposition. L'intérêt de cette réflexion tient à l'événement historique lui-même, qui doit prendre de l'ampleur et faire ultérieurement l'objet d'une écriture historique rigoureuse, afin qu'il ne tombe jamais dans l'oubli ni ne soit falsifié<sup>(1)</sup>. En effet, le 11 avril 2025, le bureau d'ordre de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) tunisien a reçu une proposition de loi organique relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle, présentée par dix députés. Sept d'entre eux étaient issus du bloc parlementaire «Pour que le peuple gagne», deux étaient indépendants et un autre provenait du bloc «L'honnêteté et le travail».

Quelques jours plus tard, certains des dix députés ont retiré leurs signatures en raison de la polémique suscitée par leur proposition de loi. Cela a conduit le bureau d'ordre de l'ARP et les autres députés

(1) \* Mes remerciements les plus sincères vont à Madame Lamia NEJI pour sa gentillesse, sa relecture attentive et ses remarques pertinentes, même lorsque nos points de vue différaient sur certaines idées présentées ici. Puisse-t-elle trouver dans cette réflexion l'expression de ma profonde gratitude et de ma reconnaissance. انظر. فتحي ليسيير، تاريخ الزمن الراهن. عندما يطرق المؤرخ باب الحاضر، تونس، دار محمد علي للنشر، 2012.

à pousser un soupir de soulagement et à retirer la proposition<sup>(2)</sup>. De plus, dans une interview, la présidente de la Commission des droits et des libertés au sein de l'Assemblée, la députée Manel Bdaida, a estimé que la Cour constitutionnelle relève de la politique générale de l'État et que la proposition de loi correspondante doit émaner du Président de la République, compte tenu du régime institué par la Constitution de 2022<sup>(3)</sup>.

Depuis la mise en place de la première chambre législative, à la suite des élections du 17 décembre 2023, le législateur a renoncé à son rôle fondamental et a soumis sa volonté au Chef de l'État, qui incarne en pratique tous les pouvoirs. En effet, le Président de la République est intervenu pour mettre fin à une délibération parlementaire concernant la criminalisation de la normalisation des relations entre l'État tunisien et l'entité sioniste<sup>(4)</sup>, selon les allégations du président de l'Assemblée lui-même, Ibrahim Bouderbala.

(2) Il convient de souligner qu'après son retrait, la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle a été retirée du site officiel de l'ARP et ne figure aujourd'hui nulle part. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles il paraît essentiel de consigner cet événement afin d'en préserver la mémoire et la portée historique.

(3) [https://m.jawharafm.net/ar/article/%D8%A8%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%8A%D8%AC%D8%A8-%D8%A3%D9%86-%D8%AA%D9%-83%D9%88%D9%86-%D8%A8%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D9%85%D9%86-%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%B3-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8-%D-9%81%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D9%88/105/274720?fbclid=IwY2xjawJ5yaRl eHRuA2FlbQIxMQABHr177egVxIHMc7fj2vWkj2EqycFxcVQvozha3sG3nrNjX\\_ lbcYUXNHjeEzez\\_aem\\_rfg7ulpCpKhpiivciw\\_x2A](https://m.jawharafm.net/ar/article/%D8%A8%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%8A%D8%AC%D8%A8-%D8%A3%D9%86-%D8%AA%D9%-83%D9%88%D9%86-%D8%A8%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D9%85%D9%86-%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%B3-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8-%D-9%81%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D9%88/105/274720?fbclid=IwY2xjawJ5yaRl eHRuA2FlbQIxMQABHr177egVxIHMc7fj2vWkj2EqycFxcVQvozha3sG3nrNjX_ lbcYUXNHjeEzez_aem_rfg7ulpCpKhpiivciw_x2A), consulté le 26/04/2025.

(4) Cf. Proposition de loi n° 14/2023 criminalisant la normalisation avec l'entité sioniste, disponible sur [https://www.arp.tn/ar\\_SY/document/download/91817](https://www.arp.tn/ar_SY/document/download/91817), consulté le 26/04/2025.

L'exemple du décret-loi n° 2024-1 du 13 septembre 2024, relatif à l'organisation des relations entre l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) et le Conseil National des Régions et des Districts (CNRD)<sup>(5)</sup>, ne fait que témoigner de la prédominance présidentielle, de l'atteinte au principe de l'autonomie des assemblées parlementaires et de la renonciation du pouvoir législatif à son rôle fondamental. Aujourd'hui, le Parlement tunisien n'est qu'une institution avalisant les décisions du Président de la République, simplement parce que certaines décisions doivent revêtir la forme de loi. Les compétences prévues par la Constitution ne sont pas toujours minutieusement respectées.

La proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle illustre une tentative manifeste de rompre avec la passivité du législateur, resté dans l'ombre du Président. Néanmoins, il s'agit d'une tentative échouée. Quoique malmené, le Parlement n'a pas pu se dégager de la prédominance politique de son tuteur, le Président, et cet échec ne fait que confirmer ce constat.

88

Ces lignes visent à analyser cette proposition de loi échouée. Elle constitue un frémissement face à la prédominance présidentielle, puisque les dix députés ont fait preuve d'audace en formulant une proposition ambitieuse et prometteuse, mais incompatible avec la Constitution de 2022. La proposition a outrepassé les compétences constitutionnelles prévues pour la Cour, en lui attribuant deux prérogatives supplémentaires. Il ne s'agit pas de prérogatives ordinaires, mais de compétences déterminantes, influant directement sur les actions du Président de la République, ces prérogatives intéressent la question de la destitution et de l'intervention de la Cour en cas d'état d'exception<sup>(6)</sup>.

(5) *J.O.R.T.*, n° 112, 13 septembre 2024, pp. 4825-4827.

(6) Le cas de la destitution du Président de la République a conduit le conseil local de la délégation d'Omrane Supérieur à solliciter, auprès du Gouverneur de Tunis, un permis de manifestation, comme expression de son indignation face à l'abus des députés dans leur proposition et à leur tentative de porter atteinte à la personne du Président en prévoyant ce que la Constitution n'a pas prévu.

Cette proposition s'inscrit dans une continuité de tentatives pour établir une instance chargée du contrôle de constitutionnalité des lois. Pour l'histoire, une telle instance n'a pas été prévue dans la Constitution de 1959. Sa première genèse a pris la forme d'un décret présidentiel, le décret n° 87-1414 du 16 décembre 1987 relatif à l'établissement du Conseil constitutionnel<sup>(7)</sup>. Cela ne signifie pas qu'aucune tentative de contrôle de constitutionnalité n'avait été faite auparavant. En effet, il convient de rappeler que le projet de création du Conseil constitutionnel date de 1971, mais n'a pas abouti en raison de la révision substantielle de la Constitution en 1976<sup>(8)</sup>. Avant 1987, il existait également des tentatives de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, exercées par la justice judiciaire et la Cour de sûreté de l'État. Toutes ces initiatives sont restées inachevées<sup>(9)</sup>.

Presque trois ans après l'apparition du décret présidentiel, une loi relative au Conseil constitutionnel a été votée<sup>(10)</sup>, sans que la Constitution n'en prévoit l'existence. Le Conseil constitutionnel n'a été constitutionnalisé qu'en 1995 avec la loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, qui a institué le chapitre IX relatif à cette instance<sup>(11)</sup>. Désormais, c'est la loi organique qui fixe la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil constitutionnel. Suite à cela, l'article 72 a prévu la saisine obligatoire du Conseil pour les projets de loi organique, ce qui illustre l'importance des matières régies par la loi organique.

(7) *J.O.R.T.*, n° 88, 18 décembre 1987, pp. 1546.

(8) Il est à souligner que le projet de loi inachevé de 1971 a prévu un Conseil chargé, hormis d'autres compétences, de vérifier la compatibilité des projets de lois organiques avec la Constitution. SAIED (K.), «L'expérience tunisienne en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois», in. ATDC, *La justice constitutionnelle*, Table ronde de Tunis le 13-16 octobre 1993, Tunis, CERP, 1995, p. 251.

(9) المنتصر الوردی، «في رقابة دستورية القوانين: قراءة نقدية في التجربة التونسية»، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ نجيب بلعيد، تونس، مجمع الأطرش، 2022، ص. 69-82.

(10) Loi n° 90-39 du 18 avril 1990 relative au Conseil constitutionnelle, *J.O.R.T.*, n° 27, 20 avril 1990, p. 537.

(11) Loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, *J.O.R.T.*, n° 90, 10 novembre 1995, p. 2205.

