

La mise en place des crédits budgétaires du Parlement dans la loi organique relative aux lois de finances.

The establishment of Parliament's budgetary appropriations in the organic law relating to finance laws.

Bouara Mohamed Tahar

Faculte de droit ,Université d'Alger « I »

Date de soumission :02/04/2025 Date d'acceptation final :24/07/2025 Date depublication :september

Résumé :

Les préoccupations liées à la question des finances parlementaires ont été abordées à partir de la loi organique des lois finances de 2018, texte qui a pourtant introduit une réforme budgétaire et financière prometteuse. Une disposition importante la loi organique des lois finances de 2018 , il s'agit de l'article 23 de la loi organique des lois finances de 2018, qui concerne les autorisations budgétaires

Mots clés : finances parlementaires, loi organique des lois finances de 2018

Abstract :

Concerns related to the issue of parliamentary finances were addressed from the organic law of finance laws of 2018, a text which nevertheless introduced a promising budgetary and financial reform. An important provision of the organic law of finance laws of 2018, this is article 23 of the organic law of finance laws of 2018, which concerns budgetary authorizations

Keywords : parliamentary finances, organic law of finance laws of 2018

Introduction :

La question des finances ou du budget des chambres du Parlement est abordée par La LOLF de 2018 au niveau d'une disposition importante : il s'agit de l'article 23 de la LOLF qui concerne les autorisations budgétaires.

Mais, comme son nom l'indique, la LOLF est relative aux lois de finances. Elle ne concerne pas un régime budgétaire particulier comme celui qui touche par exemple les chambres du parlement. Comme on le sait aussi, la LOLF concerne l'ensemble du régime budgétaire de l'Etat. La globalité de la LOLF ainsi que son champ d'application oblige le législateur organique à lister et/ou à préciser les autorisations budgétaires qui résultent des lois de finances. C'est l'objet même de la disposition de l'article 23 qui est inséré au niveau du titre II, chapitre 1^{er}, section 2, sous-section 1 « Des autorisations budgétaires »¹. Il est donc normal et logique que l'institution parlementaire soit concernée et ce au même titre que l'ensemble des ministères, services et institutions publiques qui émargent sur le budget de l'Etat. Toutefois, s'agissant spécialement des finances parlementaires, la disposition citée ci-dessus a été l'objet d'une polémique au sein de l'APN lors de la session parlementaire 2022-2023. Comme on le sait, cette session marque aussi le début de la mise en œuvre de la réforme budgétaire de l'Etat conformément à la disposition de l'article 89 de la LOLF de 2018².

Le projet de loi de finances de l'année 2023 incluait ainsi les crédits budgétaires destinés au Parlement conformément aux nouvelles dispositions de la LOLF de 2018, citées ci-dessus. En d'autres termes, les crédits budgétaires des chambres du Parlement ont été autorisés selon la disposition programmatique de l'article 89 de la LOLF de 2018. Il en est de même en ce qui concerne la mise à disposition des crédits qui s'est effectuée conformément à l'article 23 de la LOLF, objet de la « contestation » d'une partie des députés de l'APN. Sur proposition d'un , député, une proposition de loi organique tendant à la modification de la LOLF de 2018 a été initiée. La proposition se fonde sur le fait que l'élaboration, l'adoption et l'exécution du budget du Parlement obéissent à un régime particulier distinct de celui des autres « institutions nationales », visées par l'article 23, alinéa 6. En fait, l'objet principal de ladite proposition visait l'exclusion du Parlement du champ d'application de la LOLF de 2018 au motif qu'une partie du contenu de l'article 23 touche le principe de l'autonomie de gestion du Parlement (autonomie financière incluse)³.

En outre, et selon l'exposé des motifs, la proposition de loi organique visait par la même occasion à **déroger à la notion de "programme" en raison de la spécificité de l'action et des missions parlementaires**. Comme on le sait, la notion de programme **constitue l'une des pierres angulaires de la réforme budgétaire et s'appuie essentiellement** sur la gestion axée sur les résultats⁴.

Dès lors, la proposition de loi organique vise aussi à déroger à la notion même de politique publique qui commande la nouvelle conception des finances publiques⁵.

La proposition de loi organique s'articule sur deux dispositions, constituées par l'article 1^{er} et l'article 2 :

-l'article 1^{er} concerne l'article 23 modifié qui est repris mais sans la référence à l'institution parlementaire qui se voit supprimée de la liste des « institutions publiques » visées par la disposition en cause⁶.

-l'article 2, en revanche, introduit un article 23 bis qui est rédigé comme suit :

« Le Parlement avec ses deux chambres est dispensé de l'application des dispositions de la présente loi organique ».

Cette proposition n'a pas été retenue. Le texte adopté par le législateur organique a maintenu l'institution parlementaire au nombre des institutions nationales moyennant quelques modifications de formes et de fond.

La version retenue est ainsi constituée par le contenu de loi organique n° 23-23 du 11 décembre 2023 modifiant et complétant la LOLF de 2018⁷. Cette version mérite quelques commentaires utiles au plan du droit public.

D'abord, selon les auteurs de la proposition de loi organique, l'article 23 de la LOLF pose problème dans la mesure où il touche à l'autonomie financière des deux chambres du Parlement. Il est donc utile de se focaliser sur cette disposition importante qui est relative aux autorisations budgétaires. Cette disposition concerne en outre l'ensemble de la sphère publique dont le financement nécessite le pouvoir d'autorisation budgétaire et son corollaire, la mise à disposition des crédits budgétaires⁸.

Enfin, il n'est pas inutile de souligner que la disposition de l'article 23 comporte une incohérence qui a conduit à amalgamer « pouvoir public », « autorité publique » et autres « institutions publiques »⁹. Cet amalgame qui a conduit au regroupement des institutions, visées à l'alinéa 6, a contribué aussi à la persuasion des auteurs de l'amendement proposé. Mais l'argumentaire parlementaire a été bâti essentiellement sur le non-respect de l'autonomie financière du parlement. Au bout du compte, la préoccupation parlementaire a abouti à la deuxième modification de la LOLF de 2018¹⁰. La loi organique n° 23 du 23 décembre 2023 modifiant et complétant la LOLF de 2018 a-t-elle été adoptée en fonction de ce but ?

Il est donc important de vérifier si le texte dont il s'agit a répondu d'une manière ou d'une autre aux préoccupations parlementaires.

A la réflexion, et dans un premier temps, le texte de la LOLF nous renvoie à la question des finances parlementaires pour tenter d'en cerner les contours au plan du droit (I).

A l'analyse, et dans un deuxième temps, on s'est aperçu que le législateur organique a procédé à une sorte de « reformulation de la disposition « litigieuse » de l'article 23. En dépit de quelques modifications de formes et de fond, le texte adopté est resté largement en décalage par rapport à la préoccupation parlementaire (II).

Titre I : La question des finances parlementaires.

En droit algérien, le régime financier des chambres du Parlement n'est pas fixé par un texte particulier. Les contours du régime résultent de plusieurs textes qui méritent quelques commentaires utiles à la lumière de certains principes de droit public.

Comme on le sait, la part des finances parlementaires traitée par la LOLF de 2018 n'est pas exhaustive et se limite à une disposition, en l'espèce l'article 23. Cette part porte sur le principe même de l'autorisation des crédits des chambres du Parlement et de leur mode de mise en place¹¹. Mais, une fois mise en œuvre, cette part abouti à l'altération d'un élément essentiel du régime financier (A).

L'autre part est tirée d'un ensemble de textes de différents niveaux qui touchent aussi la question des finances parlementaires¹². Les éléments du régime qui en résulte se caractérisent également par un certain nombre de limites (B).

A) L'altération d'un élément essentiel du régime financier du Parlement.

L'article 23, sujet de controverses au sein de l'hémicycle, est une disposition générale qui valide sous une autre forme la notion même de l'*autorisation financière* en droit public financier¹³. Le principe est déjà consacré à travers les différentes catégories de lois de finances¹⁴. Mais l'objet de la LOLF de 2018 est vaste. Tout en ouvrant le chantier pour la réforme budgétaire et financière de l'Etat, la LOLF a écorné au passage le principe de l'autonomie du Parlement.

Présentation sommaire de l'objet de la LOLF de 2018, modifiée et complétée.

L'article 1^{er} en donne le ton dans le titre premier relatif aux « dispositions générales » qui compte 9 articles.

Article 1er « La présente loi organique a pour objet de définir le cadre de gestion des finances de l'Etat devant régir la préparation des lois de finances, leur contenu, leur mode de présentation et leur adoption par le Parlement. Elle fixe aussi les principes et règles des finances publiques, des comptes de l'Etat et d'exécution et de contrôle de la mise en œuvre des lois de finances ».

Elle est relative aux lois de finances et aux principes et règles qui président aux Finances publiques (comptes, comptabilité et système de contrôle inclus). Elle ne concerne donc pas un régime budgétaire particulier comme celui par exemple qui touche les chambres du parlement.

Globalement la LOLF de 2018 comporte « les éléments clés » de la réforme envisagée et souligne entre autres *l'intérêt de la réhabilitation » de la discussion budgétaire au niveau du Parlement*. La LOLF vise, en outre, à « replacer ... la discussion budgétaire au cœur du débat parlementaire ». C'est une sorte de « reparablementarisation » du système algérien. Elle vise aussi une réhabilitation du contrôle parlementaire dans le domaine des finances publiques¹⁵.

Pour ce faire, trois articles sont consacrés aux catégories de lois de finances :

L'article 6 détermine les contours de la loi de finances de l'année en fonction des principes de la réforme¹⁶. Cependant, comme on l'a déjà évoqué, cette définition qui est précisée en matière fiscale par l'article 18 de la LOLF a été quelque peu « remaniée » puisqu'elle a été indirectement revue avant même l'application de la LOLF¹⁷. En effet, Il s'agit de l'impact des lois spéciales en matière d'hydrocarbures¹⁸.

La définition de la loi de finances rectificative est reconduite et s'intègre logiquement au nouveau système budgétaire et financier.

La définition générale de la loi de règlement budgétaire est également reconduite à l'article 8. Mais la LOLF lui consacre tout un titre (Titre V)¹⁹.

Enfin, les dispositions générales du titre premier n'ont pas manqué de préciser la caractéristique principale des *lois budgétaires* ainsi que le mode d'intégration des lois de finances au cadre budgétaire à moyen terme (CBAMT).

La LOLF n'a pas manqué aussi d'intégrer la « catégorie » de lois d'orientation et/ou de programme. Il faut rappeler que cette catégorie de lois a été encadrée par une disposition permanente de loi de finances dans les années 2000²⁰.

La caractéristique des lois budgétaires s'impose et résulte clairement de la disposition de l'article 11 de la LOLF de 2018 dont la préoccupation consiste à prévenir les risques budgétaires susceptibles de naître de l'activité normative des pouvoirs publics.

La disposition de l'article 11 participe ainsi aux mesures de protection des conditions de l'équilibre. Tout comme le fait, entre autres, le CBAMT.

En outre, dans le cadre de l'objet de la LOLF, on ne manquera pas de souligner l'importance des modes de classification des charges budgétaires. L'article 28 fixe les quatre nouveaux modes de classification des charges budgétaires²¹.

Enfin, on ne manquera pas également de ranger dans la catégorie des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement, la classification par grandes fonctions de l'Etat. Comme le souligne l'article 28 de la LOLF, cette troisième « classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction »²².

En dehors des dispositions générales qui ont été présentées ci-dessus et qui marquent et ciblent les principaux éléments de l'objet de la LOLF, nous attirons aussi l'attention sur la signification nouvelle que revêtent certaines notions budgétaires et financières qui résultent des dispositions du texte organique. Il s'agit notamment :

- des comptes budgétaires et financiers (Budget de l'Etat, Budget général de l'Etat et les comptes spéciaux du Trésor)²³ ;
- de la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie²⁴ ;
- de la structure adoptée par rapport à la règle de l'équilibre ;
- du dépôt et du contenu des projets de lois de finances ;
- des documents accompagnant le projet de loi de finances ;
- et enfin, de l'exécution des lois de finances et des lois de règlements budgétaires.

S'agissant de ce dernier point, il n'est pas inutile de souligner l'extension du champ d'application de la loi organique à la comptabilité publique et au contrôle²⁵.

Comme on l'a déjà souligné, la LOLF est relative aux lois de finances et aux principes et règles de droit budgétaire et financier. Elle ne concerne donc pas un régime budgétaire particulier comme celui par exemple qui régit les chambres du parlement. L'évocation de l'institution parlementaire à l'article 23 peut s'apprécier en fonction de la globalité de la LOLF qui vise

l'ensemble des finances de l'Etat. Elle s'explique aussi par l'importance que revêt le principe de *l'autorisation préalable des crédits budgétaires*. Le législateur organique a donc réitéré l'importance de ce principe à l'occasion de la détermination des compétences en matière d'ouverture et de mise en place des crédits budgétaires²⁶.

Pris sous un autre angle, la disposition de l'article 23 évoque aussi et d'une certaine manière le principe de *l'unité budgétaire* qui concerne aussi le Parlement.

Mais, les renvois notamment à l'article 79 et 75 posent effectivement problème. En fait, la disposition en cause n'est pas à l'abri de la critique ; elle mérite d'être revue pour remettre à l'endroit l'intérêt et le particularisme des finances parlementaires²⁷. En effet, la disposition de l'article 23 est certes importante mais heurte pour un certain nombre de raisons l'autonomie du Parlement.

Le principe de l'autonomie du Parlement et la mise à disposition des crédits budgétaires.

