

Le droit d'amendement du Parlement ALGERIEN :

D'une lecture critique de l'article 139 de la Constitution
à l'opportunité de sa reformulation

Par Nabil CHEURFA,

Docteur en sciences juridiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Introduction :

L'article 136 de la constitution dispose que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation... », C'est-à-dire que le Parlement est en droit de formuler des propositions de lois et de proposer des amendements aux projets de lois initiés par le Gouvernement.

Cependant, le droit d'initiative comme le droit d'amendement n'est conféré pleinement que pour la chambre basse du Parlement, en l'occurrence, l'Assemblée Populaire Nationale (APN). Le Conseil de la nation n'en est pourvu qu'en trois matières énoncées limitativement par la constitution¹. En dehors de ces trois matières intéressant l'organisation locale, l'aménagement du territoire et le découpage territorial, le Conseil de la Nation ne délibère que sur le texte voté par l'APN. Il ne peut, en outre, mettre en cause la responsabilité du Gouvernement à l'occasion du débat sur

¹- L'article 136 de la constitution dispose « [...] Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés ou vingt (20) membres du Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 137 ci-dessous ». L'article 137 quant à lui confère un droit de priorité au Conseil de la Nation en trois matières législatives : « Les projets de lois relatifs à l'organisation locale, à l'aménagement du territoire et au découpage territorial sont déposés sur le bureau du Conseil de la Nation.

A l'exception des cas énumérés à l'alinéa ci-dessus, tous les autres projets de lois sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ».

la politique générale car seule l'APN détient la compétence de voter une motion de censure².

Ceci témoigne de l'importance de la chambre élue au suffrage universel. Le caractère inégalitaire du bicaméralisme algérien transparait le plus clairement à travers deux points essentiels : la privation du Conseil de la Nation de l'initiative des lois et celle du droit de faire des amendements³. Cependant, la révision constitutionnelle du 06 mars 2016 a investi le Conseil de la Nation d'un droit d'initiative consacré en trois matières législatives : l'organisation locale, l'aménagement du territoire et le découpage territorial conformément à l'article 137 de la constitution. Au lieu d'une privation totale du droit d'initiative, le Conseil de la Nation se trouve désormais investi d'un droit d'initiative circonscrit.

Il en découle qu'en matière budgétaire, les sénateurs du Conseil de la nation ne connaissent aucun droit d'amendement, ce droit est conféré exclusivement à la Commission des finances et du budget de l'APN, au Gouvernement et aux groupes de dix (10) membres de la chambre basse⁴.

2- Article 135 de la constitution.

3- Fouzia BENBADIS, « Les prérogatives législatives du Conseil de la Nation dans le bicamérisme Algérien », communication présentée lors de la journée d'étude sur le rôle législatif du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien et systèmes comparés, Hôtel El-AURASSI, dimanche 7 décembre 2014, dactyl. p. 9 http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/J_etude_07122014/BENBADISS_Fouzia.pdf, consulté en date du 30 janvier 2018.

4- Conformément à l'article 28 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, mais aussi de l'article 61 du règlement intérieur de l'A.P.N.

Cependant, le droit d'amendement n'est pas un droit absolu ou désincarné. Au-delà des conditionnalités politiques, son usage est conditionné par un ensemble de règles juridiques de forme et de fond lesquelles interpellent l'interrogation de savoir quel est l'usage qui en est fait par le Parlement algérien et quelles règles juridiques conditionnent sa mise en œuvre ?

Ces questions revêtent un intérêt particulier en raison notamment de l'absence de lois d'initiative parlementaire. Devant cette absence de fait, le droit d'amendement est conduit à s'ériger comme le moyen d'expression le plus usité du Parlement algérien **(I)** bien qu'il soit strictement encadré et davantage réduit par les irrecevabilités financières de l'article 139 de la Constitution **(II)**. Cet article pose des conditionnalités qui semblent de prime abord moins contraignantes mais qui consacrent l'usage de concepts impropres à la matière budgétaire. Au lieu d'apporter des clarifications conceptuelles à une terminologie constitutionnelle approximative à l'origine, le projet de réforme budgétaire s'obstine à imaginer un régime des irrecevabilités financières qui semble s'éloigner de la lettre comme de l'esprit du texte constitutionnel **(III)**.

I- Le droit d'amendement du Parlement comme moyen d'expression du Parlement algérien

En pratique, les lois d'initiative parlementaire sont quasi inexistantes dans le système de production des normes bien que les parlementaires disposent du droit de proposer des lois. Toutefois, la faiblesse des initiatives parlementaires en Algérie est quelque peu compensée par le droit

d'amendement qui est conduit à s'ériger comme le moyen d'expression parlementaire le plus usité⁵.

Ainsi que relevé par le Directeur général de la formation et des études législatives de l'APN⁶, durant la cinquième et sixième législatures s'étalant de 2002 à 2012, il a été recensé près de 5033 propositions d'amendement portant sur 171 lois adoptées. Parmi les propositions d'amendement, 2217 ont été adoptées, soit un taux de recevabilité de l'ordre de 44%.

