

LES « CAVALIERS BUDGÉTAIRES » COMME SOURCE INÉDITE DU DROIT DES AFFAIRES EN ALGÉRIE

Salem AIT YOUCEF

*Doctorant en droit, université d'Alger 1 et université PANTHEON-ASSAS
Paris 2, France*

RÉSUMÉ

Le «cavalier budgétaire» est une technique très compromettante qui sert à introduire dans les lois de finances, et les lois de finances complémentaires, des dispositions législatives qui n'ont pas leurs places dans le cadre des dites lois.

Cette pratique est très dangereuse dans la mesure où elle pollue le climat des affaires de par l'instabilité juridique qu'elle peut provoquer à partir du moment où des dispositions de lois fondamentales sont abrogées ou amendées par le truchement de simples articles de lois de finances.

Ce travail a le mérite de mettre sous les feux de projecteurs cette technique proscrite sous d'autres cieux mais abusivement utilisée en Algérie au point où il n'existe aucune branche du Droit algérien qui a pu échapper à l'influence des cavaliers budgétaires. Nous avons pu constater, dans le cadre de notre recherche, qu'il y a des décisions et/ou des orientations hautement stratégiques qui puisent finalement leurs origines des techniques des cavaliers budgétaires. Les exemples sont très nombreux : La privatisation des entreprises publiques, les activités réglementées, les autorités de régulation, etc.

Ceci-dit, cette publication permettra, tout d'abord, aux juristes de mieux appréhender cette technique qui présente l'équation, somme toute paradoxale, d'être extravagamment utilisée mais étrangement très ignorée par les spécialistes de la matière juridique. D'un autre, coté, elle pourrait servir à sensibiliser les politiciens, notamment les députés, sur les conséquences néfastes du recours abusifs aux cavaliers budgétaires.

MOTS CLÉS

Cavaliers budgétaires, finances publiques, lois de finances, climats des affaires, instabilité juridique.

SUMMARY

The «budgetary rider» is a very compromising technique which serves to introduce into finance laws, and complementary finance laws, legislative provisions which have no place within the framework of said laws.

This practice is very dangerous as it pollutes the business climate by the legal instability it can provoke from the moment when provisions of fundamental laws are repealed or amended through simple articles of finance laws. .

This work has the merit of putting under the spotlight this technique in other lands, but abusively used in Algeria to the point where there is no branch of Algerian law which could escape the influence of the budgetary riders. We have been able to observe, within the framework of our research, that there are highly strategic decisions and / or orientations which ultimately draw their origins from the techniques of budget riders. There are many examples: The privatization of public company, regulated activities, regulatory authorities ,, etc.

However, this publication will, first of all, allow lawyers to better understand this technique which presents the equation, after all paradox, to being extravagantly used but strangely very ignored by specialists in the legal field. On the other hand, it could serve to sensitize politicians, especially members of Parliament, on the negative consequences of the abusive use of budgetary riders.

KEYWORDS

Budgetary riders, public finances, finance laws, business climates, legal instability.

INTRODUCTION

Le Droit des affaires remplace la dénomination traditionnelle du « Droit commercial ». Si l'on parle aujourd'hui du Droit des Affaires, c'est que le vocable permet de regrouper des domaines plus vastes que l'expression traditionnelle de Droit commercial. La vie économique actuelle balaye un champ plus large que celui du Droit commercial et l'on se rend compte que la vie économique ne peut être restreinte aux commerçants. Pendant longtemps, la matière a été désignée par l'expression «Droit commercial». Cette dénomination n'était pas à l'abri des critiques, car le Droit dit «commercial» régissait à la fois les activités de distribution (commerce au sens habituel du terme) et la plupart des activités de production (industrie). Aujourd'hui, on parle plus volontiers de Droit des Affaires, voire de Droit économique ou Droit de l'entreprise¹.

La notion de Droit des Affaires est attractive du fait qu'elle concerne l'ensemble des règles de Droit qui s'appliquent aux acteurs économiques. Elle recouvre la question de leur organisation, mais également celle de leurs échanges.