Au préalable, il est utile de préciser que l'autonomie de gestion et l'autonomie financière qui en fait partie intégrante dérivent de la reconnaissance de l'autonomie du Parlement ; comme on le sait, celle-ci découle du principe même de la séparation des pouvoirs²⁸.

Dès lors, tout porte à penser que le rapport de conformité de la LOLF à la Constitution est garanti, notamment lorsqu'il s'agit de respecter les attributions des pouvoirs publics²⁹. La LOLF ne doit donc pas toucher au régime budgétaire des chambres du Parlement qui est garanti par la mise en œuvre du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie du Parlement³⁰. Selon la doctrine spécialisée : « l'autonomie n'est pas une donnée irréductible. Elle n'est pas inscrite dans le capital génétique des assemblées. Elle s'impose dès lors que le système juridique mis en place est construit sur le principe de la séparation des pouvoirs et des exigences démocratiques. Cette autonomie ne doit pas être saisie comme une *finalité* pour les assemblées, mais au contraire comme un *préalable* nécessaire leur permettant d'exercer en toute indépendance les missions qui leurs sont confiées. Elles ne doivent pas être soumises à des pressions extérieures qui auraient inévitablement pour conséquence de vicier leurs travaux »³¹. En droit algérien, le Conseil constitutionnel a justement précisé le sens de *l'autonomie du Parlement* à l'occasion de l'élaboration d'un statut pour les fonctionnaires de l'institution : « Considérant, ..., que le principe constitutionnel de la *séparation des pouvoirs et de l'autonomie du Parlement* qui en découle ne s'opposent pas à ce que chaque chambre fixe et adopte le statut de ses fonctionnaires du fait même de cette autonomie »³². Le droit algérien enregistre ainsi une jurisprudence intéressante qui valide l'intérêt de certaines matières qui peuvent être considérées comme propres à l'institution parlementaire³³. Dès lors, la position du Conseil constitutionnel contribue au plan du droit à la détermination de l'autonomie de gestion du Parlement³⁴. Comme le souligne la doctrine, « l'autonomie des assemblées se traduit inexorablement par une autonomie de gestion qui garantit leur indépendance »³⁵.

Si l'on se réfère encore une fois à la doctrine, cette autonomie « est avant tout une *autonomie interne* qui permet aux assemblées d'avoir leur organisation et leur fonctionnement propre. Elle ne porte pas sur leurs pouvoirs politiques qui relèvent de la répartition des compétences issues de la Constitution »³⁶.

L'autonomie du Parlement telle qu'elle est soulignée par le Conseil constitutionnel renvoie en principe à l'indépendance même de l'institution. Or, comme on le sait, cette indépendance ne

peut être totale sans la reconnaissance d'une autonomie financière³⁷. Parfois, cette reconnaissance va même au-delà des textes³⁸. En effet, l'existence d'une large autonomie des assemblée « a conduit certains auteurs à parler d'une *personnalité juridique de fait*...l'autonomie administrative et financière qui leur sont accordées sont très proches de la personnalité juridique qui ne leur est *pas reconnu par un texte ou par la jurisprudence* »³⁹.

A titre d'exemple, la doctrine cite le changement qu'a connule régime des dotations budgétaires et de certains actes de gestion semblables à ceux d'une personne morale⁴⁰. Enfin, la doctrine n'a pas manqué de souligner aussi que cette autonomie a toujours été reconnue même durant les périodes historiques de limitation du pouvoir ou des compétences parlementaires⁴¹.

Ceci dit, le dispositif de la LOLF de 2018 ne contient aucune autre disposition susceptible de toucher ou de limiter le cadre budgétaire du Parlement. Bien au contraire, et comme on l'a déjà souligné, le législateur organique a entendu consacrer les contours d'une conquête parlementaire intéressante.

Il est donc difficile de justifier une proposition de loi visant à déroger entièrement à la LOLF pour exclure l'institution parlementaire de son champ d'application⁴². Une telle proposition est incohérente et surtout en décalage par rapport à l'évolution du droit public financier et notamment au renouveau de l'autorisation financière qui est en train de franchir un cap intéressant dans le domaine du droit⁴³.

Mais, si l'on se penche de près sur la disposition de l'article 23, objet de controverses au sein de l'hémicycle, force est de constater que celle-ci n'est pas à l'abri de la critique. Les deux renvois qu'elle opère commandent quelques commentaires pour en tirer les conséquences au plan du droit notamment à l'endroit de l'institution parlementaire.

Le premier renvoi concerne l'article 79 de la LOLF. Celui-ci pose effectivement problème et « décrédibilise » une disposition de principe ; il s'agit de l'autorisation préalable en matière d'ouverture des crédits budgétaires. Ce renvoi à l'article 79 est contestable dans la mesure où il touche aussi la mise en place des crédits des deux chambres du Parlement⁴⁴. En principe l'article 79 ne doit concerner les finances parlementaires.

La mise en place et la répartition des crédits par décret est classique et décrit bien la répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière financière.

En revanche, les crédits votés pour les chambres du Parlement doivent être *répartis et mis en place par les chambres elles-mêmes en raison du principe de l'autonomie de gestion et en vertu de la séparation des pouvoirs*. Le renvoi à l'article 79 signifie que celui-ci s'applique à l'ensemble des départements ministériels et des institutions publiques visées à l'article 23, alinéa 6⁴⁵. Ladite disposition généralise aussi le nouveau mode de présentation des crédits qui s'articule sur la notion de programme⁴⁶.

Le deuxième renvoi quant à lui concerne l'article 75 de la LOLF. Cette disposition est relative aux exigences liées à l'élaboration et au dépôt des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement. A cet effet, le législateur organique n'a pas manqué de réitérer l'obligation de la gestion axée sur les résultats qui concerne l'ensemble des charges

budgétaires de l'Etat, y compris l'institution parlementaire qui en fait donc partie intégrante⁴⁷. Alors qu'en principe, les crédits budgétaires des pouvoirs publics constitutionnels obéissent surtout au particularisme et à la spécificité de leurs missions. Dès lors, nous sommes, là aussi, en présence d'une sorte d'« entorse » au principe de l'autonomie financière du Parlement.

Le nouveau mode de présentation fondé sur la *notion de programme* a été validé par la publication des décrets de répartition des crédits budgétaires pour l'exercice 2023⁴⁸. Il est utile de souligner que cette publication est une première en droit algérien. On oserait presque dire qu'il s'agit là d'une conséquence de la LOLF de 2018.

Les deux renvois conjugués ensemble enfreignent-ils l'autonomie de gestion du Parlement et le principe même de la séparation des pouvoirs ?

En revenant à l'article 23, on peut dire que cette disposition est allée un peu loin. De manière implicite, cette disposition a empiété sur le régime financier du Parlement détenteur de l'autorisation financière conformément à la Constitution et à la loi organique, textes qui valident une tradition bien ancrée en droit public. L'argumentaire des auteurs de l'initiative législative est en partie perspicace si l'on estime que la disposition en cause touche l'autonomie du Parlement et par là même son autonomie financière.

En général, l'autonomie financière à travers laquelle on peut apprécier le degré d'indépendance du Parlement résulte d'un cadre plus large qui est fixé par le régime financier des chambres.

En droit algérien, une part importante du « régime » des chambres est contenue dans des textes de nature et de valeur différente. Outre la Constitution à laquelle on se réfèrera à chaque fois que cela est nécessaire, on citera surtout l'objet des lois organiques, l'objet d'une loi ordinaire et enfin les actes qui concernent et qui encadrent la procédure et le travail parlementaire. Ces textes restituent aussi les limites des autres éléments constitutifs du régime financier(B).

B) Les limites des autres éléments constitutifs du régime financier.

Le Constituant de 2020 a encore une fois souligné de manière presque implicite l'intérêt d'un régime financier propre au Parlement. L'intérêt dont il s'agit résulte notamment de la disposition de l'article 135⁴⁹.

En effet, si l'on se réfère à la Constitution, et en cette matière, on peut distinguer l'objet de loi organique visé par l'article 135, alinéa 1er, l'objet de la loi ordinaire (article 135, alinéa 2) et l'objet des règlements intérieurs des chambres du Parlement (article 135, alinéa 3)⁵⁰. En droit public algérien, ces actes comportent ou peuvent comporter une part importante du régime financier.

S'agissant de l'objet de loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement⁵¹.

L'objet de ces lois s'apprécie surtout au regard des relations qu'elles entendent déterminer et fixer, à savoir les *relations entre «pouvoirs publics»*. Elles interviennent également pour préciser certaines dispositions constitutionnelles⁵². En cela elles s'apprécient bien comme des « actes

complémentaires à la Constitution et peuvent contenir par conséquent une *part du régime budgétaire et financier du Parlement*, notamment lorsqu'il s'agit de préciser certaines attributions qui découlent du principe de la séparation des pouvoirs. Tel est le cas de l'article 104 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016 sus visée⁵³. Le législateur organique de 2016 a donc consacré clairement le principe de l'autonomie financière des chambres du Parlement. Cependant, il n'est pas inutile de souligner que le mode de mise en place et de répartition des crédits n'a pas été traité par l'article 104. Dès lors, une sorte de limite surgit implicitement du silence du texte.

En principe, le vote du budget s'il y a lieu doit s'accompagner aussi de la capacité d'en disposer par la mise en place des crédits⁵⁴.

En outre, l'article 105 ne tire pas toutes les conséquences de la consécration du vote du budget par les chambres. En effet, en matière de contrôle et d'exécution du budget, le législateur organique de 2016 est resté quelque peu en décalage par rapport au principe d'autonomie⁵⁵. Pourtant, auparavant, le législateur ordinaire a dispensé les finances parlementaires des modalités de contrôle d'exécution prévues par la loi relative à la comptabilité publique⁵⁶. Plus respectueux de l'autonomie du Parlement, le législateur ordinaire a renvoyé le contrôle d'exécution aux règles édictées par le règlement intérieur⁵⁷. Autrement dit, ce contrôle doit relever des organes et/ou structures internes. Mais cette disposition n'a pas eu les faveurs du Conseil constitutionnel qui a fait prévaloir une autre interprétation. Celle-ci a abouti à la soumission de l'institution parlementaire au contrôle de l'exécution du budget⁵⁸.

La nouvelle loi relative aux règles de comptabilité publique et de gestion financière a passé totalement sous silence la question du contrôle des finances parlementaires⁵⁹. Si l'on tient compte de l'adoption récente de la loi, il y a fort à parier que le législateur ordinaire a laissé la question en friche. Ce qui pourrait signifier que cette part des finances parlementaires peut valablement relever d'un autre texte qui viendrait fixer par exemple le régime financier des chambres. A cet effet, une loi spéciale peut bien correspondre à l'objet de la loi ordinaire visée par le Constituant à l'alinéa 2 de l'article 135.

S'agissant de l'objet de la loi ordinaire visée par l'article 135 de la Constitution, alinéa 2.

D'abord, il faut souligner que la référence de l'article 135 de la Constitution à la *loi ordinaire* ne peut pas s'interpréter comme une référence à la loi de finances. Dans le cas contraire, elle ferait double emploi avec l'article 139 de la Constitution et le principe même de l'autorisation financière dans sa double conception classique et moderne.

En outre, il faut préciser aussi que c'est pour la première fois que la notion de *loi de finances* figure en tant que telle dans la liste des matières législatives⁶⁰. Avant la Constitution de 2020, c'est la notion de *budget* qui a toujours prévalu et ce depuis 1976⁶¹. Force est de constater que l'antériorité du contenu de l'article 135, alinéa 2 est établie de manière régulière et résulte clairement des anciens textes constitutionnels⁶². Dès lors, toute forme d'assimilation de la *loi ordinaire* à la *loi de finances* ne peut être qu'erronée et contestable à la fois. Elle est surtout non conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution.

En principe la disposition de l'article 135, alinéa 2, commande la fixation d'un régime budgétaire et financier par la voie d'une loi ordinaire, synonyme de loi spéciale. Son adoption interviendra en fonction de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie financière du Parlement, comme cela est largement admis en droit comparé⁶³.

En effet, tout porte à penser que la disposition de l'article 135 de la Constitution invite encore une fois le législateur à initier une proposition de loi relative à la détermination d'un cadre budgétaire et financier propre au Parlement. L'hypothèse est plausible et conforme à la Constitution. La proposition de loi ne manquera certainement pas de préciser cette compétence de principe. Dit autrement, la fixation d'un régime ou d'un cadre juridique par la loi permettra de mettre en œuvre le principe de l'indépendance des chambres qui exige que chaque chambre ait son budget propre, préparé par elle seule, sans aucune ingérence du ministère des finances ni de la Cour des comptes⁶⁴. Tout en soulignant la *capacité d'en disposer par la mise en place des crédits*⁶⁵. Ce régime doit s'apprécier de façon à ce que les assemblées aient une liberté totale aussi bien dans la *préparation du budget que dans son exécution*. A cela s'ajoute l'établissement des règles de comptabilité par les assemblées. En somme, les chambres doivent disposer d'une autonomie de gestion de leur dotation⁶⁶. Cette autonomie s'exerce dans le cadre du règlement de la comptabilité publique établi par le bureau de l'assemblée⁶⁷. Cette liberté de gestion est considérée comme une composante de l'autonomie financière qui est reconnue qu'aux assemblées parlementaires⁶⁸. Le périmètre envisagé par le législateur commande aussi l'exclusion de tout contrôle externe sur les finances parlementaires⁶⁹ ; celui-ci s'exerce par le Parlement lui-même et constitue un principe constant de l'autonomie de gestion et de la « souveraineté » parlementaire⁷⁰.