En 2002, la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002<sup>(12)</sup> a procédé à une révision du chapitre relatif au Conseil constitutionnel. En pratique, cette révision a attribué au Conseil une nouvelle compétence en matière électorale<sup>(13)</sup>. Il a, donc, fallu réviser la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 afin d'attribuer cette compétence au Conseil, malgré le fait que sa genèse – d'abord sous forme de décret présidentiel, puis de loi – remontait à plusieurs décennies. Le dernier texte relatif au Conseil constitutionnel sous l'égide de la Constitution de 1959 était la loi organique n° 2004-52 du 12 juillet 2004<sup>(14)</sup>.

Après les événements de 2011, le Conseil constitutionnel a été dissous par la première «*petite constitution*»<sup>(15)</sup> du 23 mars 2011<sup>(16)</sup>. La Constitution post-révolutionnaire a prévu l'existence d'une Cour constitutionnelle dans la deuxième section du chapitre V relatif au pouvoir judiciaire. Elle a également instauré, dans ses dispositions finales, une instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi (ci-après dénommée IPCCPL)<sup>(17)</sup>, dont le mandat prend fin dès la mise en place de la Cour<sup>(18)</sup>.

La Constitution de 2014 a fixé une durée maximale d'un an pour l'établissement de la Cour constitutionnelle<sup>(19)</sup> et a confié à la loi

(12) *J.O.R.T.*, n° 45, 3 juin 2002, pp. 1298-1309.

(13) Art. 72, dernier alinéa de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 telle que modifiée par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002 «*Le Conseil Constitutionnel statue sur les recours concernant l'élection des membres de la Chambre des Députés et de la Chambre des Conseillers. Il contrôle la validité des opérations de référendum et en proclame les résultats. La loi électorale fixe les procédures prévues en la matière*».

(14) *J.O.R.T.*, n° 56, 13 juillet 2004, pp. 1812-1814.

(15) Cf. CARTIER (E.), «Les petites Constitutions: contribution à l'analyse du droit Constitutionnel transitoire», *R.F.D.C.*, n° 71, 2007/3, pp. 513-534.

(16) Décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics, *J.O.R.T.*, n° 20, 25 mars 2011, pp. 367-368.

(17) Cf. Loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014, relatif à la création de l'Instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois, *J.O.R.T.*, n° 32, 22 avril 2014, pp. 939-942.

(18) Art. 148 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

(19) Art. 148 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

la mission de déterminer son organisation, les procédures suivies devant elle et les garanties dont bénéficient ses membres<sup>(20)</sup>. Selon l'article 65 relatif au domaine de la loi, une loi organique devait assurer cette tâche, puisque tant la justice que les instances constitutionnelles relèvent du domaine de la loi organique<sup>(21)</sup>. Effectivement, la première loi organique relative à la Cour constitutionnelle remonte à 2015, il s'agissait de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015<sup>(22)</sup>, composée de 80 articles concernant l'organisation de la Cour, les procédures devant elle, les garanties de ses membres ainsi que ses compétences telles que prévues par la Constitution.

D'après son article 118, les douze membres de la Cour sont désignés par le Parlement, le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature, chaque institution devant en désigner quatre. Les tiraillements politiques ont posé un problème majeur quant à la désignation des quatre membres par le pouvoir législatif, ce qui a conduit au blocage de l'établissement de la Cour. En effet, selon l'article 11 de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015<sup>(23)</sup>, chaque bloc parlementaire devait présenter une liste

(20) Art. 124 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

(21) Art. 65 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

(22) *J.O.R.T.*, n° 98, 8 décembre 2015, pp. 2926-2933.

(23) «*L'Assemblée des représentants du peuple désigne quatre membres conformément à ce qui suit:*

*Chaque bloc parlementaire au sein de l'Assemblée des représentants du peuple, ou chaque groupe de députés non-appartenant aux blocs parlementaires composé d'un nombre de députés égal ou supérieur au minimum nécessaire pour former un bloc parlementaire, ont le droit de présenter quatre noms à la séance plénière à la condition que trois d'entre eux soient spécialistes en droit.*

*L'Assemblée des représentants du peuple élit les quatre membres au scrutin secret à la majorité des deux tiers de ses membres, si après la tenue de trois séances consécutives le nombre suffisant de candidats n'obtiennent pas la majorité requise, il est procédé de nouveau à l'ouverture des candidatures pour présenter un nombre de nouveaux candidats en fonction du nombre manquant, tout en tenant compte de la spécialité en droit. En cas d'égalité des voix obtenues, le plus âgé des candidats est déclaré vainqueur».*

Art. 11 de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, *J.O.R.T.*, n° 98, 8 décembre 2015, pp. 2926-2933.

de quatre personnes devant obtenir la majorité des deux tiers des membres du Parlement.

Face à ce blocage, le Parlement a tenté, en 2021, de réviser la loi organique n° 2015-50 en renonçant à la règle de la majorité des deux tiers. Cette tentative a été réfutée par le Président de la République, qui l'a renvoyée pour une seconde lecture. Cela a également conduit certains députés à saisir l'IPCCPL d'un recours en inconstitutionnalité, estimant que cette renonciation portait atteinte à la compétence, à l'indépendance, à l'impartialité et à l'intégrité des membres de la Cour, et menaçait, ainsi, sa crédibilité.

Dans sa décision<sup>(24)</sup>, l'Instance n'a pas atteint la majorité absolue requise pour se prononcer sur la constitutionnalité du projet de révision, ce qui l'a conduite à renvoyer le projet de loi, approuvé en seconde lecture, au Président de la République conformément à l'article 23 de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014, relative à la création de l'Instance<sup>(25)</sup>.

Dans une lettre de style moyenâgeux adressée au Président du Parlement, le Président de la République a refusé de promulguer le projet de loi portant révision de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, en s'appuyant sur l'article 148 de la Constitution de 2014 relatif aux dispositions finales, qui fixait un délai d'un an pour l'établissement de la Cour. Bien que certains juristes justifient le point de vue du Président tout en invoquant le caractère d'ordre

---

(24) Décision de l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi n° 2021-1 du 2 juin 2021, relative au projet de loi organique portant révision de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la Cour constitutionnelle, *J.O.R.T.*, n° 49, 9 juin 2021, pp. 1458-1463.

(25) «*En cas d'expiration du délai prescrit à l'article 21 sans que l'instance ne rende sa décision, elle est tenue de transmettre immédiatement le projet au Président de la République*». Art. 23 de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014, relatif à la création de l'Instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois, *J.O.R.T.*, n° 32, 22 avril 2014, pp. 939-942.

public des délais constitutionnels<sup>(26)</sup>, nous concevons, d'un point de vue politique, que l'établissement tardé d'une instance juridictionnelle vaut mieux que son absence au motif des délais.

*A priori*, la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la Cour constitutionnelle n'a pas excédé les compétences prévues par la Constitution ; elle s'est contentée de transposer les dispositions constitutionnelles. La révision n'a pas modifié les compétences de la Cour, mais a porté sur la procédure de désignation des quatre membres par le pouvoir législatif.

La loi organique n° 2015-50 a ainsi transposé les mêmes compétences figurant dans l'article 120 de la Constitution, ainsi que celles prévues aux articles 80, 84, 85, 88 et 101, concernant la destitution du Président de la République, la constatation de la vacance de ce poste, le serment du Président de la République par intérim, le maintien de l'état d'exception et les conflits de compétences entre le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Il s'agissait d'un cadre rigoureux, mais, entre «*promesses et blocages*»<sup>(27)</sup>, la Cour constitutionnelle post-2014 demeurait victime des tiraillements partisans.

Aujourd'hui, malgré son affaiblissement par la Constitution, l'établissement d'une Cour constitutionnelle fait toujours l'objet de tergiversations, au même titre qu'auparavant. Une telle institution inquiète les gouvernants puisqu'elle veille à prévenir les abus et à assurer le respect des compétences prévues par la Constitution. De plus, malgré cet affaiblissement, l'existence d'une Cour constitutionnelle pèse sur les agissements des pouvoirs constitutionnels.

Face à cette situation, les députés ayant présenté la proposition de loi organique n° 27/2025 ont retiré leurs signatures, entraînant un silence chargé de questions et d'interprétations. Cela était inévitable en raison de la prédominance présidentielle, de la renonciation du

(26) المنتصر الوردی، «في رقابة دستورية القوانين: قراءة نقدية في التجربة التونسية»، المرجع السابق، ص. 93-94.

(27) BEN ACHOUR (R.), «La Cour constitutionnelle tunisienne: promesses et blocages», *R.F.D.C.*, n° 127, 2021/3, pp. 235-248.

pouvoir législatif à son rôle fondamental, mais aussi et surtout, du caractère problématique de la proposition elle-même, tant sur le plan de sa forme (I) que sur celui de son fond (II).