Le degré de développement du climat des affaires dans chaque Etat est étroitement lié à la notion de Droit des affaires. L'existence d'un cadre juridique promouvant le respect des droits humains, la justice sociale, la protection des personnes et des biens, assorti d'un système judiciaire indépendant et apte à en assurer l'application cohérente et uniforme est la caractéristique d'un régime de droit. Cela participe à l'assainissement du cadre juridique des activités économiques d'un pays. Elle constitue également, un prérequis au développement du secteur privé, à l'attraction de l'investissement national et étranger, à l'intégration du pays dans l'économie mondiale et nécessairement à l'amorce d'un développement durable².

En Algérie, les mutations qui ne cessent de s'opérer sur les différentes branches du Droit des Affaires influent nécessairement sur le climat des affaires. Nonobstant les résistances aux changements qui ont considérablement retardé la transition à l'économie de marché, force est de constater que les réformes mises en œuvre ont déjà généré d'importantes mutations auxquelles on n'osait même pas penser durant les vingt premières années de l'Indépendance. L'autonomie de gestion, la liberté des prix, la concurrence et l'obligation de résultats se sont substituées au fonctionnement administré des monopoles de l'Etat et, l'entreprise privée, à laquelle les textes doctrinaux des années 1970 (Charte nationale,

1- HILARION ALAIN BITSAMANA, Dictionnaire de Droit OHADA, Ohadata D-05-33, p. 72.

2- LODONOU Kuami Gaméli. Contribution de la justice à l'amélioration du climat des affaires, article publié sur le site www.base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_bipint/fiche-bipint-1327.html. visité le 28 mars 2015.

Constitution) avaient pratiquement dénié le droit d'exister, a fait des progrès prodigieux à la faveur du processus de libéralisation enclenché à la fin des années 1980³.

Beaucoup de chemin a déjà été accompli dans ce long et périlleux processus d'édification d'une économie de marché, sur les décombres d'un système socialiste qui a profondément marqué la société algérienne. Toutefois, parmi les observateurs de la scène économique algérienne, d'aucuns ne considèrent que l'Algérie est aujourd'hui un pays mûr pour l'investissement⁴. Le classement de l'Algérie dans le dernier rapport établi par la Banque mondiale sur le climat des affaires «*Doing Business 2020*» est venu, à juste titre, corroborer ce constat peu reluisant dans la mesure où l'Algérie est positionnée à la 157^{ème} place sur 190 pays. Ce classement donne une mesure supplémentaire du climat des affaires dans notre pays qui, faut-il le souligner, ne cesse de se dégrader⁵.

Un climat économique propice aux affaires, nécessite la réunion de plusieurs prérequis, la stabilité juridique en est le plus important. Pour que l'entreprise, qu'elle que soit son statut, puisse naître et s'épanouir, il faut absolument que son promoteur y trouve un environnement des affaires favorable, soit la stabilité juridique requise pour concevoir les stratégies et asseoir ses prévisions⁶. Malheureusement, en Algérie, la transition à l'économie de marché, pourtant engagée dans l'enthousiasme à la fin des années 1980 s'éternise et, souvent même, opère des régressions à coup de nouvelles lois insidieuses introduites dans des lois de finances et des lois de finances complémentaires, qui comme chacun le sait, échappent au contrôle du parlement⁷.

Cette instabilité résulte d'un mode de production très discutables⁸. En effet, plusieurs branches du Droit des affaires, à l'exemple du Droit foncier,

3- Noredine GRIM, op. cit. P7

4- Ibid, P 9

5- Le «*Doing business*» est le rapport annuel que la banque mondiale publie chaque année dans lequel elle donne les résultats de l'étude portant sur la réglementation des affaires dans 185 économies en se basant sur les indicateurs suivants : facilité de faire des affaires, création d'entreprise, obtention de permis de construire, raccordement à l'électricité, transfert de propriété, obtention de crédit, protection des investisseurs, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats et règlement de l'insolvabilité. Dans les rapports publiés en 2011, 2012 et 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019 la banque mondiale a classé l'Algérie, respectivement, à la 136ème, puis 150ème 152ème, 153ème, 154ème, 163ème, 166ème et 157ème position.

6- Noredine GRIM. *Entrepreneurs, pouvoir et société en Algérie*, présentation de l'ouvrage par Arezki IDJEROUIDENE, Alger : Ed. Casbah, 2012, , p. 9.

7- Ibid. P 13.