Mais il faut souligner qu'en matière budgétaire, le Parlement ne dispose pas de droit d'initiative, c'est-à-dire qu'il ne peut en droit formuler une proposition de loi de finances à l'instar des autres matières autres que budgétaires. En matière budgétaire, « le seul droit d'initiative parlementaire⁷ » se trouve circonscrit dans le droit d'amendement qui ne permet aux parlementaires que d'opérer de modestes inflexions sur le projet du Gouvernement. Le droit d'amendement est pour eux le seul moyen d'infléchir la politique du Gouvernement.

Ainsi, sur les 80 articles constituant le projet de lois de finances pour 2011, 38 amendements ont été apportés par les parlementaires soit un taux de l'ordre de 47.50%. Ce taux se situait à 48.27% pour le projet de loi de finances pour 2012, à 39.6% pour celui de 2013 et à 46.6% pour celui de 2014. Si l'on venait à considérer l'ensemble des amendements proposés,

⁵- Voir sur ce point, Messaoud CHIHOUB, « L'initiative des lois entre le Parlement et le Gouvernement dans le système juridique algérien », (en arabe), revue El-WASSIT n° 10-2013, p. 98.

⁶- Boualem TATAH, « La pratique du droit d'amendement au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale (de 2002 à 2012) », (en arabe), revue El WASSIT n°10-2013, p. 237.

⁷- Eric OLIVA, finances publiques, Paris : Dalloz, 2^{ème} édition, 2008, p. 155.

qu'ils aient été déclarés recevables ou non, le taux des amendements apportés auxdits projets de lois de finances serait en moyenne de l'ordre de 85.71%⁸. En effet, sur les 315 articles constituant les projets de lois de finances pour 2011, 2012, 2013 et 2014, 270 articles ont fait l'objet de propositions d'amendement⁹.

II- Un droit d'amendement encadré et davantage réduit par les irrecevabilités financières de l'article 139 de la constitution

Ce droit d'amendement à l'origine très encadré¹⁰ se trouve davantage réduit en matière budgétaire par l'article 139 de la constitution qui dispose :« est irrecevable, toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les **dépenses publiques**, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les **recettes de l'État** ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques ».

⁸- Mohamed BRIK, chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, « L'A.P.N et la pratique du contrôle à posteriori : étude comparée », (en arabe), communication présentée au cours de la journée d'étude sur L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés, Djenane El MITHAK, le 23 juin 2014, dactyl., 66 p. http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/j_etude_23062014/Brik_23juin2014.pdf, consulté en date du 22 janvier 2018.

⁹- Ibid.

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

Assimilé à une forme de cantonnement de la loi¹¹, cet article est de prime abord de portée générale, c'est-à-dire qu'il n'est pas spécifique à la seule matière budgétaire¹². Mais compte tenu de la nature même des projets de lois de finances, ces restrictions constitutionnelles au droit d'amendement peuvent s'avérer particulièrement fortes¹³.

Une première analyse textuelle permet de relever que cet article ne cite que les propositions des lois à l'exclusion des amendements à l'opposé du régime des irrecevabilités financières de l'article 40 de la constitution française qui cite expressément les propositions comme les amendements. Mais cette lacune est rattrapée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui assimile le droit d'amendement à un droit dérivé du droit d'initiative lorsqu'il a dénié, au Conseil de la Nation, tout droit d'amendement étant donné que celui-ci ne dispose pas de droit d'initiative en matière de proposition des lois¹⁴. En effet, tant que les conditionnalités

¹¹- Souad GHAOUTI-MALKI, « le Parlement dans le système politique algérien », p. 2. Communication disponible en ligne : <http://www.mrp.gov.dz/Ministere/ghaouti.pdf>, consultée en date du 14 janvier 2018.

¹²- Ainsi, le bureau du Parlement a invoqué l'article 121 de la constitution, devenu l'article 139 après la révision constitutionnelle de 2016, pour rejeter la proposition de loi initiée en date du 15 février 2014 tendant à réhabiliter les victimes des événements de 1963. Le régime des irrecevabilités financières de l'article 121, conçu à l'origine pour tenir compte de l'équilibre financier du programme du gouvernement, est souvent opposé à des fins autres que strictement financières.

¹³- Mourad MOKHTARI, Secrétaire général de l'APN (Le Magasine promotionnel de l'Algérie El Djazair, n° 90 du mois de septembre 2015), assure que c'est sur la base de ces dispositions que le bureau de l'A.P.N a déclaré l'irrecevabilité en la forme de 41 propositions d'amendement au projet de loi de finances pour 2013. « Toutes les propositions d'amendement invalidées par le bureau de l'APN ont été référencées à l'article 139 de la Constitution. [...] Il (le Bureau) a statué sur la conformité de 40 propositions d'amendement qu'il a transmises à la commission des finances et du budget ».

¹⁴ - Avis n°04/ A.R.I/CC/98 du 10 février 1998 relatif à la conformité du Règlement intérieur du Conseil de la Nation à la constitution.

de l'article 139 étaient obligatoires dans les initiatives, elles sont par voie de conséquence tout autant valables pour les amendements¹⁵.