## **I- Un problème quant à la forme de la proposition de loi organique n°27/2025 relative à l'organisation de la cour constitutionnelle**

La proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle constituait, sans aucun doute, une tentative de rééquilibrage du régime politique institué par la Constitution du 25 juillet 2022. Cependant, en raison de sa forme, elle se heurte à un problème majeur concernant la hiérarchie des normes et la suprématie de la Constitution. En effet, une loi organique (A) ne peut en aucun cas modifier le texte constitutionnel, il s'agit d'un acte limité (B).

94

### **A- Esquisse sur la loi organique**

L'article 75 de la Constitution du 25 juillet 2022 fixe le domaine de la loi en prévoyant le domaine des lois organiques et celui des lois ordinaires. S'agissant du premier, la loi organique détermine l'organisation de la justice et de la magistrature, ainsi que celle des instances constitutionnelles. La Cour constitutionnelle concerne ces deux matières, puisqu'elle constitue une instance juridictionnelle constitutionnelle indépendante, conformément aux dispositions de l'article 125 de la Constitution de 2022.

L'article 132 de la même Constitution prévoit que *«la loi détermine l'organisation de la Cour constitutionnelle, les procédures applicables devant elle ainsi que les garanties dont bénéficient ses membres»*<sup>(28)</sup>. Bien que le type de loi ne soit pas mentionné, l'article 75 permet de le déduire, il s'agit d'une loi organique qui fixera l'organisation, les procédures et les garanties des membres de la Cour.

---

(28) Art. 132 de la Constitution du 25 juillet 2022.

Pour l'histoire<sup>(29)</sup>, la catégorie des lois organiques est née en 1795 en France et était liée à la mise en application de la Constitution de 1793 (an I) face aux circonstances exceptionnelles de la guerre civile. Cette Constitution fut suspendue par ses rédacteurs<sup>(30)</sup>. Par la suite, la catégorie des lois organiques fut conçue comme un instrument politique à la suite de l'attentat manqué de Saint-Nicaise, le 24 décembre 1800, dirigé contre Napoléon Bonaparte et son épouse Joséphine de Beauharnais.

Cet attentat conduisit Bonaparte à créer les sénatus-consultes, qui s'élevaient en institution extra-parlementaire pour prendre des décisions politiques contre les jacobins, des décisions qui n'auraient pas pu être prises par le Parlement en raison de leur inconstitutionnalité. Ces sénatus-consultes procédèrent à la modification de certaines dispositions constitutionnelles (Constitution de l'an VIII) par le biais des lois organiques, en s'appuyant sur des interprétations constitutionnelles singulières facilitant l'application et l'acceptation de ces lois.

Quant au terme de loi organique, il apparaît pour la première fois dans la Constitution de 1848, où il est mentionné à cinq reprises dans cinq dispositions distinctes<sup>(31)</sup>. L'article 115 de ladite Constitution disposait que «*après le vote de la Constitution, il sera procédé, par l'Assemblée nationale constituante, à la rédaction des lois organiques dont l'énumération sera déterminée par une loi spéciale*»<sup>(32)</sup>. Le problème résidait dans l'usage du terme de rédaction et l'absence de mention du vote.

(29) VELLEJ (S.), «Compléter la Constitution?», in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, pp. 989-994.

(30) CHAGNOLLAUD (D.) et al., *Histoire constitutionnelle et politique de la France 1789-1958*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 47-48.

(31) Art. 28, 83, 85, 113, 115. Cf. Constitution française de 1848, II<sup>e</sup> République, disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1848-ii-republique>, consulté le 08/05/2025.

(32) Art. 115 de la Constitution française de 1848, II<sup>e</sup> République.

Autrement dit, l'Assemblée constituante se limitait à rédiger les lois organiques, et il revenait au législateur ordinaire de les adopter. Cela n'a pas abouti en raison de la difficile cohabitation entre les constituants qui voulaient définir le domaine des lois organiques<sup>(33)</sup>. Aujourd'hui, la catégorie des lois organiques figure dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République française et couvre plusieurs matières.

En Tunisie, la constitutionnalisation de l'expression de loi organique remonte, en effet, à la révision constitutionnelle de 1976. Avant cela, il y avait une «*consécration accidentelle*»<sup>(34)</sup> de l'expression dans la version arabe de l'article 12 du décret beylical du 13 juillet 1922 relatif à la création du Grand Conseil du Royaume tunisien. La version arabe du texte est problématique, car elle utilise l'expression *Kawanin Asasiya* (قوانين أساسية), qui désigne aujourd'hui les lois organiques. La version française a clarifié le problème en employant l'expression de «*vœux d'ordre politique et constitutionnel*»<sup>(35)</sup>. Les mêmes expressions ont été maintenues dans le décret beylical du 15 septembre 1945 relatif au Grand Conseil<sup>(36)</sup>.

La version initiale de la première Constitution républicaine du 1<sup>er</sup> juin 1959 ne distinguait pas entre les lois ordinaires et les lois organiques. Dans son deuxième chapitre relatif au pouvoir législatif, la Constitution s'est contentée d'employer le terme «loi» dans sa globalité, tout en précisant, à l'article 28, que l'initiative de loi peut provenir des députés ou du Président de la République par le biais de projets de loi<sup>(37)</sup>.

(33) VELLE (S.), «Compléter la Constitution?», art. précité, p. 993.

(34) KRIDEN (W.), *Les lois organiques*, Mémoire pour l'obtention du mastère en droit public et du commerce international, Sfax, Faculté de Droit de Sfax, 2010, p. 3.

(35) Cf. *Journal officiel tunisien*, n° 56, 15 juillet 1922.

(36) Cf. *Journal officiel tunisien*, n° 75, 18 septembre 1945.

(37) Art. 28 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 (version initiale) «L'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif. L'initiative des lois 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. L'Assemblée nationale peut habiliter le

En 1960, l'expression de loi organique a fait surface, d'abord, dans la loi du 12 mars 1960 relative à la loi organique du budget<sup>(38)</sup>, puis dans la loi du 8 décembre 1967, également relative à la loi organique du budget<sup>(39)</sup>. La loi constitutionnelle n° 76-37 du 8 avril 1976<sup>(40)</sup> a officiellement introduit l'expression de loi organique dans le texte constitutionnel de 1959. L'article 28 susmentionné fut révisé et distinguait désormais entre la loi organique et la loi ordinaire, tant sur le fond que sur la procédure. Si la première requiert une majorité des deux tiers des députés, la seconde ne requiert qu'une majorité simple<sup>(41)</sup>.

Dans un système normatif dynamique tel que conçu par Hans KELSEN, les normes juridiques ne sont pas juxtaposées, mais hiérarchiquement ordonnées<sup>(42)</sup>. La Constitution apparaît, dans l'ordre national, comme la norme fondamentale qui confère légitimité et légalité aux normes inférieures. La Constitution est la norme fondamentale qui attribue aux autres normes leur fondement, en prévoyant leurs matières et les procédures applicables. Ainsi, comme l'a bien formulé Kelsen, «*le Droit est un système de normes*»<sup>(43)</sup>.

La loi se définit généralement comme l'expression du pouvoir souverain, car elle reflète la volonté générale dans un régime repré-

---

*Président de la République pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé à prendre des décrets-lois qui doivent être soumis à la ratification de l'Assemblée à l'expiration de ce délai».*

(38) Loi n° 1960-1 du 12 mars 1960 portant Loi Organique du Budget, *J.O.R.T.*, 11 et 15 mars 1960, pp. 402-404.

(39) Loi n° 1967-53 du 8 décembre 1967 portant Loi Organique du Budget, *J.O.R.T.*, n° 52, 12 décembre 1967, pp. 2157-2161.

(40) *J.O.R.T.*, n° 26, 9 avril 1976, pp. 858-860.

(41) Art. 28 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 telle que modifiée par loi constitutionnelle n° 76-37 du 8 avril 1976.

(42) KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'Etat. Suivi de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 166-167.

(43) KELSEN (H.), *La théorie pure du droit. Introduction à la science du droit*, Trad. Henri Thévenaz, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1953, pp. 40-42.

sentatif<sup>(44)</sup>. Elle relève du pouvoir législatif, formé par les représentants du Peuple. La procédure de création, la forme de la loi ainsi que son domaine d'intervention sont toujours prévus par la Constitution. La loi connaît plusieurs types, elle peut être ordinaire, organique ou référendaire<sup>(45)</sup>.