8- Yakout AKROUNE. *LE DROIT DES AFFAIRES EN ALGERIE, 50 ANS APRES L'INDEPENDANCE*. Quelle configuration ?. Ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, intitulé « ALGERIE CINQUANTE ANS APRES. La part du Droit ». Tome 1. Alger : Ed. AJED, 2013, p. 362.

du Droit des investissements, du Droit des marchés publics, sont inscrites dans une spirale vertigineuse de modifications/abrogations, à l'origine d'une situation inextricable, désarçonnant les juristes les plus chevronnés ainsi que tous les intervenants à l'acte d'investir⁹. Le cycle de vie de certains segments du Droit des affaires, tel le Droit de la concurrence, des investissements et du foncier, est très court. Le Droit devient ainsi volatil, éphémère et versatile enfermant, dans un tourbillon, les praticiens du Droit ainsi que les dirigeants d'entreprises¹⁰.

Invité à donner son avis sur la situation délabrée du climat des affaires en Algérie, le Professeur émérite Mohand ISSAD estime qu'elle est une conséquence logique de l'instabilité juridique que connaît notre pays. Il déclare ainsi que : *«L'instabilité juridique pollue le climat des affaires et quand on change du jour au lendemain, comme on a tendance à le faire trop souvent, des dispositions de lois fondamentales au moyen de simples articles de lois de finances ou de circulaires gouvernementales, vous n'êtes assurément pas en situation de stabilité juridique. Chaque année on assiste, malheureusement, à ce genre de pratiques consistant à changer les textes fondamentaux du pays que sont le code civil, le code fiscal et le code de commerce, par des dispositions glissées subrepticement dans des lois de finances annuelles et complémentaires...»*¹¹.

La technique qui consiste à introduire, d'une manière insidieuse, dans des lois de finances annuelles ou complémentaires des dispositions législatives qui lui sont étrangères, est connue de la doctrine sous le qualificatif : «Cavalier budgétaire».

Le recours abusif du législateur algérien à cette technique reste la meilleure preuve de l'instabilité juridique qui fragilise le climat des affaires en Algérie. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est même permis de croire qu'il y a une ferme volonté d'intégrer cette technique compromettante parmi les sources du Droit des affaires reconnues par la doctrine¹². A ce titre, il s'avère nécessaire d'étudier minutieusement cette source inavouée de la législation algérienne, à travers le traitement de la problématique suivante :

➤ Dans quelle mesure peut-on considérer les cavaliers budgétaires comme une source du Droit des affaires en Algérie ?

9- Ibid, P 362.

10- Yakout AKROUNE, Op. cit. P 362.

- 11 Interview du Professeur Mohand ISSAD, publié dans le journal quotidien «LIBERTE» du 08 juillet 2009. Interrogé en marge de la cérémonie de remise des diplômes aux lauréats de la quatrième promotion de MBA du MDI-Alger qui s'est déroulée le 1er juillet 2009 à la Sorbonne (Paris).

12- Il est communément admis, par une partie de la doctrine, que les sources du Droit des affaires sont : les sources directes (Constitution, Traités, Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements,,) et les sources indirectes (les usages, les réglementations professionnelles et les principes généraux du droit)

Afin de traiter de cette problématique, nous tenterons de mesurer l'impact de la technique du « cavalier budgétaire » aussi bien sur le Droit public des affaires que sur le Droit privé des affaires. Mais avant cela, il faudrait s'intéresser tout d'abord à l'acception du « cavalier budgétaire ».

Le terme « cavalier » désigne, dans le jargon légistique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer¹³. Le « cavalier budgétaire » est ainsi défini comme une disposition dont la présence dans une loi de finances est proscrite par la Constitution et/ou la loi organique relative aux lois de finances¹⁴.

Cette acception semble néanmoins poser un sérieux problème quant à l'application des dispositions cavalières dans le temps, surtout si l'on sait que les dispositions des lois de finances sont limitées dans le temps, dans la mesure où elles sont applicables pour une année civile seulement, alors que les dispositions législatives demeurent valables tant qu'elles ne sont pas amendées ou abrogées. Il semblerait néanmoins que cette question est partiellement tranchée par l'article 67, alinéa 3, de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, en prévoyant, ce qui suit : *« Il est fait distinction, dans le projet de loi de finances entre les dispositions législatives permanentes et celles ayant un caractère temporaire. Toute disposition proposée, pour laquelle une période d'application n'a pas été expressément fixée, est réputée avoir un caractère permanent »*.