Ainsi, cet article conditionne le droit d'amendement du Parlement au respect de l'équilibre budgétaire global par la compensation des nouvelles charges qui pourraient y surgir en prévoyant des ressources nouvelles ou des économies au moins correspondantes. Mais une lecture juridique plus nuancée peut amener à considérer que ce régime des irrecevabilités financières tel qu'imaginé par le constituant algérien se distingue du régime des irrecevabilités financières admis par le constituant français. Le régime algérien semble moins contraignant du fait d'une rédaction plus conciliante **(A)** bien qu'elle révèle l'usage de concepts impropres **(B)**.

A. Une rédaction qui admet une pratique conciliante.

Le régime algérien des irrecevabilités financières admet qu'une proposition de loi peut être recevable même si elle a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques à la seule condition qu'elle soit accompagnée soit de mesures visant à augmenter **les recettes de l'État** soit à faire des économies au moins correspondantes **sur d'autres postes de dépenses publiques**.

Tel n'est pas le cas pour le régime français qui réserve un traitement différencié des amendements selon qu'ils portent sur les ressources ou sur les dépenses. « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour

¹⁵- El Amine CHRIET, « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée », (en arabe), art. cité, p. 133.

conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »¹⁶.

En effet, en matière de ressources, le régime français interdit à un parlementaire de proposer une diminution de ressources sans qu'elle ne soit gagée par une ressource équivalente. **Le gage par une économie sur la dépense étant interdit** alors même que le conseil constitutionnel dégage d'autres conditionnalités bien spécifiques¹⁷ telles que celles qui stipulent que la compensation doit être immédiate, réelle et bénéficiant à la même collectivité que celle pour laquelle la ressource objet de la proposition de diminution est perçue.

A la différence du droit français, le régime des irrecevabilités financières tel qu'il ressort de l'article 139 de la constitution algérienne, admet que le gage soit indifféremment garanti au moyen d'une économie sur les dépenses publiques ou par le biais d'une augmentation de recettes. Il

¹⁶- Article 40 de la constitution française.

¹⁷-La décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976 dispose : « Considérant que les dispositions des articles 24, alinéa 2, et 45, premier alinéa, du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution susvisée, ne sont contraires ni à l'article 40, ni à aucune autre disposition de la Constitution, pour autant, toutefois, que **la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate** ».

s'agit là indéniablement d'un régime beaucoup moins contraignant que le régime français¹⁸.

Mais la pratique peut être moins exigeante que la rigueur de la loi. Aussi, est-il permis en France de contourner l'obstacle formel du gage par la procédure du « lever de gage » que le Gouvernement a pris l'habitude de consentir au profit des amendements qu'il accepte juste avant leur adoption¹⁹. Le gage lui-même ne soulève pas de problématiques particulières puisque l'auteur de l'initiative n'est pas obligé de calculer la perte de recette qui en résulterait. L'utilisation de la formule « à due concurrence » suffit à définir le montant du gage pour la majoration de telle ou telle ressource²⁰.

C'est en matière de charges publiques que la rigueur de l'article 40 de la constitution française se fait plus contraignante. En effet, il n'est pas

¹⁸- En vérité, la constitutionnalisation initiale du régime des irrecevabilités financières telle qu'elle ressortait de l'article 149 de la constitution de 1976, ne prévoyait pas la possibilité d'assurer le gage au moyen d'économies sur plusieurs postes budgétaires. La rédaction retenue en 1976 stipulait que les économies devaient se faire sur un autre poste de dépenses publiques. L'emploi du terme « poste » au singulier laisse admettre que le gage par l'économie de dépenses ne peut se faire que sur un seul poste de dépenses et qu'il n'était pas permis dès lors de cumuler des économies sur plusieurs postes de dépenses. C'est à la faveur de la rédaction retenue à l'article 114, 121 et 139 des constitutions respectives de 1989, de 1996 et de 2016 que ces limites ont été évacuées et les possibilités élargies en retenant une rédaction qui admet que les économies peuvent se faire « **sur d'autres postes de dépenses publiques** » au lieu que ce soit « **sur un autre poste de dépenses publiques** ».

¹⁹- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND et Jean-Luc MATT, lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale, n°3, 3^e édition, 2007, mise à jour au 31 août 2010, p. 118.

²⁰- Ibid.

possible aux parlementaires français d'apporter des amendements aux crédits.

Toute création ou aggravation d'une charge publique étant prohibée même compensée par une diminution d'une autre charge ou par l'augmentation des ressources publiques²¹. « Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que **les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique** ; qu'il résulte des termes mêmes de cet article qu'il fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques »²². Ce n'est que récemment et à la faveur de l'article 47 de la LOLF que l'initiative parlementaire a été accrue s'agissant des crédits²³.

