

**Les chemins de la construction d'une nouvelle effectivité de
l'autorisation budgétaire**

The paths to building a new effectiveness of budgetary authorization

Par Nabil CHEURFA,

Docteur en sciences juridiques,

Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Résumé :

La loi organique n°18-15 du 2 Septembre 2018 relative aux lois de finances (LOLF) marque indéniablement un renouveau du droit budgétaire algérien en regard des chemins qu'elle se fraie vers la consolidation de l'autorisation budgétaire. En s'essayant à clarifier, dans un premier temps, la nature juridique de l'autorisation budgétaire d'un point de vue jurisprudentiel et constitutionnel, la présente étude constate que l'autorisation budgétaire est donnée annuellement en loi de finances. Celle-ci se présente comme une loi formelle de nature particulière dont la matière se caractérise par une consonance fortement politique. En s'attellant à démêler, dans un deuxième temps, la question de la portée juridique de l'autorisation budgétaire, l'étude met en exergue l'aspect protéiforme de cette autorisation d'où sa portée juridique différenciée selon qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes. Si l'autorisation de recettes se trouve déjà consacrée en droit, la LOLF assoit pleinement et entièrement le concept de l'autorisation de dépenses dont l'étude s'efforce d'identifier les propriétés intrinsèques.

Mots clés : Droit budgétaire, LOLF, Autorisation budgétaire, Loi de finances, Autorisation de dépenses.

Abstract—The organic law No. 18-15 of September 2, 2018 on finance laws (LOLF) undeniably marks a renewal of Algerian budgetary law in relation to the paths which are making towards the consolidation of budgetary authorization. In trying to clarify, first, the legal nature of budgetary authorization from a doctrinal, case law and constitutional point of view, this study finds that budgetary authorization is given annually in finance law. This one seems as a formal law of a particular nature that the subject matter is characterized by a strongly political connotation. In working to unravel, in a second phase, the question of the legal scope of budgetary authorization, the study highlights the protean aspect of this authorization, hence its differentiated legal scope depending on whether expenditures or revenues. If the authorization of revenue is already enshrined in law, the LOLF fully and entirely establishes the concept of expenditure authorization, of which the study seeks to identify the intrinsic properties.

Key words : Budgetary law, LOLF, budgetary authorization, finance law, expenditure authorization.

Introduction :

Parce qu'une facette centrale de la souveraineté s'exprime dans le processus budgétaire¹, le droit budgétaire algérien se devait d'évoluer vers le raffermissement, l'uniformisation et l'élargissement de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

La loi organique n°18-15 du 2 Septembre 2018 relative aux lois de finances (LOLF) marque indéniablement un renouveau du droit budgétaire algérien en regard des chemins qu'elle se fraie vers la consolidation de l'autorisation budgétaire. Il faut bien se rendre à l'évidence et les expériences observées sur le plan international le prouvent : au-delà de son caractère budgétaire et comptable *stricto sensu*, la LOLF introduit véritablement une addition de plusieurs réformes dans le même texte induisant une véritable révolution culturelle.

En effet, en adoptant un cadre budgétaire axé sur les résultats, la LOLF retient une nouvelle nomenclature favorisant une présentation des crédits plus transparente en portefeuille, programme et action. Les objectifs assignés dans un cadre pluriannuel donnent une vision claire des intentions de l'exécutif à moyen terme et devront permettre aux parlementaires de juger du degré de l'atteinte de ces objectifs au moment de la reddition des comptes. Aussi, la nouvelle présentation de la loi de finances permettra-t-elle aux parlementaires de faire une lecture intégrée de l'ensemble des crédits affectés aux ministères relèvent-ils de l'équipement ou du fonctionnement.

Par ailleurs, la rénovation de la documentation budgétaire met à la disposition des parlementaires une somme d'information riche et variée de nature à éclairer les décisions qu'ils seront amenés à prendre en toute lucidité. La consécration d'un principe de sincérité aussi bien en prévisions

¹ Carlos SANTISO, « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », dans BELLINA (S.), AGRO (H.) et DE VILLEMEUR (V.) (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?* Editions KARTHALA 2008, p. 225.

qu'en exécution est de nature à poser des garanties de rang organique à la crédibilité du projet présenté par l'exécutif et au respect de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Il est permis d'affirmer que ces innovations sont de nature à consolider l'autorisation budgétaire du Parlement. Qui plus est, non seulement la réforme consacre juridiquement le concept de l'autorisation budgétaire de dépenses mais en plus, elle met en œuvre la rénovation de certaines règles régissant le vote de la loi de finances.

Au demeurant, il est pertinent de chercher à savoir quelle est la signification juridique de l'autorisation parlementaire donnée au Gouvernement en matière budgétaire. Le régime juridique actuel de cette autorisation tel qu'il ressort des textes en vigueur est-il à la mesure des standards internationaux en la matière ? Autrement dit, le Parlement est-il en mesure de la refuser au Gouvernement ? Dans ce cas de figure, que peut faire le Gouvernement et quelles seront les conséquences sur la continuité de l'État ? Le Gouvernement peut-il être amené à surpasser l'autorisation budgétaire en la forme donnée par le Parlement ? Quels sont les apports de la loi organique relative aux lois de finances LOLF en matière de consolidation de l'autorisation budgétaire ?

A l'évidence, de telles interrogations sur le régime juridique de l'autorisation budgétaire relèvent fondamentalement du droit constitutionnel car « les budgets ne sont pas uniquement une question d'arithmétique ; ils expriment les aspirations d'une société et sont le résultat d'arbitrages politiques délicats »².

Telle qu'elle ressort de la doctrine contemporaine, l'autorisation budgétaire du Parlement s'érige en loi de nature particulière se distinguant des autres lois **(I)**. Au surplus, au vu de son contenu protéiforme, sa portée juridique se différencie selon qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes **(II)**.

² *Ibid.*, p. 224.

I. La nature juridique de la loi de finances : une loi particulière ?

L'autorisation budgétaire s'entend de l'autorisation préalable donnée par le Parlement au Gouvernement lui permettant de réaliser des recettes et d'effectuer des dépenses³. Elle se concrétise par le vote, avant le début de l'exercice budgétaire considéré, d'une loi qu'on appelle loi de finances. Mais avant de tenter d'y lever un coin du voile, cette notion même de loi de finances doit, par précautions méthodologiques, faire l'objet de certaines précisions d'ordre sémantique. Pour ce faire, il sera possible de procéder à la déconstruction de la dénomination dans la perspective d'en atteindre l'essence :

En premier lieu, la loi de finances renvoie, selon la définition donnée par la LOLF de 2018⁴, à l'acte par lequel est déterminé, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Cependant, il faut dire que la loi de finances détermine certes les charges et les ressources de l'Etat mais cette définition semble bien réductrice de ce qu'une loi de finances peut contenir réellement comme dispositions normatives et autres autorisations parlementaires au côté des évaluations de recettes et de dépenses qu'elle détermine⁵.

³ Pour certains auteurs à l'instar de Loïc PHILIP, ("autorisation budgétaire", in L.PHILIP (dir.), dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Paris, Economica, 1991, p. 113), l'autorisation budgétaire au sens large englobe également les ratifications des modifications budgétaires réglementaires et l'approbation des résultats.

⁴ Article 3 de la loi organique n°18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, modifiée et complétée.

⁵ Si toute définition se destine à déterminer les caractéristiques essentielles de son objet, la question se pose dès lors de savoir si la définition de la loi de finances donnée par l'article 3 de la LOLF remplit bien son objet au regard des attributs contemporains et pratiques qui s'y attachent. Cette définition semble plus s'approcher de la notion de budget. Or la loi de finance est le contenant alors que le budget n'est qu'une partie du contenu. **A cet égard, le budget pourrait être pour la loi de finances, ce qu'est une page pour un livre.**

La première partie de la loi de finances de l'année intitulée « voies et moyens de l'équilibre financier » comporte une véritable législation financière qui, de par son caractère normatif, dépasse largement le cadre temporel de l'autorisation budgétaire. Cette affirmation s'avère d'autant plus vraie que la première partie représente près de 80% de la loi de finances. La deuxième partie « budget et opérations financières de l'Etat » qui détermine les ressources et les dépenses de l'Etat pour l'année n'en représente qu'à peine 10%.

En deuxième lieu, même prise au singulier, la notion de loi de finances recouvre trois sortes de lois. Dans ce sens, ont le caractère de loi de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi portant règlement budgétaire.

En dernier lieu, les finances qui sont liées à cette loi sont les finances de l'Etat. Ce dernier s'entend d'une personne morale territoriale de droit public titulaire de la souveraineté et de la contrainte organisée. En vérité, les finances de l'Etat ne sont qu'une partie des finances publiques dont le périmètre s'est considérablement élargi en direction notamment des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales. Même si, il est vrai, les finances publiques algériennes sont essentiellement des finances de l'Etat, il n'en demeure pas moins qu'elles n'y sont pas exclusives.