La loi organique se définit comme une loi à contenu constitutionnel: elle est constitutionnelle par son objet et législative par sa forme<sup>(46)</sup>. Autrement dit, la loi organique est formellement une loi, mais, en raison de la matière qu'elle réglemente, elle se distingue de la loi ordinaire et référendaire par sa procédure, généralement plus sophistiquée que celle des autres types de loi<sup>(47)</sup>.

Dans le cas tunisien, la loi organique requiert toujours une majorité qualifiée, tandis qu'une loi ordinaire ne nécessite qu'une majorité simple. Cependant, la question qui se pose est de savoir si une loi organique, en réglementant une matière constitutionnelle, pourrait porter atteinte à la Constitution elle-même.

98

## B- Les limites de la loi organique

La question posée conduit au débat classique sur les différents types de constitutions. La distinction entre une constitution souple et une constitution rigide remonte aux travaux de James BRYCE. Dans son ouvrage paru en 1901, intitulé *Studies in History and Jurisprudence* (Études en histoire et en jurisprudence), il partait du constat que la distinction classique entre constitution écrite et constitution

(44) Cf. CARRE DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale. Etude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1932.

(45) BEN ACHOUR (Y.), *Introduction générale au droit*, Tunis, C.P.U., 2005, p. 182.

(46) BERRAMDANE (A.), «La loi organique et l'équilibre constitutionnel», *R.D.P.*, n° 3, 1993, p. 721.

(47) Dans ce sillage, et en suivant la définition avancée par Bertrand MATHIEU, les lois organiques «sont formellement des lois, votées par le législateur, selon une procédure qui connaît quelques aménagements par rapport à la procédure de droit commun [...] ces lois sont incontestablement subordonnées à la Constitution, tant en ce qui concerne leur domaine d'intervention que leur contenu». MATHIEU (B.), *La loi*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010, pp. 62-63.

non écrite est peu satisfaisante, puisque la première contient également un corpus de normes coutumières, et la seconde un corpus de normes écrites. Il écrit clairement que :

*«La ligne tracée entre les deux catégories de Constitutions n'est ni claire ni nette, car dans toutes les Constitutions écrites, il y a et doit y avoir [...] un élément d'usage non écrit, tandis que dans celles dites non écrites, la tendance à considérer le document écrit de coutume ou de précédent comme pratiquement contraignant est forte, et rend ce document presque équivalent à une loi formellement promulguée, sans compter que les Constitutions non écrites, bien qu'elles trouvent leur origine dans la coutume, incluent toujours des statuts»<sup>(48)</sup>.*

À la place de cette distinction, BRYCE propose une autre classification, distinguant entre Constitution souple et Constitution rigide. La différence entre les deux réside dans le fait que la Constitution rigide échappe au pouvoir du Parlement et nécessite, pour sa modification, une autorité spécifique et supérieure au Parlement ordinaire<sup>(49)</sup>. La Constitution souple, quant à elle, suppose l'existence de plusieurs documents de valeur constitutionnelle en parallèle de la Constitution. Cependant, il ne faut pas en conclure que la Constitution rigide est celle qui prévoit et régleme strictement la procédure de sa révision.

Si le juriste anglais Albert Venn DICEY définit la Constitution rigide par l'existence d'une procédure spéciale de révision<sup>(50)</sup>, James

(48) BRYCE (J.), *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. I, New York, Oxford University Press, 1901, p. 127 (Nous traduisons).

(49) «Nous pouvons maintenant passer à l'examen de l'autre type de constitution, celle pour laquelle j'ai suggéré le nom de rigide, dont le caractère spécifique réside dans le fait que chaque constitution qui lui appartient jouit d'une autorité supérieure à l'autorité des autres lois de l'État, et ne peut être modifiée que par une méthode différente de celle par laquelle ces autres lois sont promulguées ou abrogées». *Ibid.*, p. 167 (Nous traduisons).

(50) «Dans une constitution rigide, le terme «constitutionnel» appliqué à une loi a un sens parfaitement défini. Il signifie qu'un texte législatif particulier fait partie des articles de la constitution et ne peut être légalement modifié aussi facilement et de

BRYCE met l'accent sur d'autres éléments: l'existence d'une constitution composée d'un seul document solennellement promulgué<sup>(51)</sup>, l'effet de la Constitution sur la structure du gouvernement<sup>(52)</sup> et la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires<sup>(53)</sup>.

Le débat sur la rigidité et la souplesse de la Constitution recouvre un autre débat tout aussi important, celui de la distinction entre organe constituant et organe législatif. Dans une constitution souple, les deux organes sont placés sur un pied d'égalité, puisque le pouvoir de révision peut intervenir à tout moment par des instruments ordinaires. Dans une constitution rigide, au contraire, la hiérarchie des organes s'impose, reflétant, ainsi, la hiérarchie des normes. Par conséquent, une loi organique ne peut, *a priori*, modifier la Constitution. Celle-ci ne peut être modifiée qu'en respectant la supériorité des normes constitutionnelles, via l'établissement d'un organe dont la tâche est de prendre des normes spécifiques et particulières, tant quant à leur forme qu'à leur fond.

La Constitution tunisienne du 25 juillet 2022 répond aux critères d'une constitution rigide, à l'instar de toutes les constitutions républicaines précédentes. La révision est prévue au chapitre X et obéit à un certain nombre d'exigences, tant sur la forme que sur le fond, excluant les dispositions hyper-constitutionnelles<sup>(54)</sup> du champ de la révision.

---

*la même manière que les lois ordinaires*». DICEY (A.V.), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Ed. Roger E. Michener, Indianapolis, Liberty Fund, 1982, p. 122 (Nous traduisons).

(51) BRYCE (J.), *Studies in History and Jurisprudence*, *op.cit.*, p. 185.

(52) *Ibid.*, p. 193.

(53) *Ibid.*, p. 184.

(54) Dans le sens où il existe «à l'intérieur de l'ordre constitutionnel des normes constitutionnelles ayant une autorité supérieure à d'autres». FATIN-ROUGE STE-FANINI (M.) et al., «Jurisprudence du conseil constitutionnel 1<sup>er</sup> janvier-31 mars 2003», *R.F.D.C.*, n° 54, 2003/2, p. 386.

Art. 136, al. 3 de la Constitution du 25 juillet 2022 «*Toute initiative de révision de la Constitution est soumise obligatoirement par la partie initiatrice du projet de révision à la Cour constitutionnelle, afin de vérifier que celle-ci ne porte pas sur les matières qui ne peuvent faire l'objet de révision conformément à la présente Constitution*».

La loi organique doit compléter la Constitution mais «*l'action visant à «compléter» se révélant susceptible de recouvrir bien des activités au-delà de la «simple» opération de déduction permettant de préciser la constitution*»<sup>(55)</sup>. Un dépassement au nom de la précision et de la complémentarité est, *a priori*, inconstitutionnel, puisqu'il porte atteinte au principe de légalité, lequel suppose la hiérarchie des normes et la supériorité du texte constitutionnel. Il convient de souligner que, dans ce cadre, la loi organique ne peut être assimilée à une loi constitutionnelle, la base juridique n'étant pas la même<sup>(56)</sup>.

L'intervention d'une instance juridictionnelle dans le contrôle de tout projet de loi organique souligne l'importance de cette catégorie, mais également le danger qu'elle présente en raison de son rang supra-législatif. Il convient de préciser que certains juristes ne reconnaissent pas une hiérarchie fondamentale entre les différents types de loi, défendant plutôt leur coexistence et leur complémentarité. Ils considèrent que la loi n'est organique qu'en vue de son domaine d'intervention, alors le domaine l'emporte sur le rang<sup>(57)</sup>.

Il s'agit d'une lecture possible, mais peu convaincante au regard de la théorie générale du droit, et, notamment, de la hiérarchie des normes. Certes, une loi n'est ordinaire qu'en fonction du domaine qu'elle régleme, mais son respect obligatoire d'une loi organique ou référendaire confirme la hiérarchie au sein de la complémentarité. À défaut, la typologie des lois ne serait que superflue. Dans ce cadre, Marcel WALINE écrit clairement qu'une «*loi organique [...] ne peut être qu'une loi supérieure à la loi ordinaire, faute de quoi*

(55) VELLEJ (S.), «Compléter la Constitution?», art. précité, p. 989.

(56) ROBLOT-TROIZIER (A.), «La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes», in. MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 22.

(57) GHACHEM (A.), «De la hiérarchie des lois dans la Constitution du 27 janvier 2014», in. NEJI (L.) et GARGOURI (M.) (dir.), *La loi*, Actes du colloque organisé les 11 et 12 avril 2019 à la faculté de Droit de Sfax, Tunis, Latrach Éditions, 2022, pp. 189-202.