²¹- Mais là encore, l'article 40 de la constitution française n'est pas appliqué à la lettre car, comme le soulignent les Professeurs BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE, Finances publiques, 16^e édition 2017-2018, L.G.D.J, p. 402) cela « [...] aurait abouti à supprimer toute possibilité d'initiative parlementaire en matière législative » considérant qu'il n'est pas de réforme qui ne puisse entraîner d'incidences financières. « En pratique [...] l'appréciation de la recevabilité se fait en fonction de toute une série de facteurs : le caractère direct ou indirect, éventuel ou certain, immédiat ou différé de l'incidence financière entre ainsi en ligne de compte ».

²²- Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

²³- En France, la rigueur de l'article 40 de la Constitution a été atténuée par une lecture extensive de la charge faite par l'article 47 de la LOLF, la charge est à ce titre entendue de la mission ce qui permet au Parlement de proposer des amendements aux programmes.

En matière de dépenses, toute la différence réside dans l'emploi au pluriel du terme « dépenses publiques » là où le constituant français employait le singulier « création ou l'aggravation d'une charge publique²⁴ » ne prenant donc pas en considération les conséquences sur les autres charges. Pour le droit d'amendement en France, « cette différence entre le singulier et le pluriel est majeure²⁵ », il en résulte l'interdiction des amendements compensés.

B. Mais qui consacre l'usage de concepts impropres

En soulignant que : « est irrecevable, toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer **les ressources publiques** ou d'augmenter les **dépenses publiques**, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les **recettes de l'État** ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de **dépenses publiques** », l'article 139 semble entretenir un certain amalgame entre les concepts de « ressources publiques », de « dépenses publiques » et de « recettes de l'État », certes voisins mais néanmoins différents.

L'usage indifférencié voire impropre de tels concepts, de surcroît au niveau d'un texte aussi fondamental que la constitution, heurte à l'évidence le principe d'intelligibilité du droit²⁶. Si « les concepts ne sont utiles qu'en

²⁴- Eric OLIVA, finances publiques, op. cit., p. 70.

²⁵- Aurélien BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1430.

²⁶- Le principe d'intelligibilité de la loi est conduit à s'ériger comme un principe fondamental de droit contemporain dont le non-respect peut désormais conduire à l'invalidation des lois, parce qu'elles sont inintelligibles. Cf. à ce sujet Philippe MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », Pouvoirs 2005/3 (n° 114), p. 131-137.

fonction des objectifs de l'analyse à laquelle on les destine²⁷ », au niveau d'un texte constitutionnel et au niveau d'un article se substituant l'ensemble des rapports du Parlement et du Gouvernement, chaque concept utilisé entraîne des conséquences sur les équilibres des pouvoirs. En cette occurrence, l'usage qui en est fait semble impropre à triple titre :

D'abord, le concept de « ressources publiques » est confronté maladroitement à celui de « dépenses publiques » alors que les ressources sont par définition beaucoup plus larges que les recettes, concept souvent opposé à celui de dépenses. A l'opposé des recettes et des dépenses qui sous-tendent une vision typiquement comptable des mouvements financiers, les ressources et les charges impliquent des encaissements pour les premiers et des décaissements pour les seconds, immédiats et définitifs en plus des mouvements de fonds futurs ou temporaires qui n'induisent, au regard de la comptabilité en droits constatés, ni enrichissement ni appauvrissement²⁸.

Le constituant aurait dû confronter le concept de « ressources publiques »²⁹

²⁷- Michel BOUVIER, « la « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir ? », Revue française de Finances Publiques n° 117 du 01 février 2012, p. 138.

²⁸- En effet, une avance de l'État consentie à une autre collectivité est assimilée à une charge est non une dépense alors que le remboursement à l'État d'une créance est assimilée à une ressource et non une recette. Dans cet ordre d'idées, un engagement futur de dépenses n'impliquant pas de décaissement immédiat est assimilé à une charge et non une dépense.

²⁹- Les ressources englobent tous les flux financiers entrants, de manière définitive ou temporaire.

à celui de « charges publiques »³⁰, de sorte que la rédaction de l'article 139 disposerait que « est irrecevable, toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer **les ressources publiques** ou **de créer ou d'aggraver les charges publiques...** » au lieu de la rédaction actuelle qui dispose que « est irrecevable, toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les **ressources publiques** ou d'augmenter les **dépenses publiques** [...] ».

Ensuite, le constituant emploie d'une manière inconsidérée le concept de « **recettes de l'État** » pour désigner la ressource qui doit gager l'initiative parlementaire à l'origine de la diminution de ressources ou de l'aggravation des charges. A ce titre, la notion de « **recettes de l'État** » semble être réductrice et confuse à la fois. Elle témoigne d'une conception centraliste

³⁰- Selon le Glossaire des termes de finances publiques de Stéphanie DAMAREY, (Gualino éditeur, EJA- Paris 2006, p. 43), la notion de charge publique n'est pas définie par les textes constitutionnels et organiques relatifs aux finances publiques bien qu'à elle seule, cette notion encadre le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière de dépenses. La LOLF en a donné une interprétation en assimilant la charge à la mission.