Cette situation renseigne sur une vision réductrice et confuse à la fois car le vocable ancien de finances publiques recouvre aujourd'hui une réalité presque entièrement nouvelle. Si M. Marchal relevait déjà au milieu du siècle dernier que le cadre budgétaire craquait de toute part en faisant observer que : « Ni la forme ni le contenu du budget classique ne correspondent aux besoins des finances publiques contemporaines »⁶, il faut dire qu'en ce début de XXI^e siècle, il n'existe plus aucune identification

⁶- André MARCHAL, "Finances publiques et transformations économiques", In : Revue économique, volume 1, n°5, 1950, p. 628.

entre **finances publiques** et **finances de l'État**⁷. Bien plus, sous d'autres cieux, le champ des finances de l'Etat se trouve paradoxalement de plus en plus minoritaire au sein des finances publiques⁸. Les finances publiques concernent les finances de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale y compris l'Etat⁹.

Par-delà ces précisions conceptuelles, on le voit, la simple mention de la notion de « loi de finances » renvoie déjà à des ambiguïtés quant à sa vocation, son contenu et son périmètre. En dépit de cette relativité du terme, on est enclin à dire à ce stade liminaire de la réflexion, que finalement la loi de finances est une « loi des finances de l'Etat ». Dès lors, elle n'est donc pas la loi de toutes les finances publiques. L'Etat n'étant qu'un simple compartiment du système financier public qui englobe en outre les finances des collectivités locales mais également de la sécurité sociale. La loi de finances s'avère ainsi une spécificité exclusivement étatique en ce que rien

⁷ - Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 133.

⁸ - Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, p.152.

⁹ - Les ressources publiques à l'instar des charges publiques, au terme de l'article 40 de la constitution française, s'entendent de toutes les ressources publiques et de toutes les charges publiques qu'elles soient celles de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale ou des établissements publics à caractère administratif. Par une jurisprudence ancienne du Conseil constitutionnel (décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961), celui-ci considérait que la notion de charge publique devait s'entendre des charges de l'Etat mais également de celles des départements, des communes et des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale. La lecture de l'article 147 de la Constitution algérienne ne semble pas consacrer a priori de dérogations à ce sujet. L'emploi de l'expression « *ressources publiques* » consacre en principe les ressources publiques de l'ensemble des personnes publiques intéressées par les finances publiques et non pas les seules ressources publiques de l'Etat.

de tel n'existe au niveau des autres organismes au niveau desquels le concept de budget est le plus utilisé¹⁰.

Mais en plus des problématiques résultant des précisions dont il vient d'être question, la loi de finances soulève des interrogations quant à sa vraie nature. En effet, bien qu'elle réponde aux critères de définition de la loi, qu'elle comporte des dispositions générales et impersonnelles et qu'elle soit bien un acte législatif qui émane du Parlement, la loi de finances ne contient pas des dispositions exclusivement normatives ce qui soulève des interrogations quant à sa nature juridique.

Afin d'appréhender la nature juridique de la loi de finances, trois optiques seront mises en avant. Celle développée par la doctrine et la jurisprudence **(A)**, celle qui ressort de la Constitution **(B)** mais également celle qui découle des formes et conditions de sa promulgation mais également de sa publication **(C)**.

A. La loi de finances dans l'optique de la doctrine et la jurisprudence :

La loi de finances a toujours été appréhendée comme une loi particulière tant par la doctrine juridique que par la jurisprudence. En portant sur une matière non législative en soi, la loi de finances était naturellement considérée comme n'ayant de la loi que la forme et en incluant aussi bien des règles juridiques que des règles techniques, elle était qualifiée de loi hybride réfractaire, de ce fait, au seul droit.

S'agissant des avis doctrinaux, différents auteurs considéraient la loi de finances comme un acte d'administration qui n'a de la loi que la forme : un acte d'administration ou de Gouvernement (Esmein). Le budget « présente [...] le caractère d'un statut supérieur régissant l'action

¹⁰- M-E TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, thèse pour le doctorat en droit, 2015, Université Lyon III, p. 10.

administrative » (Carré de Malberg)¹¹. « Le budget est la loi la plus générale de l'administration » (Trotabas)¹².

Mais la conception *Labandienne* de l'autorisation budgétaire semble la plus aboutie : Selon P. Laband, celle-ci, ne constitue pas une loi au point de vue matériel et que si l'autorisation budgétaire soit émise avec le concours du Parlement, la loi ainsi créée ne constituera qu'une loi formelle «c'est-à-dire une loi qui porte sur une matière non législative en soi ». L'autorisation législative étant une condition de forme imposée par la constitution¹³. Il en résulte que les dépassements de certaines dispositions et prévisions de la loi de finances ne sauraient constituer des infractions juridiques. Le Gouvernement dispose d'un droit de nécessité de continuer à administrer sans budget.

A l'opposé de la conception *Labandienne*, R. Stourm, considérerait que « le droit d'autoriser ne saurait se concevoir sans sa contrepartie logique, le droit de ne pas autoriser. L'un, à défaut de l'autre, perdrait toute valeur, toute signification même»¹⁴.

Pour sa part, le Doyen Vedel dissocie au sein des lois de finances les principes de nature juridique et les principes de nature technique qui sont dépourvus de normativité et, en tant que telle, la loi de finances se distingue

¹¹- Cités par J-F BOUDET, « Les finances publiques classiques au tournant du XXe siècle dans quelques ouvrages de droit constitutionnel », *La Revue administrative*, 2007, vol. 60, numéro 359, p. 499.

¹²- Cité par L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *Revue de science et de législation financière*, 1928, p. 219.

¹³ R. BOURGET, « Paul LABAND et la construction d'un droit public financier « vraiment scientifique », dans Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France - 2010, p. 323-391.

¹⁴- René STOURM, *cours de finances. Le budget*, 7^e éd. Librairie Félix Alcan, Paris, 1912, p.378

des lois ordinaires. En effet, si la loi a pour vocation d'énoncer des règles revêtues d'une portée normative¹⁵, la loi de finances est constituée aussi bien de règles juridiques emportant normativité que de règles non juridiques, c'est-à-dire d'un corpus de règles mais également d'une batterie d'opérations financières à la différence d'autres matières juridiques. Ces aspérités non juridiques des lois de finances leur confèrent un caractère singulier d'hybridité¹⁶.

Ces controverses ne font qu'illustrer la fertilité du débat doctrinal qui a accompagné la qualification de l'identité des finances publiques et la nature de la loi qui leur est associée, à savoir, la loi de finances. En tout état de cause, la doctrine s'accorde à considérer que même si l'identité des finances publiques ne se résume pas au seul droit, elle ne saurait non plus en faire abstraction¹⁷.

Quant aux décisions jurisprudentielles, celles-ci s'accordent avec la doctrine pour considérer que la loi de finances ne serait rien d'autre que la traduction financière des autres lois. Ainsi, selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat français, la loi de finances serait une loi qui n'est pas comme les autres¹⁸. Pour les administrés, la loi de finances n'est pas source

¹⁵- Ce principe a été une nouvelle fois rappelé dans la décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 relative à la loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi : « [...] *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ».

¹⁶- Cendrine DELIVRE, "l'identité des finances publiques", in l'identité du droit public, BIOY, Xavier (dir.). *L'identité de droit public*. Nouvelle édition [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011 (généré le 21 janvier 2020). Disponible sur Internet : <[http:// books.openedition.org/putc/362](http://books.openedition.org/putc/362)>. ISBN : 9782379280054. DOI : 10.4000/books.putc.362..., p.79.

¹⁷- Cendrine DELIVRE, "l'identité des finances publiques ", *Ibid.*, p. 86.

¹⁸- Expression utilisée par le Commissaire du gouvernement Mayer dans ses conclusions sur l'arrêt JAUROU du Conseil d'Etat du 28 mars 1924. Souligné par Éric Devaux, *Finances publiques*, (sous la dir.) LOMBOIS (C.), Bréal 2002, p. 31.

de droit et d'obligations¹⁹. Cela explique que le juge administratif refuse de voir dans la loi de finances une matière pouvant servir de fondement à une annulation contentieuse.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel français dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 admettait le critère matériel pour définir la loi de finances en considérant que la loi spéciale introduite par le Gouvernement avant le début de l'exercice l'autorisant à poursuivre la perception des impôts existants, devait être considérée comme une loi de finances, car elle constitue « *un élément détaché, préalable et temporaire* » de la future loi de finances.

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat en France s'accordaient pour considérer qu'une loi de finances ne saurait avoir pour objet, et encore moins pour effet, d'abroger une loi, ni de la priver de toute effectivité en refusant de voter les crédits nécessaires. A contrario, un autre principe de droit budgétaire exige que les actes à incidence financière ne sauraient engager l'Etat annuellement au plan budgétaire que dans la limite des crédits prévus par la loi de finances²⁰. Seules les lois de finances

¹⁹ Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, 8^e édition 2013, DALLOZ, p. 103.