La définition du « cavalier budgétaire » étant élucidée, il serait alors utile de vérifier; dans quelle mesure peut-on considérer cette technique comme source du Droit des affaires en Algérie?

Avant d'aller dans le fond de notre sujet, il y a lieu de préciser, de prime abord, que la classification classique, qui a longtemps casé le Droit des affaires dans le rang des branches du Droit privé, est sérieusement remise en cause par une partie de la doctrine. Qu'il soit libéral ou qualifié d'interventionniste, l'Etat s'est construit sur la maîtrise de l'économie, à assurer de tout temps un rôle de gardien du bon fonctionnement du marché et s'est même octroyé des prérogatives plus dirigistes. Le monde des affaires est par nature lié aux affaires, n'en déplaie aux plus libéraux.

Le danger tient précisément à la négation de ce lien historique et structurant. Admettre le lien, quelles que soient l'époque et la doctrine

13- Raphael DECHAUX. L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de « cavaliers » entre 1996 et 2006, Publié sur le site web du Conseil constitutionnel de la République Française http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/cavaliers.pdf, p. 1

14- Les dispositions cavalières peuvent être réparties en trois catégories : « cavalier législatif », « cavalier social » et « cavalier budgétaire ».

économique dominante, autorise au contraire à l'encadrer juridiquement. Et de l'encadrement juridique de l'action de l'Etat sur l'économie procèdent à la fois la définition des principes d'action et l'abstention de l'autorité publique et la détermination précise des instruments dont il peut faire usage. C'est l'objet du Droit public des affaires qui se définit comme le Droit des relations entre l'administration et les opérateurs économiques¹⁵.

Suivant la nouvelle tendance de la doctrine qui fait du Droit des Affaires une matière partagée entre le «Droit privé» et le «Droit public», nous tenterons d'étudier l'impact de la technique du «cavalier budgétaire», aussi bien sur le droit public des affaires (Chapitre1) que sur le Droit privé des affaires (Chapitre2).

CHAPITRE 1 - LES CAVALIERS BUDGÉTAIRES COMME SOURCE DU DROIT PUBLIC DES AFFAIRES EN ALGÉRIE

L'analyse des différentes lois de finances, et lois de finances complémentaires, adoptées sous l'empire de la loi relative aux lois de finances, nous renseigne aisément sur l'impact patent et indélébile des cavaliers budgétaires sur le Droit public des affaires en Algérie.

En effet, Les domaines du Droit public qui ont trouvé leur source de modification et/ou de création dans la technique du «cavalier budgétaire» sont multiples. Même le Droit pénal des affaires n'en a pas fait exception.

À titre d'exemple, tous les spécialistes du Droit algérien s'accordent à dire que le principe de la responsabilité pénale des personnes morales est posé pour la première fois par la loi n°4-14 du 10 novembre 2004¹⁶, alors que ceci est loin d'être correct. À vrai dire, ce principe trouve réellement son origine dans la technique du «cavalier budgétaire» dans la mesure où il a été consacré, avant même la parution de la loi n° 04-15 du 10 novembre 2004, par le truchement de l'Ordonnance n°69-107 du 31 décembre 1969 portant loi de finances pour 1970¹⁷. Ceci est d'autant plus vrai que l'article 55 de cette loi dispose que :*« lorsque les infractions à la réglementation des échanges sont commises par les administrateurs, gérants ou directeur d'une personne morale, ou par l'un d'entre eux agissant en nom et pour le compte de la personne morale, indépendamment des poursuites intentées contre ceux-ci, la personne morale elle-même pourra être poursuivie et frappée des peines pécuniaires prévues à la présente ordonnance»*.

Le champ des branches du Droit public impactées par la technique du «cavalier budgétaire» est très vaste et nous ne pouvons avoir la prétention

15- Sophie NECINSKI. Droit public des affaires. Montchrestien : Lextenso Ed., 2009. p. 1.

16- Loi n° 04-14 du 10 novembre 2004 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale. (JORADP, n° 71, du 10 novembre 2004).

17- Ordonnance n° 69-107 du 31 décembre 1969, portant loi de finances pour 1970. (JORADP, n° 110, du 31 décembre 1969).

de les traiter d'une manière exhaustive. Méthode sélective oblige, nous allons nous intéresser plus particulièrement à l'impact des cavaliers budgétaires sur le Droit de régulation économique.