En droit public algérien, on ne peut que constater l'absence manifeste d'initiative en vue de mettre en œuvre la disposition de l'article 135, alinéa 2, qui commande la fixation d'un cadre budgétaire et financier propre aux chambres du Parlement.

S'agissant de l'objet des règlements intérieurs.

Globalement le règlement intérieur est relatif à l'organisation et au fonctionnement des Assemblées et comporte des dispositions relatives au Bureau, à la Présidence, aux groupes politiques, aux commissions, aux nominations, à la Conférence des présidents, à l'ordre du jour, à la tenue des séances plénières, aux modes de votation et à la discipline. Il traite également de certains aspects liés à la procédure législative. Il peut concerner aussi le contrôle parlementaire.

Comme l'a souligné Paul Bastid en 1954, « le règlement, c'est la loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même. La chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome dotée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire.

Il appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire que la validité des règles qu'il édicte est limitée à leur objet interne »⁷¹.

Comme le souligne la doctrine, il n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle⁷². Toutefois, certaines de ses dispositions mettent en œuvre des exigences constitutionnelles. Il doit être, en tout état de cause, conforme à la Constitution, aux lois organiques prises pour son application⁷³.

D'une manière générale, les règlements des assemblées parlementaires sont destinés à organiser le fonctionnement interne des assemblées et peuvent comporter des dispositions relatives au régime financier des chambres.

C'est le cas du droit public algérien qui révèle que les règlements des assemblées traitent aussi du *cadre budgétaire des chambres du Parlement*. Nous citons les dispositions suivantes :

71 | La mise en place des crédits budgétaires du Parlement dans la loi organique relative aux lois de finances.

-les articles 80 et 81 du règlement intérieur de l'APN publié au JORA n°46 du 30 juillet 2002⁷⁴.

-les articles 89, 90 91 et 92 du règlement intérieur du Conseil de la Nation⁷⁵. Ces dispositions ont été reprises par le règlement intérieur du Conseil de la Nation de 2017⁷⁶.

Art. 130. — « Le Conseil de la Nation jouit de l'autonomie financière et administrative. Le bureau du Conseil adopte le projet de budget du Conseil et le transmet à la commission des affaires économiques et financières qui émet son avis dans les dix (10) jours qui suivent la date de sa transmission.

Le projet de budget du Conseil peut être remanié conformément à l'avis de la commission des affaires économiques et financières ».

Art. 131. — « Le Président du Conseil de la Nation communique le projet de budget du Conseil au Gouvernement pour être intégré au projet de loi de finances de l'année considérée ».

Art. 132. — « Sous réserve de la spécificité du Conseil de la Nation, la comptabilité du Conseil est soumise au contrôle de la Cour des comptes ».

Par ailleurs, il faut préciser que depuis les années 2000, le règlement intérieur de l'APN n'a pas été modifié.

Enfin, il faut savoir que les règlements des deux chambres n'ont pas été revus en fonction de la Constitution qui dispose bien que le *Budget des chambres est déterminé par la loi*⁷⁷.

Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins que le régime financier du Parlement apparaît quelque peu « éclaté » puisqu'il relève de plusieurs textes d'inégale valeur et de quelques décisions de jurisprudence constitutionnelle⁷⁸. Mais, l'ensemble ne constitue pas un gage de clarté à l'endroit des finances parlementaires.

Tout comme d'ailleurs la disposition de l'article 23 de la LOLF de 2018, modifiée et complétée. La reformulation de cette disposition est devenue nécessaire pour remettre les choses à l'endroit. Cette disposition et sa révision méritent donc une attention particulière.

En tout cas, le législateur organique a préféré remanier le texte initial au lieu de valider l'amendement tel qu'il a été présenté dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi organique. Il convient à présent de vérifier si la révision de la disposition de l'article 23 de la LOLF de 2018, a répondu à la préoccupation parlementaire (II).

II) La révision de la disposition de l'article 23 de la LOLF de 2018.

L'objet de la LOLF, modifiée en 2023, décrit d'une certaine manière le traitement de la part des finances parlementaires que le législateur organique a entendu résoudre. Cette part va résulter de la révision de l'article 23 de la LOLF de 2018. En d'autres termes, il s'agit de savoir si les griefs retenus à l'encontre du texte originel ont été levés ?

L'article 23 a été reformulé et est devenu « article 23 nouveau ». Le législateur organique lui a adjoint un article 23 bis dans le but de préciser davantage l'autorisation et la mise à disposition des crédits budgétaires des chambres du Parlement et par la même occasion de la Cour constitutionnelle. Le dispositif qui en résulte mérite quelques commentaires pour apprécier la version retenue.

Le mode opératoire adopté par le législateur organique vise en principe à répondre à la question de l'autonomie de gestion des chambres du Parlement. Il s'est employé aussi à remédier à la notion de « portefeuille de programmes » en raison du particularisme ou de la spécificité de certains pouvoirs publics constitutionnels et de leurs dépenses budgétaires.

Dans un premier temps, le législateur organique a reformulé la disposition de l'article 23 qui a ainsi été remaniée. Il en est résulté un nouveau mode de mise à disposition des crédits budgétaires sous une forme nouvelle : il s'agit des *affectations spéciales et des affectations globales*⁷⁹ (A).

Dans un deuxième temps, le législateur organique a adjoint à l'article 23 remanié, une nouvelle disposition ; il s'agit de l'article 23 bis qui a tenté de préciser le particularisme lié à l'autonomie financière des deux « institutions publiques » concernées. Mais, à l'analyse, le législateur organique a manqué d'audace puisqu'il n'a pas validé entièrement l'autonomie financière du Parlement qui s'apprécie surtout par rapport au principe de la séparation des pouvoirs (B).

A) l'introduction d'une nouvelle rubrique en matière de spécialité des crédits.

L'article 23 initial ainsi que l'article 23 nouveau sont insérés à la sous-section intitulée « des autorisations budgétaires ». En droit budgétaire et graduellement, nous sommes en présence de deux notions qui sont devenues complémentaires : *l'autorisation budgétaire et la mise à disposition des crédits budgétaires*⁸⁰.

En premier lieu, l'article 23 décrit le partage et la répartition du pouvoir budgétaire.

Le Parlement est détenteur de l'autorisation financière et l'Exécutif est chargé de la mise à disposition des crédits budgétaire aux ministres et aux responsables des institutions publiques⁸¹.

En deuxième lieu, la disposition dont il s'agit concerne aussi les deux principaux niveaux dans la mise en œuvre du principe de spécialité des crédits budgétaires.

Le premier niveau de répartition des crédits relève du domaine de la loi de finances : répartition des *portefeuilles de programmes* par *programme* ou par *dotation* par ministère ou institution publique⁸².

En revanche le deuxième niveau de répartition des crédits relève du pouvoir réglementaire : répartition des *programmes* par *sous programmes* et par *titre*⁸³ et, par *dotation* en ce qui concerne les crédits non assignés⁸⁴.

Dans ce cadre, le législateur organique a reformulé, implicitement si l'on peut dire, le principe de *la spécialité des crédits*⁸⁵. Désormais, celui-ci revêt deux sens :

-le premier sens qui constitue le droit commun résulte de la répartition de compétence entre le Parlement et le pouvoir Exécutif et qui permet de décrire les premiers niveaux de mise en œuvre du *principe de spécialité* des crédits dont l'unité d'exécution est constituée par le « *programme* » (art. 79)⁸⁶.

-le deuxième sens est dérogatoire et résulte des nouvelles dispositions de la LOLF, modifiée en 2023. Il s'agit des affectations globales et des affectations spéciales⁸⁷. Autrement dit, nous sommes

en présence d'une nouvelle « rubrique de spécialité », s'agissant notamment des « *affectations spéciales* » prévues à l'endroit de l'institution parlementaire et de la Cour constitutionnelle⁸⁸.

Sur ce point précis, il apparaît clairement que le législateur organique a entendu écarter l'application notamment de l'article 75 pour les finances parlementaires car cette disposition implique la « budgétisation par programme axée sur les résultats »⁸⁹.

L'introduction des « portefeuilles d'affectations spéciales » s'expliquent par la spécificité qui caractérise certaines institutions publiques telles que l'institution parlementaire et la Cour constitutionnelle. Ces deux institutions ne peuvent pas répondre aux exigences de l'article 75 et en partie à l'article 79 de la LOLF, c'est-à-dire à la notion de programme et de ses déclinaisons.

A l'instar de certains pays, et « malgré les potentialités que recèle le concept de programme, force est de constater que le budget de l'Etat comprendra toujours des crédits qui se prêteront mal à la réunion de l'ensemble des critères constitutifs des programmes »⁹⁰. En effet, il est loisible de constater que certaines dépenses s'adaptent très mal à une budgétisation orientée vers les résultats. Tel est le cas des pouvoirs publics ou selon la formulation du législateur organique de certaines « institutions publiques » telles que les chambres du Parlement et la Cour constitutionnelle.

L'article 23 remanié a introduit une nouvelle modalité de répartition et de mise en place des crédits budgétaires. A côté de la spécialité des crédits par programme, le législateur organique a introduit un autre mode de répartition des crédits. Il s'agit de la « spécialité » des crédits « *par affectation spéciale et d'affectation globale* »⁹¹.

Au passage, il y a lieu de souligner que la notion de *dotation* disparaît en ce qui concerne les crédits non assignés⁹². Le législateur organique lui a substitué la notion *d'affectation globale pour la même nature de crédits*. Le changement de vocabulaire ne s'explique pas en ce qui concerne cette « catégorie » de crédits. La décision de la Cour Constitutionnelle rendue en la matière n'a pas été d'un grand secours⁹³.

S'agissant de la mise en place des crédits par affectation spéciale, le législateur organique lui a réservé une définition selon la destination des crédits ou plutôt selon les destinataires des crédits, en l'espèce les deux chambres du Parlement et la Cour Constitutionnelle⁹⁴. Il en résulte que le nouveau mode de mise en place des crédits budgétaires s'effectue par *portefeuille d'affectations spéciales* au profit des responsables des deux chambres du Parlement et de la Cour constitutionnelle par la loi de finances (état législatif « B »).

Cependant, et telle qu'elle a été formulée, la notion d'affectation spéciale est quelque peu connotée et rappelle dans le jargon budgétaire l'une des formes de violation de la règle de l'universalité budgétaire notamment dans l'une de ses versions, à savoir le principe de non-affectation⁹⁵. Tout comme elle peut rappeler aussi l'une des catégories de comptes spéciaux du trésor, à savoir les comptes d'affectation spéciale⁹⁶. Certes, nous ne sommes pas en présence de ces deux cas de figures ni d'une atteinte à la règle de l'universalité budgétaire. En fait, la rédaction de la disposition et le choix du vocable « affectation spéciale » ne s'expliquent pas et peuvent prêter à confusion. Pourtant, la proposition de modification de la LOLF en 2023 s'est inscrite en partie dans une perspective intéressante.

A l'instar du droit public français⁹⁷, le nouveau mode de répartition des crédits par *affectation spéciale* vise en principe la préservation de l'autonomie financière des deux institutions

publiques concernées. La reformulation de l'article 23 initial s'apprécie en fonction de ce but. Si l'on se réfère à l'exposé des motifs, cette hypothèse est plausible. En effet, il fallait de toute façon répondre à la question de l'autonomie de gestion des chambres du Parlement et déroger à la notion de portefeuille de programmes en raison du particularisme de l'institution parlementaire⁹⁸.

En droit public français, le législateur organique a précisé la spécificité de certaines catégories de crédits sous l'intitulé révélateur de « *dotations des pouvoirs publics* » (article 5 titre I-1° de la LOLF de 2001)⁹⁹.

Les dotations sont **dérogatoires aux "programmes"** : elles ne sont pas soumises aux exigences de performance et ne distinguent pas les dépenses de personnel des autres. Les dotations sont votées comme les autres crédits et leur utilisation fait l'objet d'un compte rendu annuel.

Selon l'exposé des motifs des auteurs de l'amendement, l'institution parlementaire ne doit pas être concernée par la notion de programme, de ses déclinaisons et de ses implications¹⁰⁰. Les affectations spéciales constitueraient un regroupement des crédits destinés à financer une nature particulière de dépenses auxquelles il n'est pas possible d'associer des objectifs mesurables par des indicateurs de performances. L'article 23 bis réitère sous une autre forme le sens qu'il convient de donner à la notion d'affectation spéciale ; l'alinéa 1^{er} dispose : « Il est entendu par affectation spéciale, *l'unité de mise en œuvre des crédits* alloués aux deux chambres du Parlement et à la Cour constitutionnelle ». Cette formulation suppose et valide que le portefeuille des affectations spéciales ne concerne que deux « institutions publiques » parmi celles que l'article 23 nouveau, alinéa 6 a cité, à savoir *le Parlement et la Cour constitutionnelle*. Ce trait permet donc d'adapter le dispositif de la LOLF à la spécificité du Parlement. Mais alors pourquoi avoir amalgamé le Parlement et la Cour constitutionnelle dans la gamme des institutions publiques ? Le vocable n'est pas adapté ni approprié. Il aurait été plus pertinent de préserver la notion de « *Pouvoirs publics* » pour marquer le particularisme les concernant. S'agissant notamment du Parlement, il est clair que la notion d'institution publique paraît en décalage par rapport au statut et à la nature classique de l'organe¹⁰¹. Il en est de même en ce qui concerne la Cour constitutionnelle.