²⁰ Ce principe fondamental des finances publiques trouve curieusement son soubassement juridique dans une disposition anodine d'une simple loi de finances alors qu'il était plus intéressant qu'il trouve place au sein du cadre budgétaire de 1984. Il s'agit de l'article 100 de la loi de finances pour l'année 2000 qui stipule : « Les lois d'orientations et/ou les lois de programme, qui définissent des objectifs sur le moyen et le long terme, n'engagent annuellement l'Etat, au plan budgétaire, que dans la limite des autorisations de programmes et des crédits de paiement contenus dans la loi de finances de l'année ». La LOLF de 2018 rattrape cette lacune en disposant dans son article 10 que : " 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**".

*peuvent engager l'Etat en matière financière et c'est précisément le principe même de l'autorisation budgétaire*²¹.

B. La loi de finances dans l'optique de la Constitution :

Le droit revenant aux Parlements d'autoriser la levée de l'impôt et d'en suivre l'emploi est devenu tellement naturel de nos jours qu'il s'est érigé comme un grand principe universel de droit. Aussi, faudrait-il savoir qu'il n'en a pas été toujours ainsi puisque c'est précisément la revendication du pouvoir financier qui alla donner naissance au système représentatif.

Dans une perspective historique, « c'est pour contrôler les dépenses du souverain que les Parlements ont été créés »²². En effet, apparu pour la première fois en Angleterre en 1215, le principe du libre consentement à l'impôt sera réaffirmé dans la *Pétition of rights* de 1628 et confirmé par le *Bill of rights* de 1688²³. En France, le principe du consentement à l'impôt est proclamé dès le début du XIV^e siècle par les états généraux mais ne sera pleinement consacré qu'avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁴. Ainsi, la volonté de vouloir limiter le pouvoir financier des rois fut à l'origine de l'avènement des régimes parlementaires²⁵. Ce principe va s'étendre ensuite à l'Allemagne, aux États-Unis d'Amérique, au

²¹ M-T. BOUARA, *l'évolution de la loi de finances en droit Algérien*, Alger : pages bleues, novembre 2007, p. 495.

²² Gérard THORIS, « de l'utilité économique de la dette publique », art. cité, p. 127.

²³ Sur la procédure budgétaire au Royaume-Uni, Cf. Pierre CLICHE, *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, p. 17.

²⁴ Dont l'article 14 dispose : « 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 ». Voir à ce sujet, Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, op. cit, p. 19-20.

²⁵ Eric OLIVA, *finances publiques*, op. cit., p. 65.

Canada et à l'ensemble des pays européens jusqu'à devenir aujourd'hui un principe universel bien établi.

Du principe de consentement à lever l'impôt, les représentations nationales se sont appropriées étape par étape le droit de regard sur l'usage qui en est fait, elles ont imposé ensuite que ce consentement soit renouvelé annuellement, que cette autorisation soit spécialisée et que ces contributions (recettes) et l'usage qui en est fait (dépenses) soient contenus dans un document unique, en totalité et sans contraction ni affectation préalable, ce qui donna naissance aux principes classiques du droit budgétaire.

Le développement de ce dernier alla de pair avec le développement du parlementarisme et le pouvoir financier sera pendant des siècles le centre d'enjeux politiques et constitutionnels majeurs entre les exécutifs et les parlements.

Si tant est que la loi de finances soit aujourd'hui appréhendée comme une loi particulière, qu'elle renvoie à un acte d'administration ou de gouvernement, qu'elle soit la loi la plus générale de l'Administration ou qu'elle ne fait que traduire financièrement les autres lois, la loi de finances est, en tout état de cause, l'œuvre du Parlement et répond par conséquent, du moins formellement, aux critères de définition de la loi.

En effet, d'un point de vue formel et organique, la loi de finances ne se distingue en rien des autres lois ordinaires en ce qu'elle est formellement votée par le Parlement selon la procédure spéciale prévue par l'article 146 de la constitution et les articles 67, 68,69 et 70 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances modifiée et complétée.

Toujours sur le plan de la forme, les lois de finances sont divisées en articles à l'instar des lois ordinaires bien qu'elles aient comme particularité de contenir de nombreux tableaux chiffrés. Par ailleurs, l'autorisation budgétaire est préalable à l'exécution des dépenses et des recettes par l'exécutif, c'est-à-dire que ce dernier n'a pas le droit, du moins en théorie,

de recouvrer une recette ou d'engager une dépense sans qu'elles ne soient autorisées au préalable par une loi de finances.

Ainsi, le Gouvernement est mis dans l'obligation de demander, annuellement et avant le début de chaque exercice budgétaire, cette autorisation au Parlement. Il s'agit là du principe de l'antériorité budgétaire, « caractéristique la plus authentique d'un budget public »²⁶.

En outre, l'autorisation budgétaire se distingue par son caractère spécialisé, c'est-à-dire que cette autorisation n'est pas globale et ne saurait être assimilée à un chèque à blanc aux mains de l'exécutif. Il s'agit en fait d'une autorisation soigneusement détaillée et très précise dont le Gouvernement est tenu d'en respecter la structure lors de l'exécution.

La particularité de la loi de finances est cependant très clairement affirmée par la Constitution qui lui consacre un certain nombre de dispositions dont aucune autre matière n'en a eu semblable bénéfice. Le fait simplement de s'en tenir à cet engouement constitutionnel à la loi de finances permet d'affirmer, sans trop forcer le trait, que celle-ci s'érige manifestement comme une loi particulière par la force de la constitution.

En effet, par stipulation expresse de la Constitution²⁷, la loi cadre relative aux lois de finances, est une matière qui relève de la loi organique. Là aussi, la loi de finances entre dans le club très restreint des matières devant relever de la loi organique. Cela dénote en

²⁶ Ce caractère préalable de l'autorisation budgétaire est fondamental à telle enseigne que le professeur ORSONI (*op. cit.*, p. 50) l'assimilait à la caractéristique la plus authentique d'un budget public en soulignant « L'autorisation préalable, c'est à dire l'accord donné au document prévisionnel par l'organe délibérant de la collectivité ou de toute autre personne publique concernée est la caractéristique la plus authentique d'un budget public. Celle qui lui donne sa valeur, sa force juridique, dont aucun autre budget ne peut se voir investi ».

²⁷ Conformément à l'article 140 de la Constitution issue de la révision de 2020.

filigrane l'intérêt particulier que porte la Constitution à la loi de finances.

Mais la Constitution ne s'arrête pas à ce stade car en plus de ranger la loi cadre devant régir les lois de finances dans la catégorie des lois organiques, elle encadre la loi de finances comme elle ne l'a jamais faite pour les autres lois. La matière budgétaire s'érigeant véritablement comme une matière de prédilection constitutionnelle : D'abord, le parlement ne peut proposer une loi de finance tant celle-ci ressort d'un droit d'initiative exclusivement gouvernemental²⁸. L'article 143 de la Constitution dispose que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre ou au Chef du Gouvernement, selon le cas, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation... », C'est-à-dire que le Parlement est en droit de formuler des propositions de lois et de proposer des amendements aux projets de lois initiés par le Gouvernement. Mais il faut souligner qu'en matière budgétaire, le Parlement ne dispose pas de droit d'initiative, cela signifie qu'il ne peut en droit formuler une proposition de loi de finances à l'instar des autres matières relevant de la loi ordinaire.

²⁸ Le principe de prédominance du Gouvernement dans la préparation de la loi de finances trouve des explications dans une perspective historique dans un règlement de 1713 de la Chambre des communes en Grande-Bretagne interdisant l'initiative en matière financière aux parlementaires. En France, la règle de la limitation de l'initiative parlementaire en matière financière trouve son origine dans les intrusions de la commission des finances de la première chambre du Parlement français sous les III^e et IV^e Républiques. Pour plus de détails, Cf. Eric Oliva, *finances publiques*, Paris : Dalloz, 2^{ème} édition, 2008, p. 67-68. Cf. également, Lucile TALLINEAU, « le cadre juridique de la gestion financière de l'Etat », dans Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, *op. cit.*, p. 89 à 100.

En matière de loi de finances, l'initiative ne peut être qu'unilatérale car il est considéré que si les parlementaires soient investis du pouvoir de voter le budget, « ils n'ont pas pour autant reçu mandat pour l'écrire »²⁹.

Cela signifie tout simplement que le Parlement se trouve dans l'incapacité à la fois technique et juridique d'initier une proposition de loi de finances ce qui représente une propriété singulière, qui à elle seule, permettrait de qualifier la loi de finances de loi extraordinaire par rapport à la loi ordinaire. Ainsi, en matière budgétaire, « le seul droit d'initiative parlementaire³⁰ » se trouve circonscrit dans le droit d'amendement qui manifestement ne permet aux parlementaires que d'opérer de modestes inflexions sur le projet du Gouvernement.

Ensuite, ce droit d'amendement à l'origine très encadré³¹ se trouve davantage réduit en matière budgétaire par l'article 147 de la Constitution qui dispose : « est irrecevable, toute proposition de loi ou amendement présenté 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'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques ».

²⁹ Aurélien BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1426.

³⁰ Eric OLIVA, *Ibid.*, p. 155.