Nul n'ignore que, dès l'année ١٩٧٧, les pouvoirs publics engagent une série de réformes qui s'inscrivent dans le sens d'une libération mesurée de l'économie et ce, sous l'effet d'une crise plurielle que, de latente, devient subitement patente à la suite d'une chute brutale des recettes en devises engrangées par les exportations d'hydrocarbures. Les réformes économiques entreprises se traduisent par un vaste mouvement de déréglementation et de retrait de l'Etat de la sphère économique au profit du marché. De telles transformations d'essence libérale, que l'on explique volontiers par le processus de mondialisation, reproduisent les catégories de pays occidentaux, spécialement celle du Droit français. Le législateur abandonne les catégories juridiques classiques auxquelles se substituent celles propres au Droit libéral¹⁸.

En 1993, la loi de 1988 relative à l'investissement privé national est abrogée par un décret législatif¹⁹ qui soumet les investissements privés nationaux ainsi que les investissements étrangers au même régime juridique. Ce faisant, l'article 3 du même texte dispose que «les investissements sont réalisés librement **sous réserve de la législation et la réglementation relatives aux activités réglementées...**». Si l'Etat se désengage des pans entiers de l'économie, il reste que face aux exigences d'un encadrement efficient des mécanismes du marché, le législateur fait appel à des structures *ad hoc* qu'il puise essentiellement dans le Droit français qui s'est lui-même inspiré de l'expérience des agences américaines, ce qui traduit manifestement une relative mondialisation des catégories juridiques : il s'agit des «**autorités de régulation indépendantes**²⁰».

Aussi étrange que cela puisse paraître, les cavaliers budgétaires se sont retrouvés au centre du vaste mouvement de déréglementation entrepris par les pouvoirs publics. Ce constat est corroboré par leur impact patent, tantôt, dans le domaine des activités réglementées (section 1), tantôt, dans le domaine des autorités indépendantes de régulation (section 2)

Section 1 - Les cavaliers budgétaires comme source des activités réglementées en Algérie

Le rôle joué par les cavaliers budgétaires pour réglementer certaines activités semble très important. Après avoir passé en revue toutes les lois de finances promulguées sous l'empire de la loi relative aux lois de finances, nous avons constaté qu'il y a une multitude d'activités qui sont

18- Rachid ZOUAIMIA. Droit de la régulation économique. Alger : Berti Ed., 2006, p. 5.

19- Décret législatif n° 93-12 du 05 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement, (JORADP, n° 64, du 10 octobre 1993, p. 3 (Abrogé).

20- Rachid ZOUAIMIA, op. cit. P 9

réglementées par le truchement de cette technique compromettante. Nous pouvons citer, à titre non exhaustif, les activités suivantes :

- ✓ L'importation des tabacs manufacturés;
- ✓ La Fabrication et le débit de tabac;
- ✓ Le courtage de réassurance exercé par les étrangers,
- ✓ L'organisation de paris et jeux légalement autorisés;
- ✓ Les magasins et aires de dépôt temporaire;
- ✓ L'importation, la production et la vente des alcools.

1. Les activités « importation des tabacs manufacturés » et « fabrication des tabacs ».

L'activité de « fabrication des tabacs » est réglementée par le truchement d'un cavalier budgétaire inséré dans la loi de finances pour l'année 2001²¹. Il s'agit de l'article 33 qui a complété le code des impôts indirects par un chapitre III, intitulé « Fabrication de tabac » comprenant les articles 298, 299 et 300. Il va sans dire que c'est en vertu des alinéas 3, 4 et 5, de l'article 298, que cette activité de « fabrication de tabacs » a été réglementée, lesquels disposent respectivement, ce qui suit :

*«Ne peuvent être **agrées** en qualité de fabricants de tabacs que les personnes morales ayant la forme de société par action dont le capital social est égal ou supérieur à 30.000.000 DA ».*

« l'agrément de fabricant de tabac est subordonné à la souscription d'un cahier des charges dont les termes sont fixés par décret exécutif ».

« le cahier des charges fixe notamment les conditions de partenariat auxquels doivent satisfaire les fabricants ».

Il ressort de la lecture de cette disposition cavalière que l'exercice de l'activité de fabrication des tabacs requiert un agrément délivré de la part du Ministre des finances.