Les autres institutions publiques, en l'espèce les institutions judiciaires, de contrôle, consultatives et les autres institutions de même nature prévues par la Constitution, émergent au titre des portefeuilles de programmes et sont donc concernées par *la gestion axée sur les résultats comme l'ensemble des départements ministériels*. A la suite des autorisations budgétaires les concernant, le pouvoir réglementaire intervient pour la mise en place des crédits par programme, sous-programme et par titre selon la classification économique. Si les affectations spéciales apparaissent bien comme une exception ou une dérogation à la gestion axée sur les résultats et aux exigences qui en découlent, elles restent en revanche du ressort *du seul pouvoir exécutif et plus particulièrement du Président de la République*.

Les dispositions nouvelles de la LOLF modifiées en 2023, révèlent bien que le législateur organique n'a pas tiré toute la signification du particularisme des deux institutions nationales qu'il a voulu privilégier, à savoir le Parlement et la Cour constitutionnelle. A la réflexion, les nouvelles dispositions n'aboutissent pas à la préservation de l'autonomie de gestion des chambres notamment.

Dès lors, le nouveau mode de mise à disposition des crédits budgétaires au profit des chambres du parlement reste en décalage par rapport au principe de la séparation des pouvoirs (B).

75 | La mise en place des crédits budgétaires du Parlement dans la loi organique relative aux lois de finances.

B) La mise à disposition des affectations spéciales par rapport au principe de la séparation des pouvoirs.

La modification de la LOLF n'a pas abouti à la restitution de la compétence de principe qui découle de la séparation des pouvoirs. Celle-ci s'exerce par le Parlement lorsqu'il s'agit de procéder en toute indépendance à la répartition et à la mise en place des crédits votés dans le cadre de la loi de finances.

Cependant, comme on le sait, la répartition et la mise en place des crédits est du ressort du pouvoir réglementaire. L'article 79 est applicable en la matière. Cette disposition a une portée générale et concerne aussi bien l'institution parlementaire que la Cour constitutionnelle¹⁰².

En dépit de la modification de l'article 23 de la LOLF, le nouveau mode de mise en place des crédits budgétaires n'a pas permis de préserver le principe de l'autonomie financière du Parlement. En effet, la mise en œuvre du principe de spécialité au niveau décrétable, en l'espèce la répartition par affectation spéciale et notamment par titre méconnaissent le principe de la séparation des pouvoirs. La LOLF, modifiée en 2023 reprend et valide sous une autre forme la compétence décrétable en matière de répartition des crédits budgétaires : « Les crédits sont répartis, en vertu d'un *décret détaillé* en fonction d'affectations spéciales et de titres, constituant ainsi, un *ordre de paiement* dans les comptes des institutions concernées »¹⁰³.

A la lecture, cette disposition révèle une sorte de limitation supplémentaire à la compétence des chambres en matière de répartition des crédits.

Le législateur organique a qualifié l'acte réglementaire de répartition des crédits de « décret détaillé ». Une telle qualification suppose que la répartition des crédits budgétaires doit désormais s'effectuer en profondeur¹⁰⁴. Pris au pied de la lettre, cette disposition signifie que les chambres du Parlement sont totalement dessaisies de toute compétence en la matière. Si tel est le cas, cela reviendrait à dire que la répartition des crédits peut s'effectuer aussi par catégorie et sous-catégorie¹⁰⁵. Une telle interprétation est totalement contestable notamment lorsqu'il s'agit des finances parlementaires.

Par ailleurs, en procédant de la sorte, le législateur organique semble avoir énoncé ou créé une « catégorie » nouvelle de décrets dont l'objet consiste à préciser le degré d'intervention du texte réglementaire. Au plan du droit public, une telle formulation est également contestable et ne répond pas à la délimitation du domaine réglementaire tel qu'il résulte de la Constitution et de la jurisprudence. En tout cas, l'évocation d'un « décret détaillé » n'est pas heureuse et peut prêter à confusion.

Ceci dit, la mise en place des crédits et leur répartition s'effectue par titre, à titre *indicatif*, pour les deux chambres du Parlement.

« La répartition initiale des crédits d'affectations spéciales peut être modifiée au cours de l'année, par le biais *de transfert ou de virement*, conformément aux règles et aux formes prévues par la présente loi »¹⁰⁶.

En premier lieu, il en résulte la constatation suivante : les portefeuilles d'affectations spéciales de l'APN et du conseil de la Nation qui seront adoptés par voie de loi de finances dans l'état législatif « B », vont faire l'objet d'une répartition par décret et par affectation spéciale s'il y a lieu¹⁰⁷. Tout

comme le faisait ressortir la répartition décrétable des portefeuilles de programmes de l'APN et du Conseil de la Nation pour l'exercice 2023¹⁰⁸. Cependant pour l'exercice 2024, l'état « B » ne comporte pas en termes de rubriques législatives la notion de portefeuille *d'affectation spéciale et d'affectation globale*¹⁰⁹.

Les autorisations budgétaires apparaissent sous la formulation de « portefeuille de programmes/programmes/dotations »¹¹⁰. La notion de dotation est incluse sans que l'on sache clairement à quoi elle correspond, sauf si l'on considère qu'elle vise « *les crédits non-assignés* » figurant dans le portefeuille du ministère des finances. Mais il s'agit surtout là des « *dépenses imprévues* »¹¹¹. Dès lors tout porte à croire que les nouvelles dispositions de la LOLF, en l'espèce l'article 23 nouveau et l'article 23 bis, n'ont pas été intégralement appliquées en décembre 2023¹¹². En dépit de leur adoption dans la même session, la loi de finances pour 2024 et la LOLF de 2018, modifiée et complétée en décembre 2023, restituent un mode d'élaboration juridique curieux et quelque peu incohérent. Pourtant la session parlementaire était propice pour une mise en cohérence des deux textes en présence selon l'ordre du jour établi et selon les modifications souhaitées, notamment pour le budget des chambres du Parlement.

En deuxième lieu, il n'est pas inutile de s'arrêter un moment sur le défaut de *publication* des décrets présidentiels relatifs à la mise à disposition des crédits des chambres du Parlement pour l'exercice 2024¹¹³. Sont publiés au J.O.R.A n° 01 de l'année 2024 l'ensemble des décrets de répartition à l'exception de ceux relatifs aux chambres du Parlement et de la Cour constitutionnelle¹¹⁴. Il en résulte une sorte de « rupture » dans le mode de mise en place des crédits par rapport à l'exercice 2023. De prime abord, cela signifie que les pouvoirs publics renouent avec la tradition en la matière ; c'est-à-dire que les décrets de répartition concernant certaines institutions publiques ne sont pas publiés au journal officiel¹¹⁵.

En revanche, « cette rupture », s'il y a lieu, suppose que l'on s'achemine vers le respect de l'autonomie financière des pouvoirs publics. Ce qui suppose que désormais la mise en place des crédits budgétaires des chambres et leur répartition par titre va relever des organes internes du Parlement¹¹⁶.

En principe, une fois la loi de finances votée par le parlement, il revient ensuite aux questeurs ou au bureau de chaque assemblée de répartir les crédits entre les différentes rubriques de dépenses¹¹⁷. Une telle procédure, si elle est validée, ne peut être que conforme à l'autonomie de gestion des chambres du Parlement qui découle, comme on le sait, du principe même de la séparation des pouvoirs. Mais, à l'analyse, cette hypothèse n'a pas été validée par le législateur organique.

Il ne faut pas oublier que l'article 23 bis, alinéa 2 a tranché sans équivoque pour une mise à disposition des crédits budgétaires par voie de *décret détaillé* en termes de répartition. D'ailleurs, cette hypothèse a été vite balayée lorsqu'on a constaté que la non publication des décrets de répartition des crédits budgétaires des chambres du Parlement et de la Cour constitutionnelle n'a duré que quelques semaines. Ce décalage ou « retard » en la matière révèle en fait la volonté d'application des nouvelles dispositions introduite par la LOLF de 2018, modifiée en 2023. Le législateur organique a certainement et implicitement entendu mettre un terme à la pratique antérieure¹¹⁸. En tout cas, tout porte à croire que l'exercice de la compétence présidentielle s'inscrit

dans cette perspective. Se trouve là, peut-être, la raison qui explique la parution tardive des décrets de répartition des crédits afférents aux chambres du Parlement en janvier 2024¹¹⁹.

En fait, cette dernière observation amène à penser que le législateur organique s'est éloigné du principe d'autonomie du Parlement et de la compétence de ses organes internes en la matière.

S'agissant du contenu même des décrets de répartition.

Au lieu et place d'un portefeuille d'affectations spéciales, les décrets présidentiels de répartition « reprennent » la notion de « dotation spécifique »¹²⁰. Ils se sont ainsi éloignés du dispositif introduit par loi organique modifiant et complétant la LOLF de 2018, en l'espèce les articles 23 nouveau et l'article 23 bis. En principe, le mode de répartition du « portefeuille des affectations spéciales » par « affectation spéciale » s'effectue selon la classification économique, c'est-à-dire par titre budgétaire¹²¹. Mais, en l'espèce, c'est la « dotation spécifique » qui est répartie par titre budgétaire. S'agit-il d'un « renoncement » au vocabulaire ou aux expressions utilisés par le législateur organique ? Il semble en tout cas que les décrets de répartition aient « choisi » une formulation plus simple. La « dotation spécifique » correspond à un programme intitulé « contrôle de l'action du Gouvernement » répartie par titre selon la classification économique.

La « dotation spécifique » est constituée donc d'un « programme ». Mais dans ce cadre, la notion de « programme » n'a pas la même signification que celle qui est consacrée dans le cadre de la réforme du budget de l'Etat¹²². La cohérence et la logique commandent un intitulé plus adapté ; ne fallait-il pas simplement conférer à la dotation spécifique l'intitulé de « *Législation et contrôle de l'action du gouvernement* » ?

En tout cas, le mode de répartition résultant de la loi organique n° 23-23 du 11 décembre 2023 ne se distingue pas par la clarté. La répartition du portefeuille des affectations spéciales par affectations spéciales n'a pas été mise en œuvre par les décrets de répartition des crédits¹²³. On suppose donc que chaque affectation spéciale comprend quatre titres (04) et chaque chambre du Parlement est destinataire d'une « affectation spéciale ».

En fait, l'affectation spéciale « équivaut » à la dotation spécifique qui résulte des décrets de répartition et celle-ci correspond à un programme répondant à un contenu particulier. Si l'on se penche sur les décrets présidentiels relatifs à la répartition des crédits des chambres, une sorte de similitude apparaît entre affectation spéciale, dotation spécifique et programme à contenu particulier¹²⁴.

En termes de compétence réglementaire, les trois rubriques se déclinent en quatre titres budgétaires¹²⁵. Les titres budgétaires, comme on le sait, se répartissent par « catégorie »¹²⁶ et sous-catégorie¹²⁷ correspondant aux articles et paragraphes de l'ancienne présentation du « budget de moyen » (Titre, partie, chapitre, article et paragraphe).

La loi de finances pour 2025 a validé en quelque sorte cette similitude tout en reconduisant l'intitulé de l'état législatif « B », à savoir les « *Portefeuilles/programmes - dotations* »¹²⁸. Mais, le mode de présentation de l'état législatif « B » a subi un changement qui révèle que l'APN, le Conseil de la Nation et la Cour constitutionnelle bénéficient de « dotations spécifiques », contrairement aux autres institutions nationales¹²⁹. En somme, le sous-total des crédits des pouvoirs publics constitutionnels est intitulé « sous-total des portefeuilles des dotations spécifiques »¹³⁰.

Ceci étant dit, et comme on le sait, le mode de substitution au portefeuille de programmes s'effectue par titre budgétaire selon la classification par nature économique. Une fois affirmée, le législateur organique a tempéré cette compétence réglementaire en matière d'exécution des crédits budgétaires puisque le mode de répartition par « titre » pour les chambres du Parlement revêt un caractère *indicatif*¹³¹. D'ailleurs et c'est une curiosité, cette souplesse n'est pas permise pour la Cour constitutionnelle.

Certes, ce mode est plus souple et différent de celui qui a été mis en œuvre pour l'exercice 2023¹³². La répartition par titre est réputée *indicative* selon le dispositif même de l'article 23 bis, alinéa 3. Est-ce que cela signifie que la répartition initiale peut être modifiée en cours d'année par les services compétents des chambres du Parlement ?

Le caractère indicatif de la présentation par titre amène à penser que le législateur organique a voulu introduire une sorte de souplesse dans la gestion des crédits. Mais cette marge de souplesse apparaît largement aléatoire. En tout cas elle ne peut pas s'apprécier en termes d'autonomie budgétaires¹³³.

En effet, cette souplesse, s'il y a lieu, n'est pas validée par le régime des modifications à la répartition initiale des crédits budgétaires. Selon la disposition de l'article 23 bis, les virements et les transferts sont autorisés mais relèvent de la compétence réglementaire¹³⁴. L'article 33 de la LOLF dispose :

« Des virements et des transferts de crédits peuvent intervenir en cours d'exercice pour modifier la répartition initiale des crédits des *programmes*.

« Les virements de crédits d'un programme à un autre au sein d'un même ministère ou institution publiques ont été effectués par décret pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre ou du responsable de l'institution publique concerné.

Les transferts de crédits, entre programmes de ministères ou d'institutions publiques, distincts, sont effectués par décret présidentiel pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des finances et les ministres des secteurs ou des responsables des institutions publiques concernés. Le Parlement en est informé.

Les montants cumulés des crédits ayant fait l'objet de virements par décret et/ou de transferts, ne peuvent être effectués au cours d'une même année, que dans la limite de 20% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés.