Cependant, en se référant à la comptabilité des entreprises, il ressort que les charges donnent lieu à un appauvrissement du patrimoine constaté par une augmentation des dettes ou une diminution d'actif. Il est généralement fait distinction entre les charges décaissables qui génèrent une dépense immédiate ou future (achat de biens et de services) et les charges non décaissables qui ne donnent pas lieu à dépense ni présente ni future et qui représente une simple perte de valeur sans sortie d'argent à l'instar des dotations aux provisions et aux amortissements ainsi que la variation de stock. Ainsi donc, c'est les charges décaissables qui correspondent à la notion de « dépenses ». Celle-ci ne représente qu'une partie des charges, celles dites décaissables.

Selon la norme comptable du secteur public **IPSAS1- présentation des états financiers**, les charges sont définies comme étant « des diminutions d'avantages économiques ou de potentiel de service au cours de la période sous forme de sorties ou de consommation d'actifs, ou de survenance de passifs qui ont pour résultat de diminuer l'actif net/situation nette autrement que par des distributions en faveur des contributeurs ».

révolue³¹ des finances publiques qui amène à penser qu'un amendement qui tend à diminuer une ressource publique doit être compensé par une recette exclusivement de l'État alors même que cette compensation peut bien être entrevue au moyen d'une ressource d'une collectivité autre que l'État³². Plus encore, « en ce début de XXI^e siècle, il n'existe plus aucune identification entre **finances publiques** et **finances de l'État** »³³. Bien plus, sous d'autres cieux, le champ des finances de l'État se trouve paradoxalement de plus en plus minoritaire au sein des finances publiques³⁴.

Le concept de « **ressources publiques** » concerne les ressources de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité

³¹- L'article 139 de la constitution est marqué par de profondes pesanteurs historiques et sociologiques. La lecture des constitutions algériennes permet en effet d'affirmer que le régime des irrecevabilités financières a été constitutionnalisé pour la première fois dans la constitution de 1976 (article 149) qui épouse le dogme socialiste comme option irréversible et consacre la centralisation comme mode de gouvernance. La centralisation du système financier public qui en découlait était telle que les finances publiques allaient se réduire aux seules finances de l'État. Le régime des irrecevabilités tel que conçu par l'article 149 de la constitution de 1976 a été transposé d'abord au niveau de l'article 114 de la constitution de 1989 et ensuite au niveau de l'article 121 de la constitution de 1996, devenu l'article 139 par la réforme de 2016.

³²- En vérité, l'emploi du concept de « recettes de l'État » témoigne en filigrane et d'une façon un peu plus large d'une conception centraliste qui déborde le seul contexte algérien et qui a longtemps assimilé les finances de l'État à l'ensemble des finances publiques alors que le périmètre de celles-ci s'est considérablement élargi en direction notamment des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales. Même si, il est vrai, les finances publiques algériennes sont essentiellement des finances de l'État, il n'en demeure pas moins qu'elles n'y sont pas exclusives.

³³- Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 133.

³⁴- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, Edition Armand COLIN 2013, p. 152.

nationale, y compris l'État. Impropre, le constituant algérien aurait dû employer à la place du concept de «**recettes de l'État** » celui, plus large et plus juste en cette occurrence, de «**ressources publiques** ». **Les ressources publiques servant indistinctement de gage à la compensation de toutes les ressources venant en diminution à la suite d'un amendement parlementaire**³⁵.

Enfin, en soulignant que «...ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de **dépenses publiques** », le constituant fait un usage malavisé une deuxième fois du concept de «**dépenses publiques** » pour désigner l'économie de dépenses qui doit compenser la diminution de ressources ou l'aggravation de charges alors qu'il aurait été plus juste d'employer le concept de «**charges publiques** ».

En tenant compte de ces remarques, la rédaction qui aurait dû être réservée à l'article 139 de la constitution aurait été la suivante : « est irrecevable, toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer **les ressources publiques** ou **de créer ou d'aggraver les charges publiques**, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les

³⁵- Les ressources publiques à l'instar des charges publiques, au terme de l'article 40 de la constitution française, s'entendent de toutes les ressources publiques et de toutes les charges publiques qu'elles soient celles de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale ou des établissements publics à caractère administratif. Par une jurisprudence ancienne du Conseil constitutionnel (décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961), celui-ci considérait que la notion de charge publique devait s'entendre des charges de l'État mais également de celles des départements, des communes et des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale. La lecture de l'article 139 de la constitution algérienne ne semble pas consacrer à priori de dérogations à ce sujet. L'emploi de l'expression « ressources publiques » consacre en principe les ressources publiques de l'ensemble des personnes publiques intéressées par les finances publiques et non pas les seules ressources publiques de l'État.

ressources publiques ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de **charges publiques** ».

La rédaction du texte français semble, in fine, plus concise sur les concepts mais moins conciliante en pratique, alors que le texte algérien est moins pointilleux sur les concepts mais consacre en pratique un régime des irrecevabilités financières beaucoup plus souple que celui consacré en droit français.