Faudrait-il souligner, par ailleurs, que la technique du «cavalier budgétaire» fut également à l'origine de l'obligation d'avoir la qualité d'entrepoteur pour exercer l'activité de fabricant de tabacs. À ce titre, l'article 32 de la loi de finances pour l'année 2001 dispose que les personnes morales justifiant d'un agrément en qualité de « fabricant de tabacs » peuvent être **autorisées**

²¹- Loi n° 2000-06 du 23 décembre 2000 portant loi de finances pour 2001. (JORADP n° 80, du 24 décembre 2000).

à importer des tabacs manufacturés dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il est ainsi permis de déduire que l'activité d'importation des tabacs manufacturés est également réglementée dans la mesure où son exercice n'est autorisé que pour les personnes morales justifiant d'un agrément en qualité de « fabricant de tabacs ».

Il importe, par ailleurs, de préciser que le cavalier budgétaire qui fut à l'origine de réglementation de l'activité « d'importation des tabacs manufacturés », a suspendu l'octroi de l'autorisation au respect des conditions fixées par *voie réglementaires*. Par contre, celui qui a réglementé l'activité de « fabrication des tabacs », a préféré conditionner l'octroi de l'agrément à la souscription d'un cahier des charges dont les termes sont fixés par *décret exécutif* !

Quelques jours après l'adoption de la loi de finances édictant les cavaliers budgétaires cités précédemment, le législateur a publié le décret exécutif n°01-396 du 9 décembre 2001 portant réglementation des activités de fabrication et de distribution de tabacs²². Sans surprise, ce décret fait référence, dans ses visas, aux cavaliers budgétaires ayant été initialement à l'origine de la réglementation de ces activités.

2. L'activité de « débit de tabacs ».

L'activité « débits du tabac » est également réglementée par le truchement d'un cavalier budgétaire. Ceci est d'autant plus vrai que c'est à travers l'article 34²³ de la loi des finances pour l'année 2001 que cette activité fut réglementée. Faudrait-il souligner d'ailleurs que cet article est venu pour compléter le code des impôts directs par un chapitre IV intitulé « débit de tabacs » comprenant les articles de 301 à 303. L'article en question dispose que : « *Les débiteurs de tabacs sont agréés par l'administration fiscale selon les modalités fixées par arrêté du ministre des finances* ».

Des dispositions de ce cavalier budgétaire imposent la règle de conditionner l'exercice de l'activité de « débit de tabacs » à l'obtention d'un agrément délivré par l'administration fiscale. En vertu de l'alinéa 3 de cette disposition cavalière, l'obtention de l'agrément est subordonnée à la suscription d'un cahier des charges dont les termes sont fixés par arrêté du Ministre des finances, pris sur proposition de l'autorité de régulation.

22- Décret exécutif n° 01-396 du 24 ramadan 1422 correspondant au 9 décembre 2001 (JORADP, n° 75, du 9 décembre 2001).

23- Article 34 de la loi n°2000-06 du 23 décembre 2000, portant loi de finances pour l'année 2001, dispose que : « le code des impôts indirects est complété par un chapitre 4» débit de tabac» comprenant les articles 301 à 303, rédigé comme suit: ,,,, .

Il importe également de signaler que c'est à travers le même cavalier budgétaire²⁴ que le législateur a prévu une autorisation spéciale qui pourrait être accordée, par l'administration fiscale, aux hôteliers, restaurateurs, débits de boissons et exploitants de stations-service pour vendre les produits tabagiques acquis auprès des débiteurs, moyennant une commission dont le taux devrait être fixé sur autorisation.

3. L'activité des « courtiers de réassurance étrangers dans des traités ou cessions de réassurance des sociétés d'assurance et/ou de réassurance agréées et des succursales de sociétés d'assurance étrangères agréées en Algérie »

Le législateur a recouru à la technique du « cavalier budgétaire » pour compléter l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances²⁵. Il semblerait, d'ailleurs, que cette disposition cavalière est édictée dans le seul but de réglementer l'activité du courtage de réassurance, exercée par les étrangers. À ce titre, l'article 50, alinéa 1, de la loi de finances complémentaire pour l'année 2010²⁶, a complété l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995, relative aux assurances, par l'article 204 sixties qui dispose que: « *Les courtiers de réassurance étrangers ne peuvent participer dans des traités ou cessions de réassurance des sociétés d'assurance et/ou de réassurance agréées et des succursales de sociétés d'assurance étrangères agréées en Algérie qu'après l'obtention d'une autorisation d'exercice sur le marché algérien des assurances délivrée par la commission de supervision des assurances et approuvée par décret exécutif* ».