Les programmes ayant servi à effectuer un virement ou un transfert, ne pourront plus bénéficier, au cours de l'exercice, d'un transfert ou d'un virement à partir des dotations globales, sauf pour le cas de mesure générale en matière de rémunérations ».

Le législateur organique n'a pas manqué de préciser la compétence réglementaire. Les modifications à la répartition initiale des « *crédits d'affectation spéciales* », devenues dotations spécifiques, sont expressément prévues et s'effectuent par décret¹³⁵.

En revanche, le texte est resté muet sur les modifications en cours d'année de la répartition initiale des *titres budgétaires*. En principe, elles s'effectuent par décret présidentiel pour respecter la « règle » qui préside à la mise à disposition des crédits budgétaires¹³⁶. La modification de la

répartition initiale des titres peut s'effectuer aussi dans le cadre des dispositions du décret exécutif relatif aux mouvements de crédits¹³⁷. Sauf que, dans ce dernier cas, les mouvements dont il s'agit concernent la modification des crédits du programme et de ses déclinaisons. Comme on le sait, les chambres du Parlement n'y sont plus soumises¹³⁸.

Enfin, il y a lieu de remarquer qu'en la matière, les décrets présidentiels sus mentionnés ne se limitent pas seulement à la mise en place des crédits. Ces textes réglementaires s'arrogent curieusement une compétence qui relève davantage du droit de la comptabilité publique. Il s'agit des *actes et/ou procédures d'ordonnancement*.

En fait, et en ce domaine, la LOLF, modifiée et complétée en 2023, utilise aussi un vocabulaire qui révèle une sorte de préoccupation d'ordre comptable¹³⁹.

L'ensemble constitue une curiosité juridique notamment lorsqu'il s'agit des finances parlementaires.

Concernant le contenu des décrets présidentiels.

Si l'on se réfère à l'article 2 des deux décrets présidentiels relatifs à la répartition des crédits au profit respectivement du Président de l'APN et du Président du Conseil de la Nation, on est surpris de constater que « la répartition des crédits opérée vaut *ordonnancement* aux comptes de l'APN et du Conseil de la Nation¹⁴⁰ ». Cet acte et/ou procédure introduit par les décrets présidentiels n'est pas s'en rappeler celui et/ou celle qui résulte de la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques. Il s'agit de l'acte qui permet aux ordonnateurs de prescrire l'exécution des opérations budgétaires, financières et de patrimoine des personnes morales de droit public¹⁴¹. Certes, cela ne veut pas dire que les actes dont il s'agit supposent qu'en la matière le président de la République jouit aussi d'un statut d'ordonnateur à l'égard du budget des chambres. On sait que ce statut est conféré aux présidents de chambres du Parlement¹⁴². Mais la procédure et l'acte qui en résultent restent une curiosité qui s'explique mal dans la relation entre pouvoirs publics. S'agit-il d'un moyen pour faciliter la mise en place des crédits au profit des chambres ou un acte comptable sans lequel les mouvements de crédits ne peuvent avoir lieu ? Pris ! au pied de la lettre, « *l'ordonnancement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique* »¹⁴³. En droit, la mise en place des crédits ne doit pas déborder sur la phase administrative et comptable des dépenses publiques. En effet, en matière de mise en place et de répartition des crédits il y a bien une limite à la compétence décrétole¹⁴⁴. Dans ce cadre, il faut distinguer entre le pouvoir réglementaire dans le domaine budgétaire et financier et les modalités d'exécution des opérations financières. Ces dernières relèvent des ordonnateurs et des comptables publics, alors que la part de l'exercice du pouvoir budgétaire appartient au Président de la République et au chef du gouvernement et/ou Premier ministre dans le cas de la Constitution de 2020.

En réalité, nous sommes là en présence d'une procédure administrative et comptable qui rappelle le versement des tranches trimestrielles des subventions de fonctionnement des établissements publics à caractère administratif¹⁴⁵. A l'instar de cette catégorie d'établissements, l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la Nation étaient soumis à la même procédure pour l'alimentation de leurs comptes¹⁴⁶. Les institutions dits « pouvoirs publics » étaient assimilés au régime des EPA sur certains aspects financiers et comptables, tels que le versement trimestriel des tranches de subventions. Il faut savoir que le titre II « *dotations des pouvoirs publics* » était directement géré par le ministère des finances¹⁴⁷. Depuis la mise en œuvre de la réforme

budgétaire, l'institution parlementaire figure actuellement au nombre des nouvelles missions de la Direction Générale du Budget du ministère des finances¹⁴⁸.

Désormais, et selon les nouveaux décrets de répartition des crédits, l'ordonnancement s'entend comme une opération directe de versement de la totalité de la dotation budgétaire des deux chambres du Parlement. Cela suppose que les comptes de l'institution parlementaire seront alimentés directement et en totalité dès la publication des décrets de répartition. Est-ce que cela suppose que l'intermédiation du ministère des finances va cesser aussi ? Sur ce point précis, on peut dire que la gestion des budgets des chambres ne relève plus du contrôle a priori du ministère des finances.

Cette hypothèse est plausible si l'on considère que la procédure d'ordonnancement est une opération qui vise directement les comptes des chambres du Parlement¹⁴⁹. Reste la partie comptable, c'est-à-dire l'administration ou l'agent public chargé de l'exécution des diverses procédures de paiement des dépenses des chambres du Parlement¹⁵⁰.

Les finances et le budget des chambres du Parlement sont régis par un certain nombre de textes de différent niveau qui restituent au bout du compte une sorte de régime « éclaté » ou « dispersé ». En conséquence, force est de constater que les finances parlementaires ne se caractérisent pas par la clarté. D'abord, la part du « régime financier » qui découle des dispositions, objet de nos commentaires s'éloigne des exigences qui caractérisent l'autonomie de gestion du Parlement. En outre, il n'est pas négligeable de souligner que les règles comptables sont celles qui régissent les différents services de l'Etat¹⁵¹. Au jour d'aujourd'hui, rien n'empêche de dire que celles-ci ne sont pas applicables de manière intégrale¹⁵². A cela s'ajoute enfin la gestion financière des deux chambres du Parlement qui demeure soumise au contrôle de la Cour des comptes¹⁵³. En somme, l'éloignement de l'autonomie financière qui est garanti par le principe de la séparation des pouvoirs ne se justifie pas en l'état actuel du droit positif. Les finances parlementaires méritent donc une attention particulière et commandent l'élaboration d'un régime financier conforme à la Constitution.

Conclusion :

Les préoccupations liées à la question des finances parlementaires ont été abordées à partir de la LOLF de 2018, texte qui a pourtant introduit une réforme budgétaire et financière prometteuse. Une disposition importante de la LOLF, en l'espèce l'article 23 et les dispositions auxquelles il a renvoyé, a fait polémique au sein de l'hémicycle. Le non-respect de l'autonomie financière du Parlement et la spécificité de ses missions ont été au centre d'un débat qui a entraîné la modification de la LOLF en 2023. On s'est aperçu aussi que le cadre juridique des finances parlementaires n'est pas limité au texte organique relative aux lois de finances. Bien au contraire, ce cadre est constitué de plusieurs actes de différent niveau. L'objet de ces actes étant différent, le régime financier des chambres du Parlement apparaissait quelque peu « éclaté »¹⁵⁴. Les problèmes de cohérence juridique ont conduit inéluctablement à la question du respect d'un certain nombre de principes de droit public, au nombre desquels figure en premier lieu le principe de la séparation des pouvoirs¹⁵⁵.

A l'analyse, les nouvelles dispositions de la LOLF, modifiée en 2023, n'ont pas répondu entièrement aux préoccupations parlementaires. Après avoir passé en revue de manière sommaire,

les textes en présence, l'intérêt de l'unité d'un régime financier propre aux chambres du Parlement a surgi.

A la réflexion, il est loisible de soutenir que le régime financier du Parlement peut résulter d'une loi spéciale conformément à l'article 135 de la Constitution. Le contenu de cette disposition, a été régulièrement consacré par les différents textes constitutionnels¹⁵⁶. Pourtant aucune initiative n'a été enclenchée en vue de sa mise en œuvre à l'endroit des finances parlementaires.

La loi spéciale permettra de mieux circonscrire les contours du régime financier par rapport aux principes fondamentaux de la Constitution 2020¹⁵⁷. Ces contours seront également mieux appréhendés dans le cas où le traitement du régime financier des chambres nécessiterait une forme de collaboration des autres pouvoirs publics. L'intérêt d'un tel régime va résider d'abord dans son unité. Le traitement de la question des finances parlementaires par rapport au mode de présentation des lois de finances va s'accomplir de manière cohérente et dans le respect du principe d'autorisation financière et de son corollaire, la mise à disposition des crédits budgétaires¹⁵⁸.

Dans ce cadre, les étapes de la procédure budgétaire doivent s'effectuer dans le respect de l'autonomie de gestion du Parlement, comme cela se fait traditionnellement en droit comparé¹⁵⁹.

L'intérêt d'un tel régime va résider ensuite dans la procédure budgétaire propre au Parlement. Celle-ci va s'effectuer librement au sein de l'hémicycle à travers les instruments et les organes propres en raison même de l'indépendance des chambres.

Autrement dit, le Parlement détermine le montant des crédits dont il a besoin selon une procédure encadrée, à l'issue de laquelle le Gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances pour obtenir l'autorisation parlementaire. Ainsi, et sur la base du *principe de l'unité budgétaire*, le budget des assemblées est intégré dans les crédits ouverts par le budget de l'Etat afin que celui-ci leur fournisse les ressources correspondantes¹⁶⁰. Le mode de répartition et de mise en place des crédits budgétaires s'effectuera selon les exigences liées à l'autonomie de gestion, conséquence du principe de séparation des pouvoirs.

Concernant les crédits budgétaires qui seront affectés aux chambres du Parlement.

Ces crédits sont naturellement **dérogatoires aux "programmes"**. Les dispositions de la LOLF, modifiées en 2023 ont logiquement substitué à la notion de programme, une notion nouvelle sous le vocable « d'affectation spéciale » mais qui correspond en réalité à la notion classique de « dotation aux pouvoirs publics »¹⁶¹. Il en résulte, à juste titre, que les dépenses des chambres ne sont pas soumises aux exigences de performance et d'efficacité en raison de la nature de l'institution parlementaire et de ses missions spécifiques.

S'agissant de l'exécution des crédits, celle-ci est en principe soumise aux règles de la comptabilité publique avec certaines spécificités. Mais, en droit algérien, le conseil constitutionnel a fait prévaloir une application rigoureuse, voire intégrale¹⁶². Celle-ci concerne aussi les règles relatives au contrôle de l'exécution du budget des chambres du Parlement. Alors qu'en principe les modalités de contrôle s'effectuent par une **commission parlementaire** spécialement désignée, en raison, là aussi, de la nature même de l'institution.

A titre d'exemple, la reddition des comptes peut s'effectuer par l'institution parlementaire qui peut être assistée par la Cour des comptes compte tenu de sa spécialisation et de la proximité de leur collaboration en matière *de contrôle supérieur des finances publiques*.

Mais, à l'examen, et dans l'ensemble, la modification de la LOLF en 2023 a surtout abouti à une sorte de mainmise du pouvoir réglementaire sur une part jugée essentielle des finances parlementaires. En fait, le législateur organique a maintenu sous une autre forme l'emprise du pouvoir réglementaire sur le mode de mise en place et de répartition des crédits des chambres du parlement. Il en est de même en ce qui concerne les mouvements de crédits en cours d'année et le contrôle de l'exécution du budget. En contrepartie, le législateur organique a consenti une sorte de facilité comptable mais dont la mise en œuvre a été renvoyée au pouvoir réglementaire.

Aux yeux d'un juriste ou d'un analyste d'aujourd'hui, l'élaboration d'un projet ou d'une proposition de loi en vertu de l'article 135 de la Constitution peut paraître comme le signe d'une évolution intéressante du régime financier des chambres du Parlement (exécution et contrôle compris). En somme, le régime financier des chambres du Parlement ne peut s'apprécier qu'en fonction des perspectives prometteuses de la LOLF. Autrement dit, le régime dont il s'agit doit être en phase avec l'évolution du droit public financier qui a, entre autres, ne l'oublions pas, abouti au renouveau de l'autorisation financière. Celle-ci n'est-elle pas en train de franchir un cap intéressant dans le domaine du Droit ?

¹ Article 23 — Les crédits sont ouverts par les lois de finances pour la couverture des charges budgétaires de l'Etat. Ils sont mis à la disposition des ministres et des responsables des institutions publiques, conformément aux dispositions de l'article 79 de la présente loi. Les ministres peuvent charger les organes territoriaux et les établissements publics sous tutelle de l'exécution de tout ou partie d'un programme relevant de leur secteur. Les crédits sont spécialisés par programme, conformément à l'article 75 de la présente loi, ou par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés. Ces crédits sont présentés par activité et, le cas échéant, par titres, groupant les dépenses selon leur nature, conformément aux dispositions de l'article 29 de la présente loi.

Les crédits ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par les dispositions de la présente loi ou exceptionnellement par la loi de finances dans le respect des dispositions de la présente loi. L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du ministre ou du responsable de l'institution publique. Les programmes et leurs subdivisions en sous-programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie.

Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à l'élaboration d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs ministères ou institutions publiques et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

Par institution publique il est entendu au sens de la présente loi, les institutions parlementaires, judiciaires, de contrôles, consultatives et toutes autres institutions de même nature prévues par la Constitution ».

² Inséré au Titre VI « des dispositions transitoires et finales ».