³¹ Le droit d'amendement se trouve en effet encadré par un ensemble de règles de forme, de règles de recevabilité dont la recevabilité financière et la règle de la compétence législative. D'autres règles dites réglementaires sont requises à l'image de la règle du délai et celle de la relation (entre l'amendement et le texte sur lequel il porte). Pour plus de détail sur ce point, Cf. El Amine CHRIET, « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée » (en arabe), revue El-WASSIT n° 10-2013, p. 98.

Assimilé à une forme de cantonnement de la loi³², cet article est de prime à bord de portée générale, c'est-à-dire qu'il n'est pas spécifique à la seule matière budgétaire³³. Mais compte tenu de la nature même des projets de lois de finances, ces restrictions constitutionnelles au droit d'amendement peuvent s'avérer particulièrement fortes³⁴.

Plus important encore, la passion de la Constitution pour la matière budgétaire continue de se manifester à la phase d'adoption des lois de finances. A ce titre, la Constitution impose au Parlement un délai très strict : « Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de soixante-quinze jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt... »³⁵. La loi de

³²- Souad GHAOUTI-MALKI, « le Parlement dans le système politique algérien », Communication disponible en ligne : <http://www.mrp.gov.dz/Ministere/ghaouti.pdf>, consultée en date du 14 février 2021, p.2.

³³- Ainsi, le bureau du Parlement a invoqué l'article 147 (anciennement et respectivement 139 et 121) de la constitution pour rejeter la proposition de loi initiée en date du 15 février 2014 tendant à réhabiliter les victimes des événements de 1963. Le régime des irrecevabilités financières de l'article 147 conçu à l'origine pour tenir compte de l'équilibre financier du programme du gouvernement est souvent opposé à des fins autres que strictement financières. Plus récemment, le bureau de l'APN, a invoqué l'article 139 de la Constitution pour déclarer irrecevables les propositions d'amendement de l'article 24 du projet de loi de finances complémentaire pour 2020 prévoyant des augmentations dans les prix des carburants.

³⁴- M. MOKHTARI, Secrétaire général de l'APN (*Le Magazine promotionnel de l'Algérie El Djazair*, n° 90 du mois de septembre 2015), assure que c'est sur la base de ces dispositions que le bureau de l'A.P.N a déclaré l'irrecevabilité en la forme de 41 propositions d'amendement au projet de loi de finances pour 2013. « Toutes les propositions d'amendement invalidées par le bureau de l'APN ont été référencées à l'article 121 de la Constitution. [...] Il (le Bureau) a statué sur la conformité de 40 propositions d'amendement qu'il a transmises à la commission des finances et du budget ».

³⁵- Conformément à l'article 146 de la Constitution.

finances est ainsi la seule loi qui doit être votée dans un délai fixé constitutionnellement. Fait assez rarissime pour être relevé et en faire un argument faisant valoir, une fois de plus, l'exorbitance de la loi de finances.

Enfin, la Constitution enfonce encore le Parlement en conférant au Président de la République le droit de promulguer la loi de finances par ordonnance si elle n'est pas adoptée dans le délai constitutionnel ainsi arrêté. Cette épée de Damoclès qui pèse sur le Parlement est sans équivalents et semble être une autre caractéristique singulière de la loi de finances.

Mais il faut bien reconnaître que l'attrait constitutionnel à la matière budgétaire n'est pas une singularité algérienne car les constitutions de par le monde se préoccupent de plus en plus des questions financières publiques à telle enseigne que certains auteurs n'hésitent pas à parler d'un mouvement de « financiarisation de la constitution »³⁶.

En plus de la Constitution, le législateur organique organise un régime infiniment détaillé en direction des lois de finances. Le Gouvernement et le Parlement seront à la fois tenus d'en respecter non seulement la forme et les procédures mais également et surtout les contenus.

Ainsi, le dépôt du projet de loi de finances est soumis à un délai légal de dépôt. Le projet de loi de finances devant être déféré à l'examen du Parlement au plus tard le 7 Octobre de chaque année³⁷. Il est à préciser cependant que ni à travers la constitution, ni aux termes de la loi n° 84-17 et encore moins à travers la LOLF de 2018, n'ait été considérée l'hypothèse

³⁶- Cf. à ce sujet **Aurélien BAUDU**, « La « financiarisation » de la Constitution de la Ve République : de l'ordonnance du 2 janvier 1959 aux lois organiques financières ? », RFFP n° 150, p. 15-32. Cf. également dans le même numéro de la *RFFP*, **Katia BLAIRON**, « Les finances publiques : nouveau fondement du droit constitutionnel ? », p. 99-112.

³⁷- L'article 71 la loi organique n° 18-15 du 2 Septembre 2018 : « 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 précédant l'exercice considéré ».

où, à l'issue du délai constitutionnel de 75 jours, le projet de loi de finances se trouverait purement et simplement rejeté par le Parlement. Pourtant, un tel rejet reflète une situation de conflit majeur politiquement équivalente au vote d'une motion de censure³⁸ qui risque d'entraîner un choc systémique extrêmement violent³⁹.

Le droit budgétaire algérien est tout aussi silencieux quant à l'éventualité d'un dépôt tardif du projet de loi de finances qui aurait pour conséquences de ne pas permettre sa promulgation avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. La procédure de substitution par la mise en œuvre de la loi de finances par ordonnance imaginée par le constituant algérien ne répond que partiellement aux problématiques pratiques que peut soulever l'adoption de la loi de finances dans les délais.

Si cette procédure répond à la défaillance du Parlement lorsqu'il n'aura pas pu adopter le projet de loi de finances dans les délais constitutionnels de 75 jours, elle ne saurait en revanche pallier à la carence du Gouvernement qui s'exprimerait par un retard dans le dépôt du projet de loi de finances. Là aussi, le droit budgétaire français se distingue par deux solutions juridiques pour pallier le retard que causerait le Gouvernement dans le dépôt du projet de loi de finances : la première consiste à travers *un projet de loi partiel* à demander au Parlement selon la procédure d'urgence un vote séparé sur la première partie du projet de loi de finances⁴⁰.

³⁸- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND et Jean-Luc MATT, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, n°3, 3^e édition, 2007, mise à jour au 31 août 2010, p. 91.

³⁹- Robert HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », dans « Le principe de sincérité en finances publiques : Apports, utilité et avenir du principe », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010 n° 111, p. 148.

⁴⁰- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND et Jean-Luc MATT, *Ibid.*, p. 92. Les auteurs soulignent que : « Ces dispositions ont été utilisées, à la fin de l'année 1962, afin de permettre l'adoption de la première partie de la loi de finances pour 1963, un nouveau projet ayant dû être déposé, le 11 décembre, après les élections législatives consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale ».

La deuxième solution consiste pour le Gouvernement de déposer au niveau du Parlement *un projet de loi spéciale* ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à continuer de percevoir les impôts jusqu'au vote de la loi de finances de l'année⁴¹. En tout état de cause et tel que souligné par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, un dépôt tardif du projet de loi de finances ou des documents d'information ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances⁴².

En outre, en cas de non-adoption de la loi de finances dans les délais de soixante-quinze jours, le Gouvernement a la possibilité de recourir aux mesures provisoires prévues à l'article 78 de la LOLF lui permettant d'assurer, provisoirement, la continuité de la gestion publique sur la base de l'exercice précédent, en attendant de faire adopter la nouvelle loi de finances.

En plus de devoir répondre à un délai légal de dépôt, la LOLF détermine avec minutie, la structure de présentation de la loi de finances. Ainsi, par-delà la succession des exercices, une structure immuable de présentation s'imposant aussi bien pour le Gouvernement que pour le Parlement permettrait de prévenir toute variation dans les formats de présentation des

⁴¹- Une telle loi spéciale a été mise en œuvre en 1980 suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 2000.

⁴²- Conformément au considérant 79 de la décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 qui stipule : « Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ».

lois de finances qui risque de constituer une source d'ambiguïté, de manque de clarté et de sincérité⁴³.

La documentation budgétaire évolue également en mode LOLF où elle est sensiblement enrichie mais également minutieusement détaillée. Ainsi, le Gouvernement et la Cour des comptes devront produire une documentation spécifique nommément désignée par la loi organique devant accompagner selon la cas, le projet de loi de finances, le projet de loi rectificative ou le projet de loi de règlement.

Par ailleurs, la LOLF détaille soigneusement le contenu des lois de finances de sorte que ces dernières ne sauraient contenir d'autres dispositions en dehors des matières citées par la loi organique. Cette stricte définition de leur contenu répond au souci de lutter contre la technique « des cavaliers budgétaires⁴⁴», qui sous-tend des dispositions étrangères au contenu financier de la loi, laquelle technique « [...] avait transformé les textes budgétaires en de véritables fourre-tout législatifs⁴⁵», pratique assez répandue en France sous la IIIe et IVe République. La protection rigoureuse du contenu matériel des lois de finances relève également de l'intérêt du

⁴³- La structure bipartite prévue de surcroît par la loi devait conférer à la structure de la loi de finances un caractère immuable, c'est-à-dire une permanence de la structure et une constance de la présentation. Ce caractère d'immuabilité, facilite la lecture du budget, favorise la comparaison entre des budgets de différents exercices et permet en outre de déceler les mouvements qui peuvent intervenir au fil des années entre les différents compartiments du budget (budgétisation ou débudgétisation de telle ou telle dépense). Le caractère immuable de la loi de finances constitue ainsi une garantie de clarté et de transparence budgétaire.