Des dispositions de ce cavalier budgétaire, il faut retenir que l'activité de « *courtage de réassurance dans des traités ou cessions de réassurance des sociétés d'assurance et/ou de réassurance agréées et des succursales de sociétés d'assurance étrangères agréées en Algérie* » ne peut être exercée par les étrangers, sur le marché algérien des assurances, qu'après l'obtention d'une autorisation d'exercice délivrée par la commission de supervision des assurances et approuvée par décret exécutif.

24- Article 34 de la loi n°2000-06 du 23 décembre 2000, portant loi de finances pour l'année 2001 : « le code des impôts indirects est complété par un chapitre 4 « débit de tabac » comprenant les articles 301 à 303, rédigé comme suit: », Art 302:» Nonobstant les dispositions de l'article 301, l'administration fiscale peut autoriser les hôteliers, restaurateurs, débiteurs de boissons, exploitants de stations-service, à vendre les produits tabagiques acquis auprès des débiteurs, moyennant une commission dont le taux est fixé sur l'autorisation

25- L'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances. (JORADP, n° 13, du 8 mars 1995. p3).

26- Ordonnance n° 10-01 du 16 Ramadhan 1431 correspondant au 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, JORADP, n° 49, du 29 août 2010).

L'alinéa 3 de ladite disposition cavalière prévoit que : *«Les conditions et modalités d'application du présent article sont précisées par un arrêté du ministre chargé des finances ».*

L'arrêté annoncé par cet alinéa n'a pas tardé à voir le jour, et comme il fallait s'y attendre, ce texte²⁷ a bel et bien fait référence, dans ses visas, au cavalier budgétaire sus-indiqué.

Le législateur a par ailleurs instauré une nouvelle obligation aux sociétés d'assurance et/ou de réassurance et les succursales d'assurance étrangères en exigeant à ce qu'elles soient, à tout moment, en mesure de justifier l'évaluation des engagements réglementés qu'elles sont tenues de constituer. Force est de constater que la technique du «cavalier budgétaire»²⁸ fut à l'origine de cette nouveauté.

4. Activité « organisation de paris et jeux légalement autorisés »

L'article 74, alinéa 1^{er}, de la loi n° 99-11 du 23 décembre 1999 portant loi de finances pour l'année 2000, prévoit que : *« l'organisation de paris et jeux légalement autorisés est subordonnée à l'agrément préalable du ministre des finances ».*

Une lecture liminaire de cet article suffirait pour comprendre que «l'organisation de paris et jeux légalement autorisés» est une activité qui a trouvé la source de sa réglementation dans la technique du «cavalier budgétaire». D'ailleurs, c'est à travers cette dernière que son exercice est subordonné à l'**agrément préalable** du Ministre des finances.

Aussi étrange que cela puisse paraître, le législateur a semble-t-il voulu donner un caractère rétroactif à cet agrément. En tous cas, c'est ce qu'il ressort de l'alinéa 2 dudit cavalier budgétaire qui dispose ce qui suit : *« pour les paris et jeux dont l'organisation est déjà entamée, l'agrément doit être sollicité avant le 1er juillet 2000 ».*

Quant à l'alinéa 3 dudit cavalier budgétaire, il prévoit que les modalités d'application seront déterminées par voie réglementaire. En dépit de nos

27- Arrêté du ministre des finances du 19 octobre 2010 précisant les conditions et modalités de participation des courtiers de réassurance étrangers dans des traités ou cessions de réassurance des sociétés d'assurance et/ou de réassurance agréées et des succursales de sociétés d'assurance étrangères agréées en Algérie, (publiée dans le journal officiel, n° 74, du 5 décembre 2010).

28 - Article 35 de la loi n° 11-11 du 18 juillet 2011 portant loi de finances complémentaire pour l'année 2011, qui prévoit : « les dispositions de l'article 224 de l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances, modifiée et complétée, sont modifiées et complétées et rédigées comme suit : Les sociétés d'assurance et/ou de réassurance et les succursales d'assurance étrangères doivent, à tout moment, être en mesure de justifier l'évaluation des engagements réglementés qu'elles sont tenues de constituer. Ces engagements sont les suivants : les provisions réglementées ; 2- les provisions techniques..... »

profondes recherches, nous n'avons malheureusement pas pu trouver le texte réglementaire déterminant les modalités d'application des dispositions prévues dans le cavalier budgétaire en question.