*elle n'est que l'expression d'un vœu platonique ; et alors ce n'était pas la peine de l'écrire»<sup>(58)</sup>.*

En France, le dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution de 1958 dispose que «*les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution*»<sup>(59)</sup> ainsi que l'article 72 de la Constitution tunisienne de 1959 (version consolidée de 1995) prévoyait que «*la saisine du Conseil est obligatoire pour les projets de loi organique*»<sup>(60)</sup>. La Constitution tunisienne de 2022 s'est quant à elle limitée à prévoir la majorité qualifiée comme condition pour le vote des lois organiques.

L'intervention d'une instance juridictionnelle dans le contrôle des lois organiques témoigne de la volonté du constituant «*d'encadrer la compétence conférée au Parlement et de lui interdire toute possibilité de réviser la constitution par la voie organique*»<sup>(61)</sup>. Le juge constitutionnel contrôle aussi bien la forme que le fond d'un projet de loi organique. En effet, le Conseil constitutionnel français a sanctionné une loi organique qui tentait d'étendre le domaine de la loi aux lois de finances sociales au motif que les dispositions de ladite loi «*n'ont pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi mais qu'elles sont afférentes à la procédure législative ; qu'elles échappent donc à la compétence ouverte à la loi organique par le septième alinéa de l'article 34 de la Constitution*»<sup>(62)</sup>.

En Tunisie, le contrôle des projets de lois organiques a été exercé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel<sup>(63)</sup>, puis par l'IPC-

(58) WALINE (M.), «Note sous décision n° 60-3 L», *R.D.P.*, 1960, pp. 1020-1021.

(59) Art. 46, al. 5 de la Constitution française de 1958.

(60) Art. 72 de la Constitution tunisienne de 1959 (version consolidée).

(61) VELLE (S.), «Compléter la Constitution?», art. précité, p. 995.

(62) CC, Décision 87-234 DC, 7 janvier 1988, loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale, *J.O.R.F.*, 9 janvier 1988, p. 444, Considérant n° 4.

(63) M'DHAFFER (Z.), *Le Conseil Constitutionnel tunisien*, Préf. Zine El Abidine Ben Ali, Tunis, Centre de recherches et d'études administratives, 1998, pp. 82-85.

CPL depuis sa création. Lors de l'examen du projet de loi organique n° 2016-30 relatif aux dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes, l'IPCCPL a relevé l'inconstitutionnalité de l'article 33, au motif qu'il portait atteinte au principe d'indépendance de ces instances<sup>(64)</sup>. Fidèle à la construction Kelsenienne, la raison d'être de toute instance juridictionnelle constitutionnelle est de veiller au respect de la suprématie du texte constitutionnel. Ainsi, le juge constitutionnel est «chargé de définir l'orthodoxie constitutionnelle»<sup>(65)</sup>, aux termes de Pierre PACTET.

Ainsi, la loi organique doit toujours respecter la Constitution qu'elle cherche à compléter. Autrement dit, selon Hubert AMIEL, «la faculté de compléter des dispositions constitutionnelles ne peut se substituer à une révision de la Constitution. Le caractère complémentaire des lois organiques implique, en effet, que le législateur ait une compétence générale pour fixer les modalités d'application du texte initial sans pouvoir en modifier le contenu. Il est logique que l'acte complémentaire soit aussi un acte subordonné»<sup>(66)</sup>.

La loi organique est donc, *a priori*, un acte limité à compléter et préciser le texte constitutionnel, sans le dépasser ni l'altérer. Il s'agit d'un simple «prolongement de la Constitution, la loi organique ne peut ni dénaturer l'esprit, ni en modifier les termes»<sup>(67)</sup>.

(64) Cf. IPCCPL, Décision n° 2017-9, 23 novembre 2017, concernant le projet de loi organique n° 2016-30 relatif aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes, *J.O.R.T.*, n° 95, 28 novembre 2017, pp. 4060-4061.

(65) PACTET (P.), «Libres réflexions sur les interprétations «constituantes» du juge constitutionnel français», in. *Mélanges offerts au doyen Sadok BELAID*, Tunis, C.P.U., 2004, p. 610.

(66) AMIEL (H.), «Les lois organiques», *R.D.P.*, n° 1, 1984, p. 431.

(67) *Ibid.*, p. 428.

## **II- Un problème quant au fond de la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la cour constitutionnelle**

Dans cette deuxième partie, il s'agit d'examiner les compétences dévolues à la Cour constitutionnelle par la proposition de loi organique, lesquelles ont excédé le texte de la Constitution de 2022 (A). Quoique défectueuse, cette situation n'est guère imputable à la proposition de loi organique elle-même, mais plutôt à la Constitution, qui n'a pas pris en considération l'importance de la qualité de la norme constitutionnelle (B).

### **A- Les compétences dépassant le texte constitutionnel**

Le sixième chapitre de la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle soulève un problème majeur, puisqu'il prévoit des compétences absentes de la Constitution. Les députés ayant travaillé sur cette proposition se sont, sans doute, inspirés de la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle, qui avait une structure similaire. Cependant, ils ont négligé le fait que le régime politique avait changé. Le sixième chapitre traite de la destitution du Président de la République et de l'intervention de la Cour constitutionnelle dans l'état d'exception, deux compétences non prévues par la Constitution de 2022.

Concernant la destitution du Président, la Constitution du 25 juillet 2022 ne la prévoit pas. Pire encore, le Président de la République ne peut être tenu responsable de ses actes, ce qui compromet l'équilibre des pouvoirs. Il faut postuler que l'irresponsabilité est, étymologiquement et conceptuellement, liée à l'impuissance<sup>(68)</sup> ; le pouvoir implique, donc, nécessairement une responsabilité.

---

(68) EMERI (C.), «De l'irresponsabilité présidentielle», *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 133-134.

La Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 n'a pas prévu, dans la même lignée de la Constitution de 2022, une responsabilité présidentielle. L'irresponsabilité présidentielle à l'aune de la Constitution de 1959 était non seulement politique mais aussi pénale.

La responsabilité pénale se rapporte à «*la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*»<sup>(69)</sup>. Elle suppose «*une procédure comportant une phase de mise en accusation et une phase de jugement. Elle peut aboutir non seulement à la destitution mais aussi au prononcé d'une peine*»<sup>(70)</sup>. L'article 68 de la Constitution de 1959 relatif à la Haute Cour limitait le crime de haute trahison aux membres du gouvernement sans l'étendre au Président de la République<sup>(71)</sup>.

Avec la révision de 2002, par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002, une immunité juridictionnelle a été introduite dans le texte constitutionnel en faveur du Président de la République<sup>(72)</sup>. Ainsi, à l'aune de la première Constitution républicaine, le Président était infailible et immunisé. Bien que cela puisse sembler paradoxal, certains juristes justifiaient cette irresponsabilité présidentielle par le suffrage universel direct, donc par le mode d'élection du Président<sup>(73)</sup>.

(69) BEAUD (O.), «La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants», *Pouvoirs*, n° 92, 2000, p. 18.

(70) HAMON (F.) et TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 30<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2003, p. 578.

(71) «*La Haute Cour se constitue en cas de haute trahison commise par un membre du gouvernement. La compétence et la composition de la Haute Cour ainsi que la procédure applicable devant elle sont fixées par la loi*». Art. 68 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 (version consolidée).

(72) Art. 41, al. 2 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 (version consolidée) «*Le Président de la République bénéficie d'une immunité juridictionnelle durant l'exercice de ses fonctions. Il bénéficie aussi de cette immunité juridictionnelle après la fin de l'exercice de ses fonctions en ce qui concerne les actes qu'il a accomplis à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*».

(73) «*L'élection directe du Président de la République par le peuple contribue à faire accepter le système d'irresponsabilité du Président et à justifier sa position*».

عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري (الدولة، الدستور، السيادة، الأنظمة السياسية، المؤسسات التونسية)، تونس، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987، ص. 435 (Nous traduisons).

La deuxième Constitution républicaine, adoptée le 27 janvier 2014, a consacré une responsabilité présidentielle, malgré le fait que le Président n'était plus la clé de voûte du régime politique. Guidés par les traumatismes du passé<sup>(74)</sup>, les constituants ont transféré un pouvoir considérable à l'institution du Chef du gouvernement dans le cadre de la parlementarisation du régime. Cependant, le Président ne s'est pas limité à des compétences symboliques, il jouissait d'une grande légitimité, tant en raison de son mode d'élection que de ses prérogatives en matière de défense nationale et de relations extérieures, exercées en collaboration avec le Chef du gouvernement<sup>(75)</sup>.