⁴⁴- Le but de l'interdiction des « cavaliers budgétaires » est souligné par M. BASLE (*le budget de l'Etat*, Paris : La Découverte, 2012, 7^{ème} édition, p. 22), en ces termes : « On désarçonne ainsi « le cavalier » qui veut emprunter le cheval budgétaire (rapide et toujours disponible) au lieu des chevaux non budgétaires lents et rares (procédure législative ordinaire) »

⁴⁵- Eric Devaux, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 31.

Parlement qui doit adopter la loi de finances dans des délais constitutionnels très stricts.

A ce titre, les lois de finances connaissent, sur le fond, de domaines bien précis résumés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français dans trois sortes de domaine⁴⁶ : un domaine exclusif et obligatoire, un domaine exclusif et non obligatoire et enfin, un domaine partagé. Les dispositions qui ne relèvent d'aucune de ces catégories ne peuvent être insérées dans une loi de finances.

Le domaine obligatoire et exclusif des lois de finances renvoie aux dispositions qui devront figurer obligatoirement dans chaque loi de finances et exclusivement dans une telle loi à l'image par exemple de celles relatives à l'autorisation de perception des impôts ou à la création et la perception des taxes parafiscales ou bien encore celles portant ouverture des crédits. De telles dispositions constituent le cœur de métier d'une loi de finances dont on imagine mal qu'une loi ordinaire puisse s'en prévaloir sans entraîner un risque de censure.

S'agissant du domaine facultatif et exclusif, celui-ci porte sur des dispositions qui relèvent exclusivement du domaine des lois de finances mais qui n'y figurent pas nécessairement à chaque fois.

Quant au domaine facultatif et partagé des lois de finances, celui-ci porte sur des dispositions pouvant être insérées tant dans la loi de finances que dans une loi ordinaire. L'article 13 de la loi 84-17 dispose à cet effet : « outre les lois prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière, seules les lois de finances peuvent prévoir 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 ».

⁴⁶- L'objet des lois de finances est cependant varié et épouse trois sortes de domaines tels qu'ils ressortent des considérants 69 et 70 de la décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel français sur la LOLF. Cependant, en l'absence d'une jurisprudence nationale comparable, une pareille catégorisation semble tout à fait envisageable dans le contexte algérien.

Cependant, la problématique provient de la rédaction de l'article 18 de la LOLF qui confère aux lois de finances la compétence exclusive de prévoir « ...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 ». Ce domaine relevait, sous le règne de la loi 84-17, du domaine partagé en ce sens où aussi bien la loi de finances que les autres lois ordinaires prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière jouissaient de la compétence juridique d'en prévoir les dispositions.

Tel que rédigé, l'article 18 de la LOLF enlève toute compétence en cette matière à la loi prise en matière fiscale, domaniale et pétrolière de prévoir les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Il signifie tout simplement que seule la loi de finances est investie de la compétence d'en disposer⁴⁷. La question se pose dès lors de savoir si cette nouvelle compétence exclusive ne s'opposerait pas à une compétence constitutionnelle conférée au législateur ordinaire, en vertu de l'article 139-13 de légiférer en matière fiscale. Il s'agit là assurément d'une compétence constitutionnelle fortement circonscrite par une loi de rang inférieur quand bien même organique⁴⁸.

Cette problématique juridique qui a échappé à la censure du Conseil constitutionnel n'a été que très partiellement démêlée par la reformulation de l'article en cause en vertu de la loi organique n° 19-09 du 11 décembre 2019 en stipulant que : " Seules les lois de finances prévoient des dispositions

⁴⁷- Pourtant, l'avant projet de LOLF adopté en 2008 en Conseil des Ministres, se proposait d'apporter un simple aménagement technique en ce qu'il remplaçait le terme « pétrolière » par celui de « hydrocarbure et minière ».

⁴⁸- Ainsi, la compétence fiscale se trouve partagée entre la loi de finances et le législateur ordinaire lequel bien entendu peut légiférer en cette matière en vertu de ses attributions constitutionnelles sous réserve que les conséquences sur l'équilibre financier de la loi de finances de l'année soit ré-encadré dans la plus prochaine loi de finances. La contrainte financière pesant sur le législateur lors de l'exercice de ses attributions qui affectent l'équilibre budgétaire fixé en lois de finances.

relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Toutefois, le régime fiscal applicable aux activités amont liées au secteur des hydrocarbures peut prévoir des dispositions citées ci-dessus, par une loi particulière, à l'exception de celles liées aux exonérations fiscales ».

C. La loi de finances au regard des conditions de sa promulgation et des formes de sa publication :

Une autre assertion corroborative de l'exorbitance de la loi de finances s'exprime également, assez distinctement, dans les conditions de sa promulgation mais également dans les formes de sa publication. La promulgation de la loi de finances et sa publication sont assurément au nombre de ces règles et procédures particulières qui en viennent à lui donner ses lettres de noblesse. Il est en effet de tradition politique de promulguer la loi de finances lors d'une cérémonie solennelle regroupant l'ensemble des membres du Gouvernement autour du Président de la République. Ce fait politique est singulièrement rare pour être souligné.

Une fois promulguée, la loi de finances est publiée selon des formalités tout autant spécifiques car il est de coutume de lui consacrer un numéro exclusivement dédié. La loi de finances reçoit ainsi un traitement extrêmement particulier que ce soit lors de sa promulgation ou même dans sa publication lui conférant un statut véritablement dérogatoire au sein de la catégorie des lois ordinaires.

La loi de finances est donc élaborée, présentée, discutée, votée, promulguée, publiée, suivie et contrôlée suivant un formalisme très strict, spécialement dédié et sans équivalent qui lui confère, indubitablement, un statut sinon extraordinaire au moins exorbitant au sein du cadre normatif ordinaire. La loi de finances s'érige, en tout cas, comme une loi qui n'est véritablement pas comme les autres. Dès lors, la question se pose de savoir quel fondement peut-il justifier un tel statut ?

Au bénéfice de toutes ces considérations, on serait tenté de dire pour condenser le propos, que la loi de finances est une loi formelle

de nature particulière en ce qu'elle porte sur une matière non législative en soi. La juridisation de la matière et la constitutionnalisation de ses règles résident dans sa consonance fortement politique soulignée très clairement, unanimement et de longue date par d'imminents auteurs :

Pour le professeur Bouvier, « les finances publiques constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques, elles en déterminent la puissance et l'évolution »⁴⁹. Ce dernier écrivait par ailleurs que les finances publiques « constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes »⁵⁰.

Pour sa part, le professeur Gicquel faisait observer que la maîtrise du pouvoir budgétaire confère la prééminence politique⁵¹. Le pouvoir financier se situant au centre des équilibres des pouvoirs car avant qu'il ne soit un savoir, qu'il ne renvoie à une pratique ou à une technique, le droit budgétaire disait P. Bezes est révélateur de relations de pouvoir⁵².

C'est pour cette raison sans doute que P. Cliche relevait qu'un budget « [...], c'est chaque année, la photo la plus précise qu'on peut tirer d'une société, avec tout son pain et tout son

⁴⁹ - Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 14^e édition 2015-2016, L.G.D.J, p. 12.

⁵⁰ - *Ibid.*, p.23.

⁵¹ - Jean GICQUEL, « L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV^e Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 184.

⁵² Philippe BEZES : « pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste », dans Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques ..., op. cit.*, p. 15.

beurre »⁵³ et que C. Santiso écrivait qu'une « facette centrale de la souveraineté s'exprime dans le processus budgétaire »⁵⁴.

Quant à A. Marchal, ce dernier écrivait que la loi de finance ne saurait se réduire à une simple question d'arithmétique : « la loi de finances exprime des choix de société car derrière les chiffres se dissimulent des réalités matérielles qui ont seules une véritable importance »⁵⁵.

C'est précisément cette dimension fortement politique qui explique l'intérêt de la Constitution porté à la loi de finances car "Le pouvoir du portefeuille, peut en réalité, être considéré comme l'arme la plus complète et la plus efficace qu'une Constitution peut donner aux représentants directs du peuple en vue d'obtenir réparation pour tout grief et de mettre en œuvre toute mesure juste et équitable"⁵⁶.

II. Vers la consolidation de l'autorisation budgétaire en droit algérien

Outre son caractère préalable et spécialisé, l'autorisation budgétaire délivrée à l'exécutif par le Parlement n'est pas uniforme et sa portée juridique diffère selon qu'il s'agisse des recettes **(A)** ou des dépenses **(B)**, c'est pourquoi l'étude de la portée juridique de cette autorisation exige en premier lieu d'en analyser la teneur.