Article 89, alinéa 1^{er} : « La loi de finances afférente à l'année 2023 est la première préparée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant règlement budgétaire afférente à l'année 2023 est, également préparée, conformément aux dispositions de la présente loi organique.

..... ».

³ La proposition émise par les auteurs de l'amendement s'appuie sur le principe de « l'autonomie financière du Parlement » conformément à l'article 104 de la loi organique n° 16-12 du 25 août 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, J.O.R.A, n° 50, p. 57.
Elle s'appuie également sur l'article 80 du règlement intérieur de l'A.P.N qui dispose bien que l'Assemblée Populaire Nationale jouit de l'autonomie financière (Cf. règlement intérieur de l'APN, J.O.R.A, n° 44, du 30 juillet 2000, p.7).

⁴ S'agissant notamment de la spécialisation par programme des crédits budgétaires.

⁵ Consacrée par l'article 2 de la LOLF de 2018, elle s'apprécie comme l'une des notions centrales du MSB (modernisation du système budgétaire).

⁶ Cf. L'exposé des motifs, l'article 1^{er} proposé pour rédaction de l'article 23, modifié :

« S.....
.....

Par institution publique il est entendu au sens de la présente loi, les institutions judiciaires, de contrôles, consultatives et toutes autres institutions de même nature prévues par la Constitution ».

⁷ J.O.R.A, n° 01 du 7 janvier 2024, p. 7

⁸ Ainsi que les règles qui président à la modification des crédits en cours d'année et dont les dispositions de l'article 33 de la LOLF organisent le mode opératoire (il s'agit notamment des virements et des transferts).

⁹ L'amalgame dont il s'agit est reproduit à l'identique par l'article 23, modifié et complété.

¹⁰ La première modification est intervenue en 2019 et a touché l'article 18 relatif à la compétence fiscale.

¹¹ Qui inclut le premier niveau de répartition des crédits des chambres du parlement.

¹² A cela il faut ajouter parfois les décisions et/ou actes du juge Constitutionnel qui concernent indirectement le sujet, objet de notre préoccupation.

¹³ Principe fondamental de droit budgétaire.

¹⁴ Et implicitement et indirectement par les lois de règlement budgétaires.

¹⁵ Eléments tirés de l'exposé des motifs du projet de la LOLF de 2018.

¹⁶ « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat destinées à la *réalisation des programmes de l'Etat, conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

¹⁷ Art. 18. — Seules les lois de finances prévoient des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale.

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

¹⁸ La LOLF de 2018 a été modifiée et complétée par la loi organique n° 19-09 du 11 décembre 2019 relative aux lois de finances. Il en résulte que les lois pétrolières s'approprient aussi la matière fiscale applicable à l'activité de « recherche-prospection et exploitation des gisements ».

¹⁹ « La loi portant règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives relatives à la même année ».

Le titre V comporte trois (3) dispositions détaillées, les articles 86, 87 et 88, qui restituent aussi son importance dans le nouveau système budgétaire et financier.

²⁰ Ces actes législatifs ont été encadrés par une disposition permanente de loi de finances. Il s'agit d'une disposition qui a tenté de préciser le pouvoir d'autorisation budgétaire qui est liée exclusivement aux lois de finances.

Cf. la loi de finances pour l'exercice 2000, article 100 : « les lois d'orientation 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* ».

²¹ « Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées selon les classifications suivantes, par :

activité : cette classification est constituée de programmes et de leurs subdivisions ;

nature économique de dépenses : cette classification est constituée de titres de dépenses et de leurs subdivisions ;

grandes fonctions de l'Etat : cette classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction ;

entités administratives ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget : cette classification est constituée par la ventilation des crédits budgétaires par ministères ou institutions publiques.

Les éléments constitutifs des classifications ci-dessus, sont déterminés par voie réglementaire ».

²² Elle rappelle la répartition fonctionnelle du budget de l'Etat.

²³ Sur ces aspects, nous renvoyons à l'étude de Bouara Mohamed Tahar in « *La notion de budget de l'Etat dans la LOLF de 2018 : une perspective prometteuse ?* », Mélanges M. Boussoumah, au cœur de la réforme de l'Etat, Tome II, OPU, 2021.

²⁴ Idem.

²⁵ La doctrine y voit là une avancée intéressante : « L'intégration dans le texte organique de certaines dispositions relatives à la comptabilité publique et au contrôle participe aux processus de constitutionnalisation. On assiste en effet à la promotion constitutionnelle de certaines normes qui ... appartenaient au domaine législatif ordinaire ou au domaine réglementaire », cf. Lucille Tallineau in, « *La loi organique du 1^{er} août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques* », RFFP, n° 79, septembre 2002, p. 15 et s.

Outre, les dispositions relatives au contrôle, la LOLF de 2018 a consacré tout le chapitre quatre (4) aux comptes de l'Etat comportant les dispositions relatives au système et au régime comptable applicable à l'Etat (art. 65 à 68).

²⁶ Ce principe a logiquement trouvé sa place encore une fois dans l'article 23.

²⁷ De préférence dans une disposition à part.

²⁸ Il est utile de préciser dès à présent que « l'autonomie de gestion comprend une autonomie administrative qui est assurée par une indépendance organique et une autonomie financière qui permet aux assemblées d'adopter librement leur budget et de l'exécuter ». Sur ces aspects, cf. Xavier Barella, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », », Revue du droit public (RDP), n° 4, LGDJ, 2013, p. 850.

²⁹ Dans un passé récent, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de souligner l'importance de ce principe dans sa décision n° 2- DL-CC- 89 du 30 août 1989 relative au statut du député et dans l'Avis n° 1- AL- CC- 89 du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur de l'APN, cf. Recueil, La jurisprudence du Conseil constitutionnel, édité par le Conseil constitutionnel en 1997.

³⁰ Le principe de la séparation des pouvoirs a été souligné par le Préambule de la Constitution sous une formulation nouvelle « ...la Constitution permet d'assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs... » et figure à l'article 16 de la Constitution de 2020.

³¹ Cf. Xavier Barella, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », », Revue du droit public (RDP), n° 4, op.cité., p. 855.

³² « Cf. Avis n° 10/A.R.I/C.C/2000 du 13 mai 2000 relatif à la conformité du règlement intérieur de l'A.P.N., J.O.R.A, 46 du 30 juillet 2000, p. 3.

³² Cf. la loi n° 23-07 du 21 juin 2023, J.O.R.A, n° 42 du 25 juin 2023, p., 4

³³ En droit public français, la doctrine reconnaissait que la « question de l'autonomie financière des pouvoirs publics est importante et pourtant, il n'est pas courant de la retrouver dans la jurisprudence constitutionnelle » Cf. Eric Oliva, in « *Jurisprudence du Conseil constitutionnel- 1^{er} octobre- 31 décembre 2001* », revue française de droit constitutionnel 2002/1 (n° 49). PUF.

Cf., également Xavier Barella, in « *L'autonomie des assemblées parlementaires* », RDP, n° 4, 2013, p., 855 et s.

³⁴ A l'instar du droit public français qui a enregistré une avancée intéressante en la matière : « Plus récemment, le Conseil constitutionnel a fondé l'une de ces décisions sur « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » et affirmé que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs » (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002).

³⁵ Cf., Xavier Barella, in « *L'autonomie des assemblées parlementaires* », op.cité., p. 845.

³⁶ « L'autonomie des assemblées ne se construit pas par rapport à une entité extérieure, elle leur est propre et concerne uniquement des exigences d'organisation et de fonctionnement ». Idem., p. 844.

³⁷ Idem., p.853 et s.

³⁸ « L'absence de reconnaissance de la personnalité morale au profit des assemblées parlementaires ni l'affaiblissement du Parlement depuis 1958, n'ont pas pour autant fait perdre leur autonomie de gestion aux assemblées », cf. Xavier Barella, « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », op.cité., 850 et s

³⁹ Idem., p. 849. Souligné par nous

⁴⁰ Les chambres « *disposent maintenant de leur dotations en pleine propriété* ». L'Assemblée et le Sénat se sont constitués un « trésor de guerre » en ne reversant pas les sommes accumulées à l'Etat et en ayant recours à l'achat de biens immobiliers notamment par le Sénat. Idem., p. 850. Souligné dans le texte.

⁴¹ « L'absence de reconnaissance de la personnalité morale au profit des assemblées parlementaires ni l'affaiblissement du Parlement depuis 1958, n'ont pas pour autant fait perdre leur autonomie de gestion aux assemblées », cf. Xavier Barella, « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », op.cité., 850 et s

⁴² C'est l'objet et le but de la proposition de loi organique initiée par les parlementaires, auteurs de l'amendement souhaité.

⁴³ Cf. Bouara Mohamed Tahar in « *Eléments de finances publiques. Evolution et perspectives du budget de l'Etat et de l'équilibre budgétaire et financier* », Les pages bleues, année 2024.

⁴⁴ Article 79 : « *L'unité d'exécution des crédits est le programme.*

Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par *décret*, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition par ministère ou institutions publiques s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.

.....
..... ».

⁴⁵ Par institution publique il est entendu au sens de la présente loi, les institutions parlementaires, judiciaires, de contrôles, consultatives et toutes autres institutions de même nature prévues par la Constitution ».

Article 23, alinéa 6, ci-dessus.

⁴⁶ A l'exception des dotations pour les crédits non assignés.

⁴⁷ Art. 75.— Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

-
.....
1) de documents regroupés dans trois volumes relatifs :

Ces documents sont établis conformément à la budgétisation par programme, axée sur les résultats. La budgétisation par programme a un caractère annuel et pluriannuel.

⁴⁸ Cf. la mise en œuvre intervenue par le décret présidentiel n° 23-03 du 2 janvier 2023, portant répartition des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts, au titre du budget de l'Etat, par la loi de finances pour 2023, mis à la disposition du Président de l'Assemblée populaire nationale, JORA n° 01 du 02 janvier 2023

Le décret présidentiel n° 23-04 du 2 janvier 2023..... au Président du Conseil de la Nation, J.O.R.A n° 01 du 02 janvier 2023.

⁴⁹ Article 135 « L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, sont fixés par une loi organique.

Le budget des deux chambres est déterminé par une loi.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation élaborent et adoptent leur règlement intérieur ».

Le contenu de cette disposition a été reconduit régulièrement presque de manière identique par les précédents textes constitutionnels, notamment depuis 1996.

⁵⁰ Concernent les règlements intérieurs, cf. également l'article, 116, point 6, article 118, article 127, article 135, alinéa 3, article 137).

⁵¹ Avant la Constitution de novembre 2020, deux lois organiques sont intervenues pour fixer l'organisation et le fonctionnement de l'APN et le Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement :

- la loi organique n° 99-22 du 8 mars 1999, J.O.R.A, 15, p. 9

- la Loi organique n° 16-12 du 25 août 2016 ; J.O.R.A, n° 50, p. 49.

⁵² Sur ce point précis, nous renvoyons à l'étude de. M. Hubert-Amiel, in « *Les lois organiques* », R.D.P, n° 2, 1984

⁵³ Art. 104 « Chaque chambre du Parlement jouit de l'autonomie financière.

Chaque chambre du Parlement vote son budget, sur proposition de son bureau et le communique au Gouvernement pour l'intégrer dans la loi de finances.

Le règlement de chaque chambre fixe les modalités d'élaboration et de vote de leur budget ».

⁵⁴ Sur ce dernier point le législateur organique de 2018 en a disposé autrement. Une sorte d'atténuation de l'autonomie du Parlement résulte de l'article 23 de la LOLF de 2018, cf. nos commentaires, infra.

⁵⁵ Art. 105 « La gestion financière de chaque chambre est soumise au contrôle de la Cour des comptes ».

⁵⁶ Cf. chapitre (II) « Du contrôle d'exécution », article 61, alinéa 1^{er} de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

Art. 61 « L'exécution des budgets et des opérations financières de l'Etat, du Conseil constitutionnel, des budgets annexes, de la Cour des comptes et des établissements publics à caractère administratifs est soumise au contrôle des organes et institutions de l'Etat expressément habilités par la législation et la réglementation en vigueur ».

⁵⁷ Article 61, alinéa 2 : « Ce contrôle s'exerce pour l'Assemblée populaire nationale *selon les règles édictées par son règlement intérieur*.

..... ».

⁵⁸ A propos de l'article 14, tiré 7, relatif à la compétence du bureau de l'APN en matière de comptabilité publique.

« ...la détermination de règles particulières applicables à la comptabilité de l'Assemblée populaire nationale ne saurait, par elle-même, constituer une compétence permettant au bureau de l'Assemblée populaire nationale de fixer des règles autres que *celles prévues par la loi relative à la comptabilité publique susvisée ; que celle-ci concerne les règles relatives au contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée populaire nationale* ;

Considérant en conséquence, que la rédaction adoptée par l'Assemblée populaire nationale ne peut être que le résultat de l'utilisation d'une expression entachée d'ambiguïtés », in Avis n° 10/A.R.I/C.C/2000 du 13 mai 2000 relatif à la conformité du règlement intérieur de l'A.P.N., J.O.R.A , 46 du 30 juillet 2000, p. 3.

⁵⁹ Cf. la loi n° 23-07 du 21 juin 2023, J.O.R.A, n° 42 du 25 juin 2023, p., 4

⁶⁰ Dans le cadre de l'article 139.

⁶¹ Cf. Bouara Mohamed Tahar in, Finances publiques. Evolution de la loi de finances en Algérie, Les pages bleues, année 2007.