Malgré le nombre réduit de ses compétences, le Président de la République restait tenu responsable. L'article 99 prévoyait un type de responsabilité politique «*spécial et exceptionnel*»<sup>(76)</sup>. En effet, cet article engage la responsabilité du Président en lien avec celle du Gouvernement devant le Parlement. Le Président peut, au maximum deux fois pendant son mandat, engager la confiance sur la poursuite de l'action du Gouvernement devant le Parlement. Si, lors de ces deux occasions, le Parlement renouvelle ladite confiance, le Président est réputé démissionnaire. Il s'agit d'une responsabilité présidentielle politique.

---

الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسيّة والنظام السياسيّ التّونسي، تونس، مركز النشر الجامعي، 2002، ص. 312.

(74) Cf. KRAIEM-DRIDI (M.), «Libre propos sur la loi «constituante» relative à l'organisation des pouvoirs publics en Tunisie», in. *Mouvances du droit. Études en l'honneur du professeur Rafâa BEN ACHOUR*, T. I, Konrad Adenauer, 2015, pp. 393-435.

(75) Art. 77, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 «*Le Président de la République représente l'État.*

*Il lui appartient de déterminer les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale relative à la protection de l'État et du territoire national des menaces intérieures et extérieures, et ce, après consultation du Chef du Gouvernement.*».

(76) معتز القرقوري، النظام السياسيّ التّونسي في ظلّ دستور 25 جويلية 2022 (الملابسات والمضامين)، تونس، الأطرش، 2023، ص. 241 (Nous traduisons).

L'article 88 de la même Constitution traite de la destitution du Président en cas de violation grave de la Constitution<sup>(77)</sup>. Il s'agit d'un crime constituant «*une responsabilité exceptionnelle de nature essentiellement politique et accessoirement pénales*»<sup>(78)</sup>, analogue à la haute trahison en France. Pour cette raison, l'article 88 a été considéré par la doctrine comme l'annonciateur d'une responsabilité juridico-politique<sup>(79)</sup>. Il était donc justifié et compatible avec la Constitution que la loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle, fasse allusion à la destitution tout en réglementant ses conditions et procédures dans ses articles 65, 66, 67 et 68. La condamnation relève de la compétence du juge constitutionnel.

Comme d'ores et déjà mentionné, la Constitution du 25 juillet 2022 ne prévoit aucune responsabilité présidentielle. Le Président de la République est politiquement irresponsable, c'est-à-dire «*qu'il n'existe aucune procédure constitutionnelle susceptible de le contraindre à démissionner pour des motifs politiques*»<sup>(80)</sup>. L'absence totale de responsabilité rend le Président infaillible et rompt l'équilibre des pouvoirs, d'autant plus que, selon la Constitution de

(77) Art. 88 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 «*Les membres de l'Assemblée des représentants du peuple peuvent, à la majorité, présenter une motion motivée pour mettre fin au mandat du Président de la République en raison d'une violation grave de la Constitution.*

*La motion doit être approuvée par les deux-tiers des membres de l'Assemblée.*

*Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui statue à la majorité des deux-tiers de ses membres.*

*En cas de condamnation, la Cour constitutionnelle ne peut prononcer que la destitution, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales.*

*La décision de destitution prive le Président de la République du droit de se porter candidat à toute autre élection».*

(78) ROUGEAUX (J.-P.), «La Haute Cour de Justice sous la V<sup>e</sup> République», *R.D.P.*, 1978, p. 1031.

(79) معزز القرقروري، المرجع السابق، ص. 242.

(80) FAVOREU (L.) et al., *Droit Constitutionnel*, 21<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2019, p. 725.

2022, il peut dissoudre les deux chambres législatives<sup>(81)</sup> et limoger le Gouvernement<sup>(82)</sup>, tout en bénéficiant d'une immunité juridictionnelle<sup>(83)</sup>. Dans ce contexte, les articles 65, 66, 67 et 68 de la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle excèdent le texte constitutionnel en attribuant à la Cour une compétence extraconstitutionnelle.

Concernant l'état d'exception, l'article 96 de la Constitution de 2022 constitue une régression par rapport à l'article 80 de la Constitution de 2014 en matière de réglementation de cette institution exceptionnelle<sup>(84)</sup>. À l'instar de l'article 46 de la Constitution de 1959, l'article 96 ne prévoit pas l'intervention du juge constitutionnel. Le Président de la République s'érige, ainsi, en seul capitaine du navire d'exception. L'article 80 de la Constitution de 2014 exigeait la présence du juge constitutionnel non seulement lors de la déclaration de l'état d'exception, mais aussi et surtout, pour son maintien.

Le sixième alinéa de l'article 80 dispose que *«trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception»*<sup>(85)</sup>. Contrairement à certaines interprétations de cet alinéa<sup>(86)</sup>, il est à préciser que l'état d'exception n'a pas une durée de trente jours, l'état d'exception reste toujours sans durée maximale et demeure, alors, à la discrétion de son capitaine.

(81) Art. 116 de la Constitution tunisienne du 25 juillet 2022.

(82) Art. 102 de la Constitution tunisienne du 25 juillet 2022.

(83) Art. 110 de la Constitution tunisienne du 25 juillet 2022.

(84) HAMROUNI (S.) et BEN MAHFOUDH (H.), «Tunisie», *A.I.J.C.*, n° 39, 2023, pp. 622-623.

(85) Art. 80, al. 6 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

(86) Hatem M'RAD considère que les 30 jours après lesquels la Cour constitutionnelle tunisienne intervient dans l'état d'exception sont la durée de celui-ci. M'RAD (H.), *Les dérives contraires en Tunisie. Autour de Carl Schmitt*, Tunis, Cérès, 2022, p. 100.

Les trente jours ne se rapportent qu'au délai après lequel le juge constitutionnel peut intervenir dans l'état d'exception, et ce, uniquement sur demande parlementaire. Ils ne visent ni la fin de l'institution exceptionnelle, ni la durée de celle-ci. Les constituants de l'article 80 se sont probablement inspirés du cas français, notamment de la révision de 2008 portant sur l'article 16 de la Constitution française de 1958 relatif à l'état d'exception. En effet, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dit Comité Balladur, a été créé en 2007 et a proposé une série de révisions constitutionnelles concernant plusieurs institutions, y compris l'article 16, qui avait été vivement critiqué et qualifié d'outil d'un coup d'État permanent<sup>(87)</sup>.

«*Fatalement imprécis et tentateur pour le bénéficiaire des pouvoirs de crise*»<sup>(88)</sup>, l'article 16 représentait, pour le Comité Balladur, une anomalie<sup>(89)</sup> afin de proposer, par la suite, l'intervention du juge constitutionnel dans le processus d'état d'exception. Avec la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, l'article 16 a été révisé, un alinéa y étant ajouté pour prévoir l'intervention du Conseil constitutionnel<sup>(90)</sup>.

(87) MITTERRAND (F.), *Le coup d'état permanent*, Paris, Julliard, 1984, pp. 147-152.

(88) SAINT-BONNET (F.), «Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception», *R.D.P.*, n° 5-6, 1998, p. 1716.

(89) «*La deuxième de ces anomalies est l'insuffisance des mécanismes de contrôle en cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution*». Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *J.O.R.F.*, 30 octobre 2007, pp. 17699-17788 (Nous soulignons).

(90) Art. 16, al. 6 de la Constitution française de 1958 telle que modifiée par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, *J.O.R.F.*, n° 0171, 24 juillet 2008, Texte n° 2: «*Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée*».

La proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle a tenté de réviser l'article 96 de la Constitution de 2022 en prévoyant qu'après trente jours de l'activation de l'état d'exception, les deux Présidents des chambres législatives, ou au moins 40 députés répartis également entre les deux chambres, puissent saisir la Cour sur le maintien de l'institution exceptionnelle. Le cas tunisien de 2014 et celui de cette proposition échouée dévient toutefois du modèle français, où le juge constitutionnel peut intervenir *proprio motu* après soixante jours.

Quoi qu'il en soit, attribuer à la Cour constitutionnelle une compétence en matière de destitution du Président de la République ou de contrôle du maintien de l'état d'exception, alors que la Constitution ne le prévoit pas, constitue, indubitablement, un dépassement, une altération, voire une déviation de la mission première d'une loi organique, qui doit se limiter à compléter et préciser la Constitution.

110

### **B- La faute à qui? De la qualité de la norme constitutionnelle**

La question principale est de savoir à qui incombe la faute. Incombe-t-elle à la proposition de loi organique parce qu'elle a tenté de réglementer des matières absentes du texte constitutionnel, ou bien incombe-t-elle à la Constitution de 2022 qui n'a pas prévu ces matières?