⁵³- Souligné par Pierre CLICHE, *Gestion budgétaire et dépenses publiques : op. cit.*, p. 12.

⁵⁴- Carlos SANTISO, « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », art. cité, p. 225.

⁵⁵- André MARCHAL, « Finances publiques et transformations économiques », art. cité, p. 629.

⁵⁶- J.MADISON cité par Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle du continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, Bruxelles, 2012, p.54.

A. Une autorisation de recettes déjà pleinement consacrée en droit

Au sens juridique *stricto sensu*, les dispositions budgétaires de la loi de finances englobent aussi bien des prévisions budgétaires, des décisions budgétaires que des autorisations budgétaires. Ne constituent pas en effet des autorisations budgétaires, l'ensemble des dispositions budgétaires contenues dans la loi de finances. La loi de finances ne saurait être employée comme une expression synonymique de l'autorisation budgétaire car les dispositions de la loi de finances ne constituent pas toutes de véritables autorisations budgétaires au sens de permission.⁵⁷

La doctrine admet qu'«une autorisation budgétaire de recette proprement dite est inconcevable » car seule l'autorisation de percevoir les impôts est considérée comme autorisation budgétaire⁵⁸. En effet, si l'autorisation de percevoir les impôts est considérée comme autorisation budgétaire c'est parce que par cette autorisation, non seulement le Parlement autorise les actes de recouvrement de l'impôt, mais en plus, il permet à l'ensemble de la législation fiscale de jouer pleinement au cours de l'année budgétaire considérée et qu'à défaut de cette autorisation, il ne peut être pourvu au recouvrement des impôts en question au cours de cette période.

⁵⁷- Mesnil Errol TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁸- Ibrahima DIALLO, « pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », *Afrilex*, n°2 spécial finances publiques, université de Bordeaux 4, p. 15. L'auteur distingue parmi les dispositions de la loi de finances, les actes d'autorisation des actes de décision : « On trouve encore dans les lois de finances des actes budgétaires n'ayant pas la nature juridique d'autorisation. Il s'agit de dispositions ayant la nature juridique de décisions même si par leur objet, elles concernent des crédits c'est-à-dire des autorisations budgétaires de dépenses. En matière de dépenses, les seules dispositions qui s'analysent comme des autorisations accordées aux autorités budgétaires d'exécution sont celles ouvrant des crédits ».

Seule la loi peut fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement d'un impôt ce qui confère à l'autorisation parlementaire toute sa portée en matière de recettes fiscales d'autant plus qu'il en résulterait une obligation d'exécution stricte pour le Gouvernement quand bien même les évaluations faites de ces autorisations en loi de finances n'auraient pas été atteintes en cours d'exercice. La loi de finances « n'emporte pas une obligation et une conformité absolue d'exécution »⁵⁹ et ceci est d'autant plus vrai en matière de prévisions de recettes à l'égard desquelles, l'autorisation budgétaire « a traditionnellement valeur d'autorisation illimitée »⁶⁰.

C'est dans ce sens qu'est allé le législateur algérien en considérant aux termes de l'article 12 de la loi n° 84-17 et sa réplique de l'article 16 de la LOLF que *l'autorisation de percevoir les impôts, les droits, les taxes, ainsi que les contributions diverses, les autres revenus et produits au profit de l'Etat est octroyée annuellement par la loi de finances. Le produit ainsi que la part affectée au budget général de l'Etat sont évalués par la loi de finances de l'année.*

Ainsi, les autres recettes de l'Etat n'ayant pas de nature fiscale, à l'image des revenus du domaine, ne sauraient être considérées comme autorisation budgétaire « dès lors qu'il s'agit de ressources à l'égard desquelles le pouvoir réglementaire dispose d'un domaine d'initiative

⁵⁹ - Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *op. cit.*, p. 413.

⁶⁰ - *Ibid.*, p. 415. En effet, En matière de recettes, le budget de l'Etat n'est qu'évaluatif c'est-à-dire que les prévisions de recettes inscrites en loi de finances ne sont données qu'à titre indicatif. Les recettes effectivement recouvrées en fin d'exercice pouvant être supérieures ou inférieures aux prévisions sans que cela n'engendre du point de vue du droit de conséquences sur le non respect de dispositions législatives. Bien entendu, d'autres mécanismes sont prévus pour avoir l'assurance que ces prévisions soient raisonnables au risque de méconnaître le principe de sincérité des lois de finances d'autant plus que ce principe est érigé aujourd'hui en principe cardinal des finances publiques modernes.

important »⁶¹. Les lois de finances comportant des autorisations budgétaires de recouvrement des impôts mais aussi des évaluations du produit des autres ressources de l'Etat.

B. Vers la consécration pleine et entière du concept de l'autorisation de dépenses en droit algérien

Le concept de l'autorisation budgétaire retrouve tout son sens en matière de dépenses publiques et la LOLF abonde dans ce sens en consacrant en matière de charges budgétaires toute une sous-section dédiée aux autorisations budgétaires⁶². En cela, la LOLF consacre pleinement et entièrement la notion de l'autorisation budgétaire dans le droit budgétaire algérien. Cela laisse présager qu'il sera désormais reconnu au Parlement un pouvoir légal explicite et exclusif, en l'occurrence, celui d'autoriser les charges budgétaires.

Cependant, cette autorisation n'emporte pas une obligation de conformité absolue en raison de ses propriétés intrinsèques : d'abord, bien que le crédit soit une autorisation budgétaire de dépense, cette autorisation ne signifie pas pour autant l'obligation de dépenser **(1)**. Ensuite, la portée de l'autorisation budgétaire de dépense est atténuée selon qu'il s'agisse de crédits limitatifs ou non **(2)**. Enfin, la portée de l'autorisation budgétaire de dépenses est différenciée selon qu'il s'agisse de crédits de paiement d'une validité d'une année ou d'autorisation d'engagement qui demeurent valide sans limitation de durée**(3)**.

⁶¹ - *Ibid.*, p. 414.

⁶² -Il s'agit de la Sous-section 1 intitulée « des autorisations budgétaires » de la Section 2 « des charges budgétaires » du Chapitre I « des ressources et des charges budgétaires » du Titre II « des ressources, des charges et des comptes de l'Etat ».

1. Un principe de non-obligation de dépenser consacré mais fortement biaisé par le mode d'allocation des ressources

Un crédit est certes une autorisation budgétaire de dépense mais cette autorisation ne signifie pas pour autant l'obligation de dépenser sous peine d'enfreindre la loi. Une certaine latitude est laissée à la discrétion de l'Administration pour juger de l'opportunité d'effectuer ou non une dépense bien que celle-ci soit prévue et autorisée en loi de finances.

Cependant, cette latitude de dépenser est tempérée en pratique par deux phénomènes majeurs : d'une part, les dépenses légales et incompressibles qui constituent la majeure partie des crédits⁶³, d'autre part, le mode d'allocation des crédits qui veut qu'un crédit qui n'est pas consommé en fin d'année, non seulement tombe en exercice clos mais en plus ne sera pas reconduit l'année suivante.

En effet, parce que précisément il n'a pas été consommé, un crédit n'est pas reconduit. En fin d'exercice, les ordonnateurs s'empressent, par conséquent, d'engager l'ensemble des crédits alloués sous peine de voir le budget suivant ponctionné à due concurrence des crédits non consommés⁶⁴.

⁶³- Romain BOURREL, « plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 septembre 2014, n°5, p. 1213 cite : « Les crédits inscrits en loi de finances constituent les montants prévus pour couvrir les dépenses qu'il sera possible d'engager ou les dépenses qui devront être obligatoirement engagées en vertu de dispositions législatives ou réglementaires »

⁶⁴- L'une des revendications de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N réside précisément dans l'interpellation du Gouvernement dans le but de revoir à la baisse les crédits octroyés à un secteur qui enregistrerait de faibles taux de consommation. C'est ce qu'il ressort de l'intervention de M. M. BRIK, chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, en marge de la journée d'étude portant sur « L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés ». Cf. Mohamed BRIK, « L'A.P.N et la pratique du mécanisme de contrôle *a posteriori* : étude comparée » (en arabe), *op. cit.*

Ainsi, l'obligation de dépenser est implicitement mais concrètement synonyme pour les ordonnateurs d'une obligation de dépenser l'ensemble des crédits alloués. D'ailleurs, un fort taux de consommation de crédits est assimilé à tort ou à raison à un signe de bonne gestion⁶⁵.

Cette situation pourrait bien expliquer le bousculement des ordonnateurs en fin d'année vers l'épuisement total des crédits alloués sous peine de voir leurs budgets pour les années suivantes fortement diminués. **Ainsi, la non-obligation de dépenser se trouve doublement biaisée : d'abord, par le mode d'allocation des ressources et ensuite par le principe de l'exercice clos, produit du principe de l'annualité budgétaire.**

Les possibilités de report des crédits de paiement dans la limite de 5% du crédit initial du programme concerné envisagées par la LOLF dans son article 36, ne répondent que partiellement à ces problématiques pratiques qui frisent le gaspillage.