Considérer le droit d'amendement comme « une valeur politique ajoutée³⁶ » revient à admettre que quel que soit le régime retenu, « ... chaque initiative de loi et chaque amendement entraîne d'une façon ou d'une autre des répercussions financières »³⁷. C'est pourquoi, il est généralement considéré que le régime des amendements implique en pratique une conception « polysémique et excessivement large »³⁸.

Une pareille conception fait en sorte que le régime juridique des amendements soit en dernier ressort intimement lié aux pratiques politiques, car lorsque les tractations politiques n'auront pas permis de conclure de compromis, les parties prenantes se retournent vers la force contraignante de la norme juridique et ceci est d'autant plus vrai lorsque cette norme est de rang constitutionnel.

³⁶- Boualem TATAH, « La pratique du droit d'amendement au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale (de 2002 à 2012) », art. cité, p. 224.

³⁷El Amine CHRIET, « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée » (en arabe), art. cité, p. 142.

³⁸- Ibid.

III- Un projet de reformulation organique du droit d'amendement qui semble s'écarter du texte constitutionnel

Les arrangements institutionnels issus de la révision constitutionnelle de 2016 ne permettent pas au Parlement de faire jouer pleinement ses pouvoirs de contrôle de la procédure budgétaire qui semble relever plus d'une ratification que d'une réelle autorisation législative. Les aménagements techniques prévus par l'avant-projet de loi organique relative aux lois de finances en faveur de la consolidation de l'autorisation budgétaire ne suffisent pas, non plus, à restaurer l'importance du vote de la loi de finances par le Parlement en regard au droit d'initiative très limité. Les parlementaires « doivent avoir la possibilité de corriger ou d'infléchir les choix gouvernementaux grâce à la restauration du droit d'amendement »³⁹.

A ce titre, l'avant-projet de LOLF introduit une disposition innovante et pour le moins anodine s'agissant du droit d'amendement du parlement en matière de lois de finances dont l'énoncé stipule «**Tout amendement ayant pour objet une diminution de recette ou une augmentation de dépenses est irrecevable sauf si, sont proposées des ressources nouvelles ou des économies de dépenses au moins correspondantes sur d'autres postes budgétaires en vue de leur couverture** »⁴⁰.

Cette rédaction révèle néanmoins plusieurs écarts par rapport au texte constitutionnel : D'abord, elle s'écartere du texte constitutionnel lorsqu'elle ne retient que les amendements qui ont seulement pour objet une diminution de recettes ou une augmentation de dépenses à l'exclusion de ceux qui

³⁹- Gil DESMOULIN, « La loi organique relative aux lois de finances ou le renouveau de la règle des quatre temps alternés », La revue du Trésor, n°8-9 août-septembre 2004, p. 505.

⁴⁰- Dans son article 76, deuxième alinéa.

peuvent avoir pour effet un tel résultat. Les amendements qui n'ont pas pour objet une diminution de recettes ou une augmentation de dépenses mais qui auraient pour effet une telle diminution ou une telle augmentation peuvent bien être déclarés recevables si l'on se réfère à la formulation du projet de texte organique.

A contrario, le texte constitutionnel déclare irrecevable, toute proposition de loi qu'elle ait pour objet ou **même pour effet** une telle diminution ou pareille augmentation. Le « ou » est entendu d'une conjonction de coordination qui induit une alternative entre deux éléments de même niveau syntaxique : soit pour objet, soit pour effet.

L'irrecevabilité étant donc valable au titre des deux alternatives et les amendements sont, par voie de conséquence, irrecevables lorsqu'ils ont pour objet et ils sont également irrecevables lorsqu'ils ont pour effet une telle vocation, c'est-à-dire entraînant une diminution des recettes ou une augmentation des dépenses.

Ensuite, cette formulation se caractérise par l'imprécision des concepts employés au même titre d'ailleurs que la rédaction retenue au titre de l'article 139 de la constitution en ce qu'elle consacre l'opposition du concept de « dépenses » à celui plus large de « ressources ».

Ainsi, l'article 76 de l'avant-projet de LOLF se borne à imaginer un régime des irrecevabilités financières qui se distingue de celui instauré par l'article 139 de la constitution. En vérité, en s'essayant de donner une interprétation de l'article 139 de la constitution, l'article 76 de l'avant-projet de LOLF conçoit non seulement un régime des irrecevabilités qui s'écarte du texte constitutionnel mais qui, en plus, met en œuvre un régime différent

et juxtaposé au texte constitutionnel et quand bien même le régime qu'il concevait lui aurait été conforme, il n'en constituerait qu'un double emploi.

En cela, l'article 76 de l'APLOLF ne trouve aucune raison d'être inséré dans le projet de texte organique. Une norme de rang organique ne saurait en effet concurrencer une norme constitutionnelle bien supérieure. La révision de l'article 139 de la constitution à la lumière des incohérences relevées aurait été à elle seule de nature à clarifier le régime des irrecevabilités financières en droit algérien.

Conclusion :

A l'image de l'article 47 de la LOLF française⁴¹, l'avant-projet de LOLF gagnerait à donner des clarifications conceptuelles s'agissant des concepts de ressources et de charges ou de recettes et de dépenses. La charge et la dépense s'entendent-elles du portefeuille, du programme, du sous-programme ou de l'action ?