La seconde hypothèse semble la plus pertinente, car elle renvoie à la qualité de la norme constitutionnelle. Il faut rappeler que «*la légitimité dans le monde moderne ne saurait être aplatie sur la légalité*»<sup>(91)</sup> ce qui signifie qu'une norme votée selon une procédure déterminée n'acquiert pas nécessairement légitimité et effectivité. Le principe de légalité, s'il reste purement formel, ne conduit pas à l'État de droit, mais plutôt à un Etat légal ou à un Etat de loi. Une norme juridique doit donc posséder à la fois légalité et légitimité par

---

(91) SINTOMER (Y.), «Weber, Habermas et la sociologie du droit», in. HEURTIN (J.-Ph.) et MOLFESSIS (N.) (dir.), *La sociologie du droit de Max Weber*, Paris, Dalloz, 2006, p. 81.

sa matière. Aux termes de Lamia NEJI, «*il est vrai que l'État doit être soumis à son propre droit mais cet Etat ne doit pas être soumis à n'importe quel droit*»<sup>(92)</sup>.

Si la légalité se rapporte à la forme de la norme, la légitimité se rapporte à la matière réglementée et à son acceptation éventuelle. Dans cette perspective, Norberto BOBBIO avance que «*le pouvoir légitime est un pouvoir, dont le titre est juste ; un pouvoir légal est un pouvoir, dont l'exercice est juste. La légitimité est la perspective d'où se place d'ordinaire le sujet. Là où le puissant invoque la légitimité, le sujet invoque la légalité. Que le pouvoir soit légitime, c'est l'intérêt du souverain ; qu'il soit légal, c'est l'intérêt du sujet*»<sup>(93)</sup>.

*A priori*, légitimité et légalité divergent. Sur ce postulat, la légitimité ne réside pas dans le système juridique ni dans l'objectivité, mais dans la subjectivité des sujets. Elle se rapporte aux valeurs, aux principes fondamentaux et à une perspective axiologique du droit. En suivant les idéals-types dressés par Max WEBER, la légitimité se dissocie de la légalité dans la domination charismatique et dans la domination traditionnelle puisque la première se base sur une rationalité affectuelle (*affektuel*) et la deuxième sur une rationalité traditionnelle (*traditional*)<sup>(94)</sup>. La jonction entre légalité et légitimité

(92) NEJI (L.), «Dispositions constitutionnelles dérogatoires et Etat de droit en Tunisie», in. *Constitution et Etat 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, Tunis, Hanns Seidel Stiftung, 2010, p. 170.

(93) BOBBIO (N.), «Sur le principe de légitimité», *Droits*, n° 32, 2000, p. 149.

(94) «*Comme toute autre activité, l'activité sociale peut être déterminée: a) de façon rationnelle en finalité [zweckrational], par des expectations du comportement des objets du monde extérieur ou de celui d'autres hommes, en exploitant ces expectations comme «conditions» ou comme «moyens» pour parvenir rationnellement aux fins propres, mûrement réfléchies, qu'on veut atteindre ; b) de façon rationnelle en valeur [wertrational], par la croyance en la valeur intrinsèque inconditionné lie - d'ordre éthique, esthétique, religieux ou autre - d'un comportement déterminé qui vaut pour lui-même et indépendamment de son résultat ; c) de façon affectuelle [affektuel], et particulièrement émotionnelle, par des passions et des sentiments actuels ; d) de façon traditionnelle [traditional], par coutume invétérée*». WEBER (M.), *Economie et*

se trouve uniquement dans la domination légale qui se base sur une rationalité en finalité (*zweckrational*).

«*La construction de l'ordre juridique par degrés, qui trouve son apogée dans la théorie pure du droit, est une fidèle représentation, ou la plus adéquate, de l'État légal-rationnel qui constitue, selon Weber, le trait caractéristique de l'État moderne*»<sup>(95)</sup>. Ainsi, le type de domination légale constituait la matrice conceptuelle de Hans Kelsen dans sa théorie pure du droit. Légalité et légitimité ne sont synonymes que dans le normativisme Kelsenien, puisque sa théorie prétendait ne comporter aucune justification axiologique au système normatif<sup>(96)</sup>. Dans l'esprit de Kelsen, la légitimité n'existe que dans la légalité. Cette construction d'un coquille légaliste vide a mené au formalisme excessif et, notamment, au «*désenchantement de la loi*»<sup>(97)</sup>.

Les plus grandes atrocités de l'histoire humaine, telles que le fascisme, ont été commises au nom de la loi, elles étaient le produit direct du normativisme et d'une légalité dépourvue de contenu. L'installation du fascisme de Mussolini s'est faite par des lois de pleins pouvoirs votées le 25 novembre 1922 par la Chambre des députés et le Sénat, après la marche sur Rome et sa nomination par Victor-Emmanuel III<sup>(98)</sup>. De même, l'installation officielle du nazisme a eu lieu le 24 mars 1933, lorsque le Reichstag a voté la loi de remédiation à la détresse du peuple et du Reich (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*), attribuant à Hitler les pleins pouvoirs après l'incendie du Reichstag<sup>(99)</sup>.

---

*société*, Trad. Julien Freund et Pierre Kamnitzer, Paris, Plon, 1971, p. 49.

(95) BOBBIO (N.), *Essais de théorie du droit. Recueil de textes*, Trad. Michel Guéret et Christophe Agostini, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 269.

(96) LAGHMANI (S.), *Éléments d'Histoire de la philosophie du droit. Le discours fondateur du droit*, T. I, Tunis, Cérès Productions, 1993, p. 24.

(97) FAVOREU (L.) et al., *Droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2019, p. 30.

(98) LE MOAL (F.), *Victor-Emmanuel III. Un roi face à Mussolini*, Paris, Perrin, 2015, pp. 277-301.

(99) FLONNEAU (J.- M.), *Le Reich allemand. De Bismarck à Hitler - 1848-1945*, Paris, A. Colin, 2003, p. 159.

Tout ce qui précède justifie la recherche d'une qualité à la norme juridique. Chercher cette qualité revient à dépasser le caractère sacré du législateur et à soumettre son œuvre à un test critique puisque «s'interroger sur sa qualité c'est introduire le doute sur son fondement même»<sup>(100)</sup>. Dans son article portant sur la qualité de la loi, Lamia NEJI relève des paramètres relatifs aussi bien à la forme de la loi qu'à son fond<sup>(101)</sup>. La même logique a été suivie, d'ailleurs, par Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI lors de son examen de la qualité des normes en droit constitutionnel<sup>(102)</sup>.

Parler d'une qualité de forme concernant la Constitution tunisienne de 2022 ne serait recevable que si elle avait été l'œuvre d'une Assemblée constituante ou de tout autre organe collégial. En l'absence de cela, la qualité de la norme constitutionnelle doit être jugée quant à sa matière. En effet, nul ne peut aujourd'hui nier l'existence de principes supra-Etatiques liés à la légitimité démocratique. Une légitimité qui s'est imposée depuis la chute du mur de Berlin et qui est considérée comme la fin de l'histoire ou le seul système politique valable pour promouvoir la paix et la sécurité internationales.

Francis FUKUYAMA n'a-t-il pas écrit depuis 1992 qu'«*un processus fondamental est à l'œuvre, qui impose un schéma d'évolution commun à toutes les sociétés humaines, en bref, quelque chose comme une histoire universelle de l'humanité dans le sens de la démocratie libérale*»<sup>(103)</sup>? Emmanuel KANT n'a-t-il pas soutenu que

(100) HISPALIS (G.), «Pourquoi tant de loi(s)?», *Pouvoirs*, n° 114, 2005/3, p. 115.

(101) NEJI (L.), «Le problème de la qualité de la loi», in. NEJI (L.) et GARGOURI (M.) (dir.), *La loi, op.cit.*, pp. 145-170.

(102) FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), «Variabilité et contingence des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualité des normes en droit constitutionnel», in. FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), GAY (L.), PINI (J.) (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Actes du colloque d'Aix-en-Provence des 24 et 25 octobre 2008, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 27-56.

(103) FUKUYAMA (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Trad. Denis-Armand Canal, Paris, Flammarion, 1996, p. 76.

les Etats démocratiques ne se font pas la guerre<sup>(104)</sup>? et Jürgen HABERMAS n'a-t-il pas interprété cela en estimant que «*l'état juridique intra-étatique doit déboucher sur un état juridique global qui tout à la fois unit les peuples et supprime la guerre*»<sup>(105)</sup>? Le droit international a pris ces conceptions en considération et a conduit à l'adoption de plusieurs instruments invitant les Etats à se conformer à une légitimité internationale démocratique.