2. Un réaménagement technique des différentes catégories de crédits :

La portée de l'autorisation est atténuée selon qu'il s'agisse de crédits limitatifs ou évaluatifs. Certes, l'autorisation budgétaire est donnée en termes limitatifs ce qui doit être considéré comme la règle générale sinon elle n'aurait pas de sens mais les exceptions autorisées par la loi font que cette autorisation pourrait être indicative c'est-à-dire que la limite supérieure qu'elle fixe pourrait être dépassée par le Gouvernement. Dans ce cas précis, l'autorisation budgétaire porte sur l'objet de la dépense et ne concerne plus son montant car ce dernier n'est donné qu'à titre indicatif.

Les crédits au sens de l'article 26 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances, peuvent être évaluatifs, provisionnels ou limitatifs et chaque

⁶⁵ - Il pourrait s'agir pour les ordonnateurs qui n'ont pas consommé en fin d'exercice l'ensemble des crédits alloués notamment en matière de fonctionnement d'une mauvaise estimation ayant entraîné en définitive une allocation de ressources qui auraient dû être allouées à d'autres secteurs.

catégorie doit faire l'objet de chapitres distincts. Les crédits évaluatifs⁶⁶ et les crédits provisionnels⁶⁷ font l'objet d'une définition respectivement aux articles 27 et 30 alors que les crédits limitatifs sont définis à l'article 31 comme étant tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories des crédits évaluatifs ou provisionnels.

La définition des crédits limitatifs par déduction des deux autres catégories de crédits laisse penser que les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels sont les deux catégories de crédits de droit commun alors que les crédits limitatifs en constituent l'exception.

Cependant, l'autorisation budgétaire de dépense doit être par nature limitative au risque bien entendu de méconnaître le principe cardinal de l'autorisation budgétaire parlementaire et qu'à cet égard tout crédit qui n'est pas limitatif doit être considéré comme étant une exception à la norme. « Comment peut-on un seul instant adhérer à l'idée que l'on peut raisonnablement ouvrir des crédits sans limitation ? »⁶⁸ S'interrogeait A. LAMBERT alors que pour les couvrir, les ressources sont par nature limitées.

Les crédits évaluatifs sont le symbole même de l'irresponsabilité budgétaire qui peut amener à considérer la capacité contributive des citoyens comme étant illimitée, inépuisable⁶⁹, ils sont en outre le nid idéal

⁶⁶- Les crédits évaluatifs servent au sens de l'article 27 de la loi n° 84-17 : « à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives ou de conventions dument ratifiées. Il s'appliquent également aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursement de sommes indument perçues, aux dégrèvements et aux restitutions ».

⁶⁷- Les crédits provisionnels sont selon l'article 30 de la loi n° 84-17 ceux qui : « s'appliquent aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un décret dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation budgétaire prévue dans la loi de finances ».

⁶⁸- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, op. cit., p. 67-70.

⁶⁹ - *Ibid.*, 68.

du mensonge budgétaire⁷⁰ se traduisant par une sous-budgétisation chronique. Leur existence même n'obéit à aucune justification valable d'autant plus qu'existe une panoplie de procédures qui permettent au Gouvernement de faire abonder les crédits en cours d'année afin de pallier les aléas des prévisions et c'est la raison pour laquelle, A. LAMBERT revendique leur suppression pure et simple⁷¹.

En votant un crédit, le Parlement donne autorisation au Gouvernement de mettre en œuvre une dépense mais celle-ci doit être contenue dans une limite bien définie au-delà de laquelle le Gouvernement ne pourra plus contracter d'engagements ou ordonner des paiements. C'est dans la limite quantitative et temporelle de cette autorisation budgétaire, c'est-à-dire le crédit, que le Gouvernement peut agir et c'est précisément cette limite qui donne un sens contraignant à l'autorisation budgétaire de dépense.

C'est à cette question que la LOLF se propose de remédier en donnant une définition claire des crédits limitatifs⁷² pour étendre par la suite le champ des crédits évaluatifs et supprimer les crédits provisionnels⁷³.

⁷⁰- Il est plus facile et plus commode de sous-estimer les crédits évaluatifs qui peuvent faire en fin d'année l'objet de régularisation que de sous-estimer des crédits limitatifs dont la consommation du plafond peut amener à bloquer tout paiement. Ainsi, les crédits évaluatifs deviennent l'instrument de la sous-budgétisation.

⁷¹ - Alain LAMBERT, *ibid.*, p. 68.

⁷² - Les dépenses relatives aux crédits limitatifs au sens de l'article 31 de la LOLF « ...ne peuvent être engagées et ordonnancées ou payées que dans la limite des crédits ouverts ». L'article 32 de la LOLF énonce les catégories de dépenses qui peuvent faire l'objet de crédits évaluatifs en citant, en plus des catégories de dépenses citées par l'article 27 de la loi n° 84-17, **les charges liées à la mise en jeux des garanties accordées par l'Etat.**

⁷³- La suppression de la catégorie de crédits provisionnels en droit algérien comme en droit français obéit à des considérations techniques. L'exposé des motifs de la LOLF considère que « ...Pour ce qui est des crédits provisionnels, il n'est pas utile de les reprendre dans la mesure où ils ont le même caractère que les crédits limitatifs sur le plan de l'exécution du budget ».

Il ne sera plus possible dès lors sous la réforme de dépasser, du moins en théorie, pour les crédits limitatifs⁷⁴ le montant des crédits ouverts pour un programme, même en contrepartie d'une sous-consommation sur un autre programme fut-il d'un même portefeuille et quand bien même le Gouvernement pourrait être en mesure de les financer.

Le programme étant bien l'unité de base d'appréciation du caractère limitatif des crédits alors que les crédits évaluatifs doivent être considérés comme un régime dérogatoire de dépassement de crédit.

3. Vers l'uniformisation de l'autorisation budgétaire de dépenses

L'autorisation budgétaire de dépenses, donnée présentement en loi de finances, prend une forme différenciée selon qu'il s'agisse des crédits du budget de fonctionnement ou ceux d'équipement. Elle prend la forme de crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement et d'une autorisation dédoublée en autorisations de programme et en crédits de paiement pour les dépenses d'équipement.

Les autorisations de programme constituant « la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements planifiés »⁷⁵. Elles demeurent valables sans limitation de

⁷⁴ - En pratique, la règle de limitation du montant des crédits est une règle dépourvue de portée générale. En effet, même les crédits limitatifs peuvent être dépassés dans certains cas et dans des conditions qui peuvent s'avérer plus contraignants pour le Gouvernement. Il s'agit en l'occurrence des décrets d'avance ouvrant des crédits supplémentaires par l'annulation de crédits et/ou la constatation de recettes supplémentaires et dans les conditions de l'article 27 de la LOLF. Pour plus de détail, Cf. François DERUEL et Jacques BUISSON, Yves JEGOUZO (dir.), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, 13^{ème} édition, Editions Dalloz 2001, p. 28. Cf. également François CHOUVEL, *finances publiques 2015*, *op. cit.*, p. 71 et M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN, J-P LASSALE, *op. cit.*, p. 271.

⁷⁵ - Article 6, alinéa 2 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée.

durée tant qu'elles n'ont pas été annulées⁷⁶, alors que les crédits de paiement « représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programmes correspondantes »⁷⁷.

L'autorisation budgétaire des dépenses est appelée sous la LOLF à prendre une forme uniformisée⁷⁸. Les crédits quelle que soit leur nature s'inscriront dans la loi de finances en autorisations d'engagement⁷⁹ et s'exécuteront à travers les crédits de paiement ce qui offre une vision pluriannuelle de la dépense.

Mais contrairement au droit budgétaire français qui considère que parce que « les crédits (AE et CP) sont votés par le Parlement pour un exercice, les AE n'ayant pas été consommées par un engagement juridique sont annulées par la loi de règlement »⁸⁰, le droit budgétaire algérien retient le principe de l'annualité des autorisations d'engagement avec la dérogation de reconduire pour une seule année, celles portant sur des dépenses d'investissement. En effet : "...Pour les dépenses d'investissement, les autorisations d'engagements notifiées pour l'année concernée demeurent, le cas échéant, valables pour l'année suivante"⁸¹.

⁷⁶ - Conformément à l'article 6, alinéa 3 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée. Avant la LOLF de 2001 en France, les autorisations de programmes étaient données sans limitation de durée et restaient valables jusqu'à leur annulation. A partir de 2001, à défaut d'être consommées durant l'année ou reportées, les autorisations d'engagement sont tout simplement annulées par la loi de règlement.

⁷⁷ - Article 6, alinéa 4 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée.

⁷⁸ - L'article 30 de la LOLF de 2018 stipule que : « Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement... ».

⁷⁹ - Avec un réaménagement technique que les autorisations de programme seront renommées autorisations d'engagement.

⁸⁰ - Eric Oliva, *Finances publiques*, op. cit., p. 155.

⁸¹ - Article 30 de la LOLF.