Assimiler la charge publique au portefeuille reviendrait tout simplement à étendre le pouvoir d'amendement du Parlement lequel sera sensiblement diminué en cas d'assimilation de la charge publique à l'action. Les charges pouvant bien s'entendre du programme ou, dans l'optique d'une conception plus extensive, d'un portefeuille. Les précisions à apporter conditionneront

⁴¹- L'article 47 de la LOLF en France qui assimile la charge de l'article 40 de la constitution à la mission en mode LOLF. Ceci a permis d'étendre considérablement le droit d'amendement des parlementaires. Mais il faut dire que l'article 47 n'est pas un doublon de l'article 40 de la constitution en ce qu'il ne s'intéresse qu'aux amendements en matière de lois de finances. Ceci est souligné par Eric Oliva (finances publiques, op. cit., p. 70) en ces termes : « La seule différence qui existe est que l'article 40 de la constitution s'applique de manière générale à toutes les initiatives parlementaires tandis que l'article 47 s'applique aux amendements déposés à des projets de lois de finances ».

certainement l'étendue du pouvoir d'amendement des parlementaires. C'est sans doute pour cette raison que l'article 47 de la LOLF française était considéré comme le véritable cœur de la réforme en ce qu'il a permis d'envisager la résurgence de l'initiative parlementaire⁴².

Mais il faut dire que dans l'état actuel de sa rédaction, l'avant-projet de LOLF enlève tout intérêt pratique à une telle perspective car le principe d'indexation du vote du Parlement sur les programmes n'est pas envisagé, tant le vote continuera de s'opérer par ministère au moment où les crédits sont spécialisés par programme⁴³ qui constituera pourtant l'unité d'exécution des crédits⁴⁴.

En effet, la rédaction actuelle de l'article 76 de l'avant-projet de LOLF pose véritablement problème de compréhension. En soulignant que « les dépenses de toute nature y compris celles relatives aux comptes spéciaux du Trésor sont votées par ministère et institution publique comportant l'ensemble de leurs programmes », cet article entretient un certain amalgame tant il remet en cause, sinon complètement du moins fortement, l'essence même de la réforme.

En contradiction avec les lignes directrices mêmes du projet de modernisation des systèmes budgétaires telles qu'elles sont présentées par le consultant, le vote des crédits continuera à s'opérer sur la base des Titres et

⁴²- Jean GICQUEL, « Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », dans Michel BOUVIER (dir.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1^{re} Université de printemps de finances publiques du GERFIP, Paris : L.J.D.J 2004, p. 48.

⁴³- Alinéa 2 de l'article 23 de l'avant-projet de LOLF.

⁴⁴- Article 78 de l'avant-projet de LOLF.

par ministère ou institution publique. En effet, le consultant souligne que le Parlement « approuvera le budget de dépenses par programme. Il importe donc que les programmes portent sur des enjeux significatifs pour les parlementaires et que les documents mis à leur disposition soient accessibles et pas trop volumineux »⁴⁵.

Certes, il s'est trouvé par le passé que la présentation des crédits lors du vote n'ait été pas conforme à la présentation des crédits lors de l'exécution⁴⁶. Mais c'était dans un souci de simplification de la procédure du vote au niveau du Parlement dont le vote par chapitre était devenu une opération contraignante⁴⁷. Le maintien du vote par Titre et par institution ne saurait se comprendre dans le cadre d'un système de budgétisation par programme. Une gestion par ministère entraîne le risque de réduire considérablement l'esprit du programme⁴⁸. Ainsi que souligné par F-R CAZALA, « la budgétisation par programme peut se révéler dès lors un

⁴⁵- Ministère des Finances – Algérie, « projet MSB II :TC », op. cit., p. 19.

⁴⁶- Pour Pierre CLICHE, (Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presses de l'Université du Québec 2009, p. 12), « dans le cadre d'une classification budgétaire traditionnelle fondée sur la structure organisationnelle, c'est l'organigramme qui détermine la façon dont sont présentées les données budgétaires. Il est dès lors compréhensible que dans une classification de ce type, le vote des crédits s'opère par ministère et à l'intérieur de chaque ministère par Direction Générale ou régionale.

⁴⁷- François CHOUVEL, (Finances publiques 2015, p. 104) fait observer que le vote du budget nécessitait près de 3000 votes en France sous la 3^{ème} République et près de 5000 votes sous la 4^{ème}. Pour les Professeurs M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN et J-P LASSALE, (manuel de finances publiques, op. cit., p. 401) la LOLF a permis de réduire considérablement le nombre de vote en les ramenant d'environ 130 à 50 votes seulement.

⁴⁸- Sylvie TROSA, « la LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives » Revue française de Finances Publiques n° 121 du 01 février 2013, p. 243.

exercice abstrait, sinon vain, sans aucun impact réel sur la gestion de la fourniture des services publics »⁴⁹.