⁶² Il faut préciser qu'il en était presque de même dans le cadre de la Constitution de 1996, art. 115 (budget et régime indemnitaire) et dans la Constitution de 2016, art.132. La première Constitution libérale de 1989 (article 109, alinéa 1^{er}) avait renvoyé à la loi le soin de déterminer le *budget et les indemnités de ses membres*.

⁶³ Comme le souligne la doctrine, l'autonomie financière des assemblées trouve généralement sa justification dans le principe de la séparation des pouvoirs. Sur ces aspects, cf. Xavier Barella, in « l'autonomie des assemblées parlementaires », RDP, n° 4, 2013, p. 854 et s.

⁶⁴ Cf. Xavier Barella, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », op. cité. p.853 et s.

« L'autonomie financière des assemblées parlementaires est reconnue depuis longtemps et apparaît comme une tradition ».

⁶⁵ Selon les règles de nomenclature en vigueur ou encore selon une nomenclature adaptée.

⁶⁶ S'agissant des règles de comptabilité, « la doctrine a totalement négligé la question de leur établissement par les assemblées. Elles disposent d'une autonomie de gestion de leur dotation qui s'exerce dans le cadre du règlement de la comptabilité publique établi par le Bureau des assemblées et relèvent de la compétence des questeurs », cf. Xavier Barella, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », op. cité. p.854

⁶⁷ En droit algérien, cette dernière observation doit être tempérée en fonction du précédent jurisprudentiel, souligné plus haut.

⁶⁸ Cf. Xavier Barella, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », op. cité. p. 854.

⁶⁹ Les tentatives de soumettre les finances parlementaires ont toutes échouées en raison du particularisme de l'institution parlementaire qui commande « le choix de *l'endo-contrôle par rapport au contrôle externe opéré par une juridiction spécialisée*. Seule une commission spéciale, composée de parlementaires...est chargée de vérifier et d'apurer les comptes des questeurs ». L'absence de contrôle est une constante

Sur ces aspects, cf. Xavier Barelle, in « *l'autonomie des assemblées parlementaires* », p. 854 et s.

⁷⁰ Quoique, comme le souligne la doctrine, attribuer « la souveraineté aux assemblées revient à remettre en cause le principe du régime représentatif qui fait de la Nation l'unique détentrice de la souveraineté », idem.. P.854 et s.

⁷¹ Sur ces aspects, nous renvoyons à Paul Bastid in, *L'idée de Constitution*, Economica, Paris, 1985
Cf. également document sur l'Assemblée nationale, fiche n° 43 intitulé « *le règlement de l'Assemblée nationale* ». <https://www.assemblée.nationale>.

⁷² Concernant sa place dans la hiérarchie des normes juridiques, en droit public français, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas, en elles-mêmes, valeur constitutionnelle. Cela signifie notamment qu'une méconnaissance du règlement ne saurait, à elle seule, être invoquée à l'appui d'un recours devant le Conseil constitutionnel, idem.

⁷³ Dans le cas du droit public français par exemple, il doit être conforme aussi à l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et qui a été modifié à plusieurs reprises. Le Conseil Constitutionnel français considère que ce texte, qui a pourtant une valeur juridique simple, s'impose aux règlements des assemblées. L'importance du contenu de l'ordonnance de 1958 a été à l'origine de la jurisprudence du Conseil.

⁷⁴ L'art. 80 souligne l'autonomie financière, modalités d'adoption du budget et son intégration dans la cadre de la loi de finances. L'art. 81 concerne la « compétence du bureau » relative aux règles particulières de la Comptabilité publique et pour laquelle le Conseil constitutionnel a fait prévaloir une interprétation rigide, citée plus haut.

⁷⁵ Cf. J.O.R.A, n° 84 du 28 novembre 1999 et son amendement, publié au J.O.R.A, n° 77 du 17 décembre 2000.

L'art. 89 précise l'autonomie financière, l'examen et l'adoption du budget par le Conseil de la Nation. L'art. 90 concerne la soumission aux règles de la Comptabilité publique et au contrôle de la Cour des comptes.

⁷⁶ Cf. J.O.R.A, n° 49 du 22 août 2017, p., 13.

⁷⁷ Sauf à croire que cette détermination vise la loi de finances de l'année. Ce qui, au plan du droit, est largement contestable, comme on l'a souligné plus haut..

⁷⁸ De manière implicite et indirecte à la fois.

⁷⁹ Les affectations globales concernent les crédits non-assignés et se substituent aux dotations, cf. art. 23 nouveau, 2ème alinéa.

En revanche, le mode de répartition par affectation spéciale est prévu à l'endroit des chambres du Parlement et de la Cour constitutionnelle. Le portefeuille des affectations spéciales semble répondre au souci et à la préoccupation liée au particularisme des missions des pouvoirs publics constitutionnels, tel que le Parlement. Il a été élargi à la Cour constitutionnelle en raison également de son statut.

⁸⁰ En droit budgétaire, la mise à disposition des crédits relève du domaine réglementaire.

⁸¹ Sur la notion de mise à disposition des crédits budgétaires cf. Christine Maitre, *La mise à disposition des crédits budgétaires*, thèse, Paris LGDJ, 1989.

⁸² S'agissant des crédits du budget général de l'Etat (autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Cf. à titre d'exemple le portefeuille de programmes du ministère des affaires étrangères et de la communauté nationale à l'étranger constitué de deux programmes : « Activités diplomatique et consulaire » et « Administration générale ». Loi de finances pour 2023, état législatif « B ».

Exemple de dotation cf. portefeuille de programmes du ministre des finances : en huitième position, on trouve une dotation intitulé « Montant non assigné » de 2.486.000.000.000 en AE et CP. Cette dotation correspond à l'ancienne appellation des « charges communes ».

⁸³ A titre d'exemple : la mise à disposition des crédits au ministère des affaires étrangères et de la communauté nationale à l'étranger : Programme « Activités diplomatique et consulaire » est réparti en deux sous programmes : « Diplomatie et relations extérieurs » et « Affaires consulaires et communauté nationale à l'étranger ». Cf. Décret présidentiel n°23-02 du 2 janvier 2023, J.O.R.A, n° 01 du 2 janvier 2023.

⁸⁴ Cf. article 79 de la LOLF.

⁸⁵ Quoiqu'à ce niveau, il s'agit plus d'une dérogation à la spécialité des crédits. S'agissant particulièrement des pouvoirs publics constitutionnels tels que les assemblées, la doctrine avait déjà montré que « ...le budget des assemblées parlementaires, au nom de l'indépendance de ces dernières et de leur autonomie financière, échappe à la règle de *spécialité budgétaire* et donc au droit de regard d'une assemblée sur l'autre et du gouvernement sur le Parlement », cf. Aurélien Baudu in, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 1^{er} édition, 2015, collection Hypercours, p. 74.

⁸⁶ A l'exception toutefois, comme on l'a signalé des dotations qui concernent les crédits non-assignés (et les dépenses imprévues qui concernent le titre 7 de la classification économique).

⁸⁷ Article 23 nouveau.

⁸⁸ Cf. article 23 bis, alinéa 2.

⁸⁹ En revanche, l'article 79 demeure applicable en matière de mise en place des crédits. Celle-ci s'effectue par décret et concerne aussi l'institution parlementaire et la Cour constitutionnelle.

⁹⁰ En droit public français, cette situation est reconnue pour certaines catégories de crédits en prévoyant des « programmes » pour dépenses accidentelles et pour mesures générales de rémunérations de la fonction publique ainsi que *la mission particulière des pouvoirs publics*. Cf. article 7 de la LOLF de 2001.

⁹¹ Cf. article 23, alinéa 2 : « Les crédits sont spécialisés par programme, conformément à l'article 75 de la présente loi, par affectation spéciale ou affectation globale, en ce qui concerne les crédits non assignés... ».

Quoiqu'on sait que cette dernière notion ne répond pas à la règle de spécialité des crédits dans sa conception théorique et juridique.

⁹² Qui correspondent en principe à l'ancienne rubrique des *crédits globaux* lorsqu'il s'agit des charges communes dont la répartition et la « distribution » intervient en cours d'année (cf. l'état « B » des lois de finances sur la base de l'art. 21 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances, modifiée et complétée).

⁹³ Décision n° 5/D.C.C/CCC du 20 décembre 2023 relative à la conformité de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, à la constitution, J.O.R.A, n° 01 du 7 janvier 2024.

⁹⁴ Cf. article 23 nouveau, alinéa 6 : « Les affectations spéciales regroupent les crédits destinés au recouvrement des dépenses des deux chambres du Parlement et de la cour constitutionnelle et constituent des portefeuilles d'affectations spéciales, mis à la disposition des responsables de ces institutions ».

⁹⁵ Bien, qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'une affectation de recettes à une dépense particulière et qu'en droit on n'est pas confronté au principe budgétaire de la non affectation d'une recette à une dépense particulière (art. 38 de la LOLF de 2018).

⁹⁶ Cf. art. 50 de la LOLF de 2018.

⁹⁷ En droit public français, la doctrine a rappelé l'intervention du Conseil constitutionnel qui s'est prononcé sur la question comme suit : « L'importance du texte (il s'agit de la LOLF de 2001) déféré devant le Conseil a permis à ce dernier d'entériner un principe dont on ne connaissait pas exactement la portée. L'article 7 - I al. 3 de la loi organique précise qu' « une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ». Selon l'article 5, ces crédits consacrés aux pouvoirs publics, figurant dans le titre I-1. Le conseil considère que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe de l'autonomie financière des pouvoirs publics concernés ». Cf. Eric Oliva, in « *Jurisprudence du Conseil constitutionnel- 1^{er} octobre- 31 décembre 2001* », op.cité . Souligné par nous

Sur ces aspects, nous renvoyons aussi à l'article de Jean Gicquel, in « *LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires* », RFFF, n° 97, LGDJ, 2007, p. 7 et s., et

Xavier Barella, in « L'autonomie des assemblées parlementaires », RDP, LGDJ, n° 4, 2013, p., 855 et s.

⁹⁸ Dans le cadre du MSB, il faut savoir que la soumission à la notion de programme implique une certaine responsabilité dans l'exécution des crédits qu'on peut assimiler à une sorte de « rendre compte » lors de l'élaboration du *rapport sur les priorités et la planification établi par chacun des ministres et des responsables des institutions publiques*, cf. art. 75. C'est ce que semble redouter les parlementaires, auteurs de l'amendement proposé.

⁹⁹ Il faut rappeler qu'en droit public français, « le Gouvernement dispose, en bonne logique, du *monopole de la création des missions* qui regroupent les crédits ouverts afin de couvrir les charges budgétaires de l'Etat (art. 7 al. 2)...On sait qu'une mission spécifique concerne les crédits propres aux pouvoirs publics (al. 3) », cf. Jean Gicquel, in « *LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires* », op.cité., p. 14. Souligné par nous.

En effet, l'article 7 al. 2 de la LOLF de 2001 dispose bien que « ...Seule une disposition de loi de loi de finances *d'initiative gouvernementale peut créer un mission* ».

Le législateur organique algérien n'a prescrit aucune obligation en la matière. L'initiative des Parlementaires reste possible sous réserve, toutefois, des interprétations que peut donner lieu l'article 82 de la LOLF.

¹⁰⁰ C'est-à-dire en dehors des exigences d'efficacité et de gestion axée sur les résultats.

¹⁰¹ Il s'agit du statut de l'institution qui est différent par rapport aux autres institutions publiques. Selon la doctrine le parlement est un véritable pouvoir public constitutionnel, « qu'il partage avec le président de la République et avec quelqu'un auquel on ne songe que plus rarement,..., c'est le Conseil constitutionnel, qui est un pouvoir public constitutionnel égal, et à l'occasion supérieur à celui du parlement », cf. Jacques Magnet, in « *Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu comparé*, RFFF, n° 59, année 1997, p. 105 et s.

¹⁰² L'article 23 remanié, alinéa 7, concerne et implique les deux institutions.

¹⁰³ Cf. L'alinéa 2 de l'article 23 bis

¹⁰⁴ Ce qui peut correspondre à une sorte de notification détaillée des crédits

¹⁰⁵ A l'instar de simples établissements publics à caractère administratif et autres organismes similaires.

¹⁰⁶ Cf. article 23 bis, alinéa 4.

¹⁰⁷ Avant la modification de la LOLF, l'état « B » comportait le portefeuille de programmes pour un montant de 7.500.000.000 DA (AP) et 8.000.000.000 DA (AE) pour l'APN :

Le portefeuille concerne « Législation et contrôle du Gouvernement ».

L'état « B » comporte aussi le portefeuille de programme pour un montant et 3.500.000.000 DA (AP) et 4.110.000.000 DA (AE) pour le Conseil de la Nation :

Le portefeuille concerne également la « Législation et contrôle du Gouvernement ». Cf loi de finances pour 2023.

¹⁰⁸ Cf. la mise en œuvre intervenue par deux décrets présidentiels, n° 23-03 du 2 janvier 2023 (pour le Président de l'APN) et le n° 23-04 (pour le Président du Conseil de la Nation), JORA n° 01 du 02 janvier 2023. Le mode de répartition s'est effectué par programme, sous programmes et par titre.

¹⁰⁹ La loi de finances pour 2024 a été publiée au J.O.R.A le 31 décembre 2023 au numéro 86. L'adoption de la loi organique n° 23-23, modifiant et complétant la LOLF de 2018, a été adoptée également le 31 décembre 2023 mais elle a été publiée au JORA n° 01 du 07 janvier 2024

¹¹⁰ Portefeuille de programmes/programmes pour les ministères et les institutions publiques. Quid des dotations ? La loi de finances 2024 reprend ainsi la notion de *dotation* sans en tirer une conséquence particulière. Le sous-total des *portefeuilles programmes* des institutions publiques inclut les chambres du Parlement et la Cour constitutionnelles.