Les autorisations de programmes en droit actuel portent uniquement sur les opérations d'investissement d'où leur caractère purement programmatique. Pourtant, leur généralisation sous la nouvelle dénomination d'autorisation d'engagement et pour l'ensemble des crédits indépendamment de leur nature, devait entraîner en principe, qu'une autorisation d'engagement, qui n'a pas été consommée durant l'année pour laquelle elle a été ouverte, son annulation au même titre que le crédit de paiement. Votées par le Parlement pour une année, « Les autorisations d'engagement sont soumises au droit commun de l'annualité »⁸² quand bien même concerneraient-elles des dépenses d'équipement.

Conclusion :

En guise de propos conclusifs, il faut dire que la loi de finances a été très tôt identifiée par la doctrine comme une loi qui n'est pas comme les autres. Cette affirmation a été ensuite confirmée par la jurisprudence avant qu'elle ne soit reconnue explicitement par les Constitutions. Les caractères distinctifs de la loi de finances étant trop nombreux pour la considérer telle une loi ordinaire en ce qu'elle profite d'un véritable régime spécifique lui conférant une effective exorbitance.

En étant donnée en la forme législative, la loi de finances se présente plus comme une solution technique que comme une loi au sens matériel. Son émanation du Parlement trouve son explication dans des raisons historiques fondamentalement politiques.

L'intérêt manifeste du constituant et du législateur organique à la loi de finances a induit pourtant une conséquence politique majeure : Le pouvoir discrétionnaire du législateur ordinaire en matière budgétaire et

⁸²- Ministère des Finances et des Comptes Publics, le Portail de l'économie et des finances, « *Mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP* », avril 2008, p. 4. Document consulté en ligne en date du 27 Avril 2020 sur l'adresse : <http://www.economie.gouv.fr/cedef/quelle-difference-entre-autorisation-dengagement-et-credit-paiement>.

financière se trouve dorénavant circonscrit, concurrencé et contrôlé par le Conseil constitutionnel⁸³.

Si le concept de l'autorisation de recettes est pleinement consacré en droit, la réforme budgétaire consacre le principe de l'autorisation de dépenses en venant ainsi joindre les deux facettes centrales de l'autorisation budgétaire.

Bibliographie :

BANGUI (T.), « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », *Revue française de Finances Publiques* 2013, n° 122, p. 187-193.

BASLE (M.), *le budget de l'Etat*, Paris : La Découverte, 2012, 7^{ème} édition, 126 p.

BAUDU (A.), « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p.131-148.

BAUDU (A.), « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1423-1437.

BERNARD (A.), *Politique et gestion des finances publiques : Québec et canada*, Presses de l'Université du Québec, 1992, 491 p.

BEZES (P.) : « pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste », dans *l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, *op. cit.*, p. 3-46.

⁸³- Taha BANGUI, « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, p. 187-193.

BLAIRON (K.), « Démocratie directe et finances publiques : Une tentative de réconciliation », *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2015 n° 132, p. 163-173.

BLÖNDAL (J-R), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.2, n° 4, p 7-28.

BOUARA (M-T.), *Les finances publiques, l'évolution de la loi de finances en droit Algérien*, Alger : pages bleues, novembre 2007, 558 p.

BOUDET (J-F.), « Les finances publiques classiques au tournant du XXe siècle dans quelques ouvrages de droit constitutionnel », *La [Revue administrative](#)*, 2007, vol. 60, numéro 359, p. 498-510.

BOURREL (R.), « plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 septembre 2014, n°5, p. 1213-1214.

BOUSSAIDIA (M-S.), *Introduction à l'étude du droit algérien de contrôle*, (en arabe), Alger : CASBAH 2014, 342 p.

BOUVIER (M.), « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 3-8.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), *Finances publiques*, Paris : L.G.D.J, 14^e édition 2015-2016, 898 p., Manuel.

BRIK (M.), chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, « L'A.P.N et la pratique du contrôle à posteriori : étude comparée », (en arabe), communication présentée au cours de la journée d'étude sur *L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés*, Djenane El MITHAK, le 23 juin 2014, dactyl., 66 p.
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/j_etude_23062014/Brik_23juin2014.pdf, consulté en date du 22 janvier 2016.

CHOUVEL (F.), *finances publiques 2015*, Paris : Lextenso éditions, 18^e édition, 244 p.

CHRIET (E.), « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée » (en arabe), *Revue El-WASSIT* n° 10-2013, p. 116-152.

CLICHE (P.), *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, 307 p.

CRC SOGEMA, *Rapport final sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget*, février 2007.

CRC SOGEMA, *Rapport sur le bilan de l'expérimentation, projet de modernisation des systèmes budgétaires Sous-composante 1.1*, Janvier 2007.

DERUEL (F.), BUISSON (J.), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Paris : Dalloz 2001, 13^{ème} édition, 284 p.

DESTEXHE (A.), AERNOUDT (R.), *Comment l'Etat gaspille votre argent : Mauvaise gestion, clientélisme... en finir*, Roularta Books, 2008, 212 p.

DEVAUX (E.), *Finances publiques*, (sous la dir.) LOMBOIS (C.), Bréal 2002, 302 p.

DIALLO (I.), « pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », *Afrilex*, n°2 spécial finances publiques, université de Bordeaux 4.

Direction du Budget, le dispositif de contrôle interne budgétaire : Les fiches d'aide à l'élaboration des matrices ministérielles de contrôle interne budgétaire, édition de juin 2011, document consulté en ligne en date du 23 mars 2016 à l'adresse : <http://www.performance-publique.budget...>

DUMAS (J-P.) et ROY (O.), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, volet CDMT, volume I, diagnostic*, CRC SOGEMA, juin 2009.

DUMAS (J-P.) et ROY (O.), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, volet CDMT, volume II, projection du TOFE en Algérie*, CRC SOGEMA, juin 2009.

Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques, PEFA Algérie, rapport final, juillet 2010.

Evaluation of PEFA Program 2004-2010 and development of recommendations beyond 2011 – Final Evaluation Report, July 2011.

FELIX (J.), *Finances et politique au siècle des lumières : Le ministère de l'Averdy 1763-1768*, Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009, 492 p.

GAUDMET (M.) et MOLINIER (J.), *finances publiques*, tome 1, Paris : L.J.D.J, 7^e édition, 1996, 584 p.

GICQUEL (J.), « L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV^e Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 183-187.

GICQUEL (J.), Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : L.G.D.J 2004, p. 46-52.

GILLES (W.), « L'opposition parlementaire et les finances publiques : le modèle français face au modèle de Westminster », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes

de la IV^e Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J., 2009, p. 219-226.

GILLES (W.), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2006 n° 5, p. 1347- 1383.

HERTZOG (R.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 - no117, p. 15 à 30,

HERTZOG (R.), « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », dans « Le principe de sincérité en finances publiques : Apports, utilité et avenir du principe », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010 n° 111, p. 139-143.

HERTZOG (R.), « Le droit public financier : un conquérant en attente de reconnaissance », *Revue française de Finances Publiques*, n° 133 du 01 février 2016, p. 83-89.

LAMBERT (A.), *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, 236 p.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 131-148.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), *Les finances publiques*, Paris : DALLOZ, 2013, 8^e édition, 244 p.

MESSAGE (H.), BERMOND (M.) et MATT (J-L.), *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, n°3, 3^e édition, 2007, mise à jour au 31 août 2010.

Ministère des Finances Algérie, Direction générale de la comptabilité, *Manuel des procédures techniques financières et comptables du Trésor*, 2014, 198 p.

Ministère des finances et CRC SOGEMA, *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, principes et méthode d'élaboration des stratégies sectorielles et du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*, janvier 2009.

OLIVA (E.), *finances publiques*, Paris : Dalloz, 2^{ème} édition, 2008, 512 p., collection aide-mémoire,

ORSONI (G.), « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIXe et au début du XXe siècle », dans Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques : élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)* », p. 241-252.

ORSONI (G.), « Le principe de sincérité à l'étranger », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 37-46.

SANTISO (C.), « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », dans BELLINA (S.), MAGRO (H.) et DE VILLEMEUR (V.) (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?* Editions KARTHALA 2008, p. 223-248.

SANTISO (C.), « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique* 2006/1, n°117 p. 149-185.

STOURM (R.), *Cours de finances. Le budget*, Paris, 7^e éd. Librairie Félix Alcan, 1912.

TALLINEAU (L.), « le cadre juridique de la gestion financière de l'Etat », dans BEZES (P.), DESCAMPS (F.), KOTT (S.), TALLINEAU (L.) (dir.) *L'invention de la gestion des finances publiques : élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, op. cit., p. 47-111.

TATAH (B.), « La pratique du droit d'amendement au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale (de 2002 à 2012) », (en arabe), *Revue El WASSIT* n°10-2103, p. 221-245.

THORIS (G.), « De l'utilité économique de la dette publique », *Revue française de Finances Publiques*, n° 123 du 01 septembre 2013, p. 103.128.

TONI (M-E), *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, thèse pour le doctorat en droit, 2015, Université Lyon III, 597 p.