Si le programme en tant qu'un ensemble cohérent d'activités poursuivant des objectifs communs et pour lesquelles il est possible de rendre compte justifie que le vote des crédits se fasse par programme⁵⁰, il faut bien relever que l'article 22 de l'avant-projet de LOLF indexe les objectifs et les résultats aux programmes et non aux ministères. Constituant le cadre naturel de la déclinaison du dispositif de performance, les programmes s'érigent désormais comme la pierre angulaire de la nouvelle nomenclature budgétaire, ce qui risque de faire du vote par ministère « une affirmation en décalage par rapport à la réalité d'exécution »⁵¹.

La rédaction de l'article 76 heurte à l'évidence un principe cardinal de la réforme. Pourquoi préserver deux modes de présentations ou deux modes de spécialisation des crédits ? Dans quel but et pour quelle finalité ? La budgétisation par programme doit en principe donner lieu à un vote par programme qui doit constituer aussi bien l'unité de vote des crédits par le Parlement que l'unité d'exécution des crédits par le Gouvernement. La spécialité des crédits devant être uniforme tant au niveau du vote que de l'exécution des lois de finances. Le programme devient ainsi, « le lieu politique d'un vote plus éclairé pour les parlementaires »⁵².

⁴⁹- François-Roger CAZALA, « Structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV^e Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 40.

⁵⁰- Pierre CLICHE, *ibid.*, p. 122.

⁵¹- Jean-Pierre CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », *Petites affiches*, 10 octobre 2001 n° 202, p. 24.

⁵²- Maurice BASLE, *Le budget de l'État*, Paris, La Découverte 2012, 7^e édition, p. 17.

Résumé :

Conformément à l'article 136 de la Constitution, le Parlement est en droit de formuler des propositions de lois et de proposer des amendements aux projets de lois initiés par le Gouvernement. Cependant, l'usage du droit d'amendement est encadré par un ensemble de règles juridiques de forme et de fond ainsi que par des restrictions constitutionnelles qui en réduisent la portée. Il en est ainsi des restrictions dictées par l'article 139 de la Constitution en matière de proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques. Le régime de l'article 139 de la Constitution semble moins contraignant du fait d'une rédaction conciliante, bien qu'elle révèle l'usage de concepts impropres à la matière budgétaire.

Mots clés :

Ressources publiques, recettes de l'État, dépenses publiques, charges publiques.

ملخص :

عملا بنص المادة 136 من الدستور يتمتع البرلمان بحق المبادرة باقتراح القوانين واقتراح تعديلات على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة. غير أن استعمال حق التعديل يخضع لتأطير جملة من القواعد القانونية الموضوعية والشكلية وكذا بعض القيود الدستورية التي تحد من نطاقه. هذا هو الشأن بالنسبة للقيود التي تملها المادة 139 من الدستور والمتعلقة باقتراح أيّ قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية. يبدوا النظام المعتمد على أنه مرن بفعل الصياغة التوفيقية لنص المادة 139 من الدستور، مع انها تضم مصطلحات غير مناسبة لمادة الميزانية.

كلمات مفتاحية :

الموارد العمومية، إيرادات الدولة، النفقات العمومية، الأعباء العمومية.

Bibliographie :

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

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

BENBADIS (F.), « Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien », communication présentée lors de la journée d'étude sur le rôle législatif du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien et systèmes comparés, Hôtel El-AURASSI, dimanche 7 décembre 2014, dactyl., 11 p.

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/J_etude_07122014/BENBADISS_Fouzia.pdf, consulté en date du 30 janvier 2018.

BOUVIER (M.), « la règle d'or des finances publiques a-t-elle un avenir ? », Revue française de Finances Publiques n° 117 du 01 février 2012, p. 135-139.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), Finances publiques, Paris : L.J.D.J, 16^e édition 2017-2018, 944 p., Manuel.

BRİK (M.), chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, « L'A.P.N et la pratique du contrôle a posteriori : étude comparée », (en arabe), communication présentée au cours de la journée d'étude sur L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés, Djenane El MITHAK, le 23 juin 2014, dactyl., 66 p.

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/j_etude_23062014/Brik_23juin2014.pdf, consulté en date du 22 janvier 2018.

CAMBY (J-P.), « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », Petites affiches, 10 octobre 2001 n° 202, p. 5-36.

CHIHOUB (M.), « L'initiative des lois entre le Parlement et le Gouvernement dans le système juridique algérien », revue El-Wassit n° 10-2013, p. 87- 115.

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

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

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

DAMAREY (S.), Termes de finances publiques, Paris : Gualino, 2006, 218 p., Glossaire.

DESMOULIN (G.), « La loi organique relative aux lois de finances ou le renouveau de la règle des quatre temps alternés », La revue du Trésor, n°8-9 août-septembre 2004, p. 503-509.

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

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

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

MALAURIE (P.), « L'intelligibilité des lois », Pouvoirs 2005/3 (n° 114), p. 131-137.

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

Ministère des Finances - Algérie, CRC SOGEMA, projet MSB II : TC, juillet 2013.

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

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

TROSA (S.), « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », Revue française de Finances Publiques n° 121 du 01 février 2013, p. 243-250.