Le travail de Boutros-Boutros GHALI<sup>(106)</sup>, ancien secrétaire général de l'ONU, a revêtu une importance majeure en matière de légitimité démocratique, notamment à travers ses trois agendas. Dans l'Agenda pour la paix de 1992, il subordonne le règne de la paix à l'instauration d'un régime démocratique<sup>(107)</sup>. Dans l'Agenda pour le développement de 1994, il conditionne la démocratie – modèle de fonctionnement de l'État – au développement, en la plaçant comme cinquième élément aux côtés de la paix – fondement du développement –, de l'économie – moteur du progrès –, de l'environnement – base de la durabilité – et de la justice sociale – pilier de la société<sup>(108)</sup>. Enfin, dans l'Agenda pour la démocratie, il envisage cette dernière comme la solution aux préoccupations humaines, la démocratie étant la condition des droits humains<sup>(109)</sup>.

(104) KANT (E.), *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Paris, G. Fishbacher Libraire-Editeur, 1880.

(105) HABERMAS (J.), *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Trad. Rainer Rochlitz, Paris, Ed. Du Cerf, 1996, p. 7.

(106) Cf. BEN ACHOUR (R.), «La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie», in. *Boutros Boutros-Ghali. Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 909-923.

(107) «*La démocratie à tous les niveaux est essentielle à l'instauration de la paix pour une ère nouvelle de prospérité et de justice*». A/47/277- s/24111, *Agenda pour la paix*, 31 Janvier 1992, p. 23.

(108) A/48/935, *Agenda pour le développement*, 6 Mai 1994.

(109) «*Democracy is increasingly recognized as a response to a wide range of human concerns and as essential to the protection of human rights*». A51/761, *An Agenda for Democratization*, 20 Décembre 1996, p. 6.

L'État de droit a également été au centre des préoccupations de l'ONU, puisqu'il est étroitement lié à la légitimité démocratique<sup>(110)</sup> et contribue à la paix internationale<sup>(111)</sup>. Selon Paul RICŒUR, l'État de droit se définit comme étant un «*gouvernement [qui] observe certaines règles légales qui limitent son arbitraire*»<sup>(112)</sup>. Il comporte un aspect formel, impliquant la séparation des pouvoirs et la hiérarchie des normes, ainsi qu'un aspect matériel, relatif aux droits fondamentaux et, notamment, à l'existence d'une justice constitutionnelle.

L'État de droit constitue un ensemble cohérent, un système englobant des éléments formels et substantiels, ce qui lui confère à la fois une dimension théorique et un rôle de paradigme. Michel MIAILLE a analysé, depuis la fin des années 1990, ce paradigme de l'État de droit<sup>(113)</sup>, soulignant qu'il ne s'agit pas seulement d'un instrument de gouvernement, mais surtout d'une valeur reconnue par la communauté internationale comme «*référence incontournable [et] un des attributs substantiel de l'organisation politique*»<sup>(114)</sup>.

Pour évaluer la qualité des normes constitutionnelles aujourd'hui, il convient de se placer dans le paradigme de l'État de droit et de la légitimité démocratique, qui représentent les systèmes les plus fiables pour garantir la protection de l'être humain dans ses rapports

(110) Cf. MORIN (J.-Y.), «L'État de droit: émergence d'un principe du droit international», *R.C.A.D.I.*, T. 254, 1995, pp. 9- 462 ; MORIN (J.-Y.), «La mondialisation, l'éthique et le droit», in. MOCKLE (D.), *Mondialisation et Etat de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 81-137.

(111) «*La généralisation de l'État de droit dans les Etats membres permettait le maintien ou le rétablissement effectif et durable de leur paix interne et le respect du droit international, deux moyens de la paix et de la sécurité internationales*». MOINE (A.), «L'État de droit, un instrument international au service de la paix», *Civitas Europa*, n° 37, 2016/2, p. 84.

(112) RICOEUR (P.), «Éthique et politique», *Autres temps. Les cahiers du christianisme social*, n° 5, 1985, p. 64.

(113) MIAILLE (M.), «L'État de droit comme paradigme», in. MAHIOU (A.) (dir.), *L'État de droit dans le monde arabe*, Paris, CNRS, 1997, pp. 29-43.

(114) CHEVALIER (J.), *L'État de droit*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999, p. 7.

avec l'État. Or, la Constitution tunisienne de 2022 présente de multiples carences quant à sa conformité à ces valeurs et standards.

Mis à part le processus constituant conduit en solitaire par le Président de la République, ni le texte constitutionnel ni la pratique ne garantissent un véritable équilibre des pouvoirs. Comme nous l'avons déjà souligné, le Président concentre l'ensemble du pouvoir d'État, d'autant plus qu'il bénéficie de l'immunité. C'est pourquoi le sociologue Mouldi GASSOUMI a tenté de qualifier le régime politique tunisien actuel de présidentiel immunisé au profit du Président de la République<sup>(115)</sup>.

En partant du postulat que le présidentielisme ne peut être qu'un fait – lié à l'application de la Constitution et non aux normes elles-mêmes –, le régime politique de 2022 instaure un système inhabituel dans lequel les normes constitutionnelles et l'agencement des pouvoirs constituent le problème central, affectant directement la qualité de ces normes. Michel TROPER, n'a-t-il pas affirmé qu'une bonne constitution est celle qui est bien agencée? et que cet bel agencement est celui qui «*la rend digne d'admiration, de respect et d'amour*»<sup>(116)?</sup>

Il ne faut pas oublier que la Cour constitutionnelle tunisienne a été affaiblie par le texte constitutionnel de 2022, ce qui affecte non seulement la qualité de la norme, mais également la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux face aux agissements étatiques. La justice constitutionnelle n'est «*ni un frein, ni un correctif de la démocratie, mais son instrument nécessaire*»<sup>(117)</sup>. Ainsi, affaiblir la Cour constitutionnelle revient à affaiblir la démocratie et l'État de droit, et par conséquent la qualité de la norme constitutionnelle. C'est dans cette logique de retouches qualitatives que s'inscrit la

(115) المولدي قسومي، الجمهورية الجديدة والتأسيس الذي لا يبني عليه، تونس، دار الكتاب، 2025، ص. 516-509.

(116) TROPER (M.), «Le concept de constitutionnalisme et la théorie moderne du droit», in. *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, P.U.F., 1994, p. 213.

(117) TROPER (M.), «Justice constitutionnelle et démocratie», *R.F.D.C.*, n° 1, 1990, p. 31.

proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle, objet de la présente réflexion.

## Conclusion

Malheureusement, la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle n'a pas abouti. Il s'agissait pourtant d'une tentative cruciale pour rectifier la qualité de la norme constitutionnelle et rééquilibrer l'agencement des pouvoirs, rompant ainsi avec les risques de dérives. Il faut souligner que personnifier le pouvoir peut, dans certaines circonstances, s'adapter à une conscience populaire particulière, mais cela augmente le risque d'effondrement si cette personne abuse de son pouvoir. Le chef de l'État apparaît alors comme la vitrine de l'État, surtout lorsqu'il porte un projet messianique, ce qui explique le lien que Mouldi GASSOUMI établit entre l'idolâtrie des masses à l'égard du Président et l'égolâtrie du Président-salvateur<sup>(118)</sup>.

Dans les pays du Sud, la mise en place d'une instance juridictionnelle chargée du contrôle de constitutionnalité des lois demeure toujours difficile, voire tumultueuse, puisqu'il s'agit d'une institution dont le rôle est central pour l'équilibre des pouvoirs. La crainte suscitée par une telle institution reflète, sans aucun doute, la conception du pouvoir qu'ont les gouvernants. Force est de constater qu'une Cour constitutionnelle en Tunisie restera, pour l'heure, subordonnée à l'omnipotence présidentielle. Aujourd'hui, c'est le Président seul qui s'érige en gardien de la Constitution, au sens Schmittien du terme, ce qui fragilise l'existence effective d'une Cour constitutionnelle indépendante<sup>(119)</sup>.

Cette réflexion autour de la proposition de loi organique n° 27/2025 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle permet, en réa-

(118) المولدي قسومي، المرجع السابق، ص. 292-319.

(119) Cf. BEAUD (O.) et PASQUINO (P.) (dir.), *La controverse sur «le gardien de la Constitution» et la justice Constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Panthéon-Assas, 2007.

lité, de repenser la suprématie du texte constitutionnel à l'aune de la qualité des normes qu'il contient, tout en relativisant le tout-droit et, surtout, le formalisme excessif qui conduit au juridisme. Dans le cas tunisien, un rééquilibrage du régime politique apparaît aujourd'hui comme une nécessité impérieuse pour consolider la démocratie. Néanmoins, il convient de rappeler que cette réflexion porte sur un projet mort-né.