¹¹¹ L'article 2, du décret exécutif n° 24-10 du 6 janvier 2024 portant répartition des crédits pour le ministre de finances, (AE et CP), vise les *crédits non-assignés* à des ministères ou institutions publiques pour un montant de 1.920.388.000.000 DA, répartis ou plus exactement repris totalement en annexe en dépenses imprévues (Titre 7, article 29 de la LOLF). Les crédits non-assignés concernent aussi les dépenses susceptibles d'intervenir en cours d'année pour couvrir les demandes de « rattachements » de crédits pour différents départements ministériels, institutions publiques et divers établissements et/ou organismes publics.

¹¹² En tout cas les dotations n'apparaissent pas en sous rubriques dans l'état « B » de la loi de finances pour 2024. Le mode de répartition législative des institutions nationales est récapitulé sous l'intitulé suivant : « *sous total des portefeuilles de programmes des institutions nationales* », au nombre desquelles figurent les crédits ouverts en 2024 pour les *chambres du Parlement* à raison de 8.000.000.000 DA pour l'APN et 4.000.000.000 DA pour le Conseil de la Nation.

¹¹³ Par rapport à l'exercice 2023, la différence est évidente : il y a bien absence des décrets présidentiels relatifs à la répartition des crédits *budgétaires pour 2024* (chambres du Parlement et Cour constitutionnelle).

¹¹⁴ J.O.R.A n° 01 du 7 janvier 2024, liste des décrets de répartitions des crédits en p. 2, 3, 4 et 5.

¹¹⁵ Il faut savoir que dans le passé, les décrets de répartition des chambres du parlement, du Conseil Constitutionnel, de la Cour des comptes ainsi que d'autres institutions publiques n'étaient pas publiés au journal officiel. Les crédits de fonctionnement les concernant étaient regroupés au « Titre 5 », « dotations aux pouvoirs publics », cf. article 24 de la loi n° 84-i7, modifiée et complétée. S'agissant des dépenses d'équipement et d'investissement, celles-ci n'obéissaient pas, comme pour l'ensemble des secteurs à une publication décrétable des AP et des CP, ni à une publicité particulière. Elles relevaient plus d'un domaine infra-réglementaire, sur ces aspects, cf. Bouara Mohamed Tahar, « Le cadre normatif des dépenses d'équipement de l'Etat, in , *La part de Droit*, ouvrage collectif réalisé sous la direction de Laggoune Walid à l'occasion du 50eme Anniversaire de l'indépendance de l'Algérie, édition AJED, 2012

¹¹⁶ Il en est de même en ce qui concerne la Cour constitutionnelle.

¹¹⁷ C'est une procédure conforme à la tradition des assemblées parlementaires. Les demandes de crédits supplémentaires suivent la même procédure et sont intégrées dans les lois de finances rectificatives. Sur ces aspects, nous renvoyons aux principes et aux règles qui régissent les budgets des assemblées en droit et systèmes comparés.

¹¹⁸ Celle qui « privilégie » la catégorie des « décrets non publiables ».

¹¹⁹ Les décrets ont été publiés le 14 janvier 2024 au journal officiel n° 03.

Cf. décret n° 24-50 du 13 janvier 2024 portant répartition des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts, au titre du budget de l'Etat, par la loi de finances pour 2024, mis à la disposition du Président du Conseil de la Nation, p.5.

Décret	n°	24-51
....., mis à la disposition du Président de l'Assemblée Populaire Nationale, p.7.		

¹²⁰ Cf. tableau annexe des décrets présidentiels relatifs à la répartition des AE et des CP aux Présidents des chambres du Parlement, cités plus haut. La mise à disposition des crédits intervient sous un libellé formulé au singulier comme suit « *Dotation spécifique* », donc une pour chaque chambre.

La dotation spécifique est répartie horizontalement par titre et par AP et CP. La présentation verticale se décline en programme. *La dotation spécifique* de chaque chambre comporte un seul programme intitulé « Législation et contrôle de l'action du Gouvernement ». Le programme est soumis au même mode de répartition, c'est-à-dire par titre et par AP et CP.

¹²¹ L'application des nouvelles dispositions de la LOLF suppose que la mise à disposition des crédits par décret présidentiel va s'effectuer d'abord par affectation spéciale et ensuite par titre budgétaire.

En principe chaque affectation spéciale va être répartie par titre budgétaire.

¹²² Dans la mesure où on considère que la gestion axée sur les résultats est remplacée par la notion de dotation spécifique.

¹²³ La rubrique législative de « portefeuilles d'affectations spéciales » telle qu'elle a été introduite par le législateur organique n'apparaît pas dans la loi de finances pour 2024.

En principe chaque affectation spéciale va être répartie par titre budgétaire. Or, comme on l'a souligné, la dotation spécifique s'est substituée à l' « affectation spéciale ».

¹²⁴ A moins que l'affectation spéciale ou son équivalent (la dotation spécifique) se décline en deux ou plusieurs programmes à contenu particulier.

¹²⁵ L'annexe des décrets de répartition distingue de manière franche *les dépenses de personnel*, titre I, des autres titres (*dépenses de fonctionnement des services*, titre II, *dépenses d'investissements*, titre III et *les dépenses de transfert*, titre IV).

Les trois autres titres de la classification par nature économique, en l'occurrence, les charges de la dette publique (titre 5), les dépenses d'opérations financières (titre 6) et les dépenses imprévues (titre 7) relèvent de la gestion du ministère des finances et figurent exclusivement dans la nomenclature de ce ministère, cf. article 8 du décret exécutif n° 20-254 du 30 novembre 2020, déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat, JORA, n° 73, p. 5

¹²⁶ Cf., article 8 du décret sus-visé « ...les 7 titres se décomposent en 32 catégories dits articles ».

Un arrêté du ministre des finances en a fixé la codification et la liste des sous-catégories (n° 124 du 15 août 2022).

¹²⁷ Cf. article 9 du décret sus-visé « Les sous-catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique, sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget ».

¹²⁸ Loi n° 24-08 du 24 novembre 2024 portant loi de finances pour 2025, JORA, 84, p. 3.

¹²⁹ Ils ne sont plus confondus dans le sous-total des portefeuilles de programmes des institutions nationales.

¹³⁰ Les deux pouvoirs publics constitutionnels, à savoir le Parlement avec ses deux chambres et la Cour constitutionnelle, sont, en quelque sorte, présentés ainsi à part. En outre, la rubrique qui abrite les crédits de l'APN et du Conseil de la nation est libellé « *Législation et contrôle de l'action du Gouvernement* ». Mais la rubrique qui concerne la Cour constitutionnelle se limite à la dénomination « Cour constitutionnelle » sans aucune autre qualification de la dotation.

¹³¹ Elle rappelle en partie le mode de répartition par titre dans le cadre de la LOLF de 2001, article 7-II. « Les crédits sont spécialisés par programme et par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est *indicative*. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ... ».

¹³² C'est-à-dire par « programme, sous-programme et par titres Cf. les décrets de répartition de l'exercice 2023 déjà cités.

A titre d'exemple, cf. l'annexe « I ».

¹³³ A l'exception des dotations globales des chambres du Parlement qui sont autorisées dans l'état « B » de la loi de finances, les modifications en cours d'années, s'il y a lieu, s'effectuent en principe au moyen d'instruments internes tout en s'inspirant des règles générales connues en droit budgétaire public financier (droit budgétaire et comptabilité publique notamment).

¹³⁴ L'article 23 bis renvoi aux dispositions des articles 33 et 34 de la LOLF qui fixent le régime, les conditions et la procédure en la matière.

¹³⁵ Article 23 bis, alinéa 5 : « La répartition initiale des crédits d'affectations spéciales peut être modifiée en cours d'année, par le biais de transfert ou de virement, conformément aux règles et aux formes prévues par la présente loi »

¹³⁶ Qui résulte du tableau annexe du décret et qui fait partie intégrante de l'acte réglementaire.

¹³⁷ Cf. décret exécutif n° 20-383 du 19 Décembre 2020 fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre, notamment l'article 8.

Art. 8. — « Des mouvements de crédits peuvent modifier la répartition globale des crédits du programme par sous-programme ou *par titre*. Ces mouvements interviennent à un niveau du programme, sur la base d'un rapport de motivation établi par le responsable du programme, par arrêté interministériel du ministre chargé du budget et du ministre concerné ou par décision conjointe du ministre chargé du budget et du responsable de l'institution publique concernée ».

¹³⁸ Les mouvements dont il s'agit et qui incluent les titres relèvent d'un régime de compétence infra-réglementaire. Soumettre cet aspect des finances des chambres aux formes et aux conditions du texte aboutirait à une atteinte anormale et manifeste au principe de la séparation des pouvoirs.

¹³⁹ Il s'agit notamment des formulations plus au moins floues telles que « ...unité de mise en œuvre des crédits... », (art. 23 bis, alinéa 1^{er}), « ...crédits destinés au recouvrement des dépenses... », (art. 23, alinéa 6) ou encore (...constituant ainsi un ordre de paiement..., (art. 23 bis, alinéa 2)

¹⁴⁰ Article 2 des décrets susvisés :

« La répartition de ces crédits par le présent décret, vaut ordonnancement aux comptes de l'APN ». « aux comptes du Conseil de la Nation »

¹⁴¹ Cf. article 4 de la loi n° 23-07 du 21 juin 2023 relative aux règles de la comptabilité publique et de gestion financières, JORA, n° 42, p. 4.

¹⁴² L'article 26 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique disposait de manière expresse la qualité d'ordonnateur principal aux responsables du Conseil constitutionnel, de l'Assemblée populaire nationale et de la Cour des comptes.

Au titre du budget de l'Etat, l'article 6 de la loi n° 23-07 confirme La qualité d'ordonnateurs principaux aux « *responsables des institutions publiques*, et le cas échéant, les responsables chargés de la gestion financière ».

¹⁴³ Cf. art. 58 de la loi n° 23-07 sus-visée.

C'est surtout l'acte qui établit la liaison entre l'ordonnateur et le comptable public dans la procédure d'exécution des dépenses publiques en permettant de passer du stade des opérations administratives au stade des opérations comptables.

¹⁴⁴ Agissant aussi comme autorités budgétaires.

¹⁴⁵ Cf. la loi n° 84-17 relative aux lois de finances, Chap. II, Collectivités et établissements publics, art. 46 et 47.

Les modalités de versement des subventions de fonctionnement des EPA sont déterminées par voie réglementaire.

¹⁴⁶ C'est une survivance de l'ancien régime de la comptabilité publique. Cf., article 1^{er} de loi 90-21 relative à la comptabilité publique dont le champ d'application incluait l'Assemblée populaire nationale, le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes.

¹⁴⁷ Relevant de la conception du « *budget de moyens* » et dont le mode de présentation est établie par titre budgétaire, cf. article 24 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances (cinq titres).

Dès la signature des décrets de répartition, la direction compétente du ministère des finances, en l'occurrence celle qui gère les « pouvoirs publics », transmet au Trésorier central les pièces nécessaires au versement de la tranche de la dotation.

Il faut signaler aussi que les modalités de versement pour alimenter les comptes des institutions publiques interviennent dans le respect des procédures d'exécution des ressources et des charges et spécialement dans le cadre de la séparation entre les ordonnateurs et les comptables publics.

¹⁴⁸ Il s'agit de la division « des budgets-programmes des institutions nationales et des secteurs de souveraineté et de régulation », cf., décret exécutif n° 21-252 du 6 juin 2021 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances, J.O.R.A, n° 47, du 15 juin 2021, p. 4.

¹⁴⁹ L'alimentation des comptes est supposée automatique.

¹⁵⁰ Il s'agit du Trésorier central, l'un des comptables principaux de l'Etat, comme ce fut le cas par le passé, ou un agent comptable assignataire et/ou principal.

¹⁵¹ Notamment si l'on tient compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, citée plus haut.

¹⁵² Si l'on se réfère au droit comparé, ces règles s'inspirent objectivement de celles qui s'appliquent aux autres administrations et services de l'Etat. Mais les exigences liées à l'autonomie financière, impliquent objectivement aussi certaines particularités dans le cadre des procédures d'exécution et de contrôle.

¹⁵³ En l'état actuel du droit positif, cela s'entend.

Sur ce dernier point, il est utile de signaler que la LOLF a introduit la certification des comptes publics qui a été confiée à la Cour des comptes.

¹⁵⁴ S'agissant notamment de la Constitution, des lois organiques, des lois ordinaires et des règlements des chambres du Parlement.

¹⁵⁵ Principes de droit public financier inclus.

¹⁵⁶ Il s'agit notamment de l'article 135, alinéa 2 : « Le budget des deux chambres est déterminé par une loi ».

¹⁵⁷ Tout en laissant le champ libre au débat parlementaire et à la saisine de la Cour constitutionnelle, s'il y a lieu.

¹⁵⁸ Qui concerne les ministres et les responsables des institutions publiques dépourvues du caractère de « pouvoirs publics ».

¹⁵⁹ L'autonomie financière étant incluse.

¹⁶⁰ cf. Aurélien Baudu in, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 1^{er} édition, 2015, collection Hypercours, p. 74.

¹⁶¹ Les tableaux annexes des décrets de répartition l'ont validé sous l'intitulé de « dotation spécifique ».

¹⁶² A l'occasion de son contrôle de conformité du règlement intérieur de l'APN dans les années 2000.