5. Activité « Magasins et aires de dépôt temporaire »

L'activité de «dépôts de stockage et aires de dédouanement» a été sujette, pendant de longues années, au monopole des seules entreprises socialistes, et ce, en vertu de l'article 67 de la loi n° 79-07 du 21 juillet 1979, portant code des douanes. Cependant, c'est à travers un cavalier budgétaire, inséré dans la loi de finances pour l'année 1995²⁹, que cette activité a été ouverte aux opérateurs économiques. Il faudrait également retenir que, c'est également par le truchement d'une autre disposition cavalière, insérée dans la loi de finances pour 1996³⁰, que le législateur a procédé au changement de la dénomination de ladite activité³¹.

Il va sans dire que cette activité est réglementée par le biais d'un autre cavalier budgétaire inséré dans cette même loi de finance pour l'année 1996. En effet, l'article 121, alinéas 1 et 2, de l'ordonnance n° 95-27 du 30 décembre 1995, portant loi de finances pour 1996, édicté dans le but de modifier l'article 67 du code des douanes, prévoit ce qui suit : *« les magasins et aires de dépôts temporaires peuvent être créés par des personnes physiques ou morales légalement établies sur le territoire douanier. Leur création, leur emplacement, leur construction et leur aménagement sont soumis à l'agrément préalable de l'administration des douanes »*.

Aux termes de ce cavalier budgétaire, on peut relever deux importantes remarques :

➤ Après avoir utilisé initialement le concept «opérateur économique» lors de la première modification, le législateur décide de le remplacer par le concept « personnes physiques ou morales légalement établies sur le territoire douanier ». À mon humble avis, il ne s'agit nullement d'une modification de concept, mais plutôt d'une clarification d'un concept « générique » par un autre (concept) « spécifique ».

29- Il s'agit de l'article 77 de l'ordonnance n° 94-03 du 27 Rajab 1415 correspondant au 31 décembre 1994 portant lois de finances pour 1995 qui dispose : « les dispositions de l'article 97 de la loi n°79-07 du 21 juillet 1979 portant code des douanes sont modifiées et complétées comme suit : 'art 67- les dépôts de stockage et aires de dédouanement peuvent être créés par les opérateurs économiques.»

30- Il s'agit de l'article 120 de l'ordonnance n° 95-27 du 8 Chaâbane 1416 correspondant au 30 décembre 1995 portant loi de finances pour 1996 qui dispose : « le titre du chapitre V de la loi n° 79-07 du 21 juillet 1979 portant code des douanes est modifié et complété comme suit : MAGASINS ET AIRES DE DEPOT TEMPORAIRE' »

31- La nouvelle dénomination étant « MAGASINS ET AIRES DE DEPOT TEMPORAIRE».

➤ À travers ce cavalier budgétaire, le législateur a réglementé quatre activités au lieu d'une seule. Les activités de «création de magasins et aires de dépôt temporaire», leur «emplacement», leur «construction» ainsi que leur «aménagement», sont toutes soumises, d'une manière séparée, à l'agrément préalable de l'administration des douanes.

6. Activité d'importation, de production et de vente des alcools

Aussi étrange que cela puisse paraître, c'est également à travers un cavalier budgétaire que le législateur algérien a décidé de libéraliser le marché de la production, d'importation et la vente des alcools, et ce, en levant le monopole de l'Etat sur ces activités. Il va sans dire que c'est par le truchement du même cavalier budgétaire que lesdites activités ont été réglementées.

L'article 20³², alinéa 1, de l'ordonnance n° 08-02 du 24 juillet 2008 portant loi de finances complémentaire pour 2008, prévoit ce qui suit : *«outre le service des alcools de l'Etat, les opérations d'importation, de production et de vente des alcools par les personnes physiques et morales, sont réalisées au moyen d'un agrément délivré par l'administration fiscale après souscription à un cahier des charges ».*

Aux termes de ce cavalier budgétaire, les opérateurs privés peuvent désormais intervenir dans les activités d'importation, de production et de vente des différents types d'alcools. Ceci-dit, à l'ombre de la nouvelle orientation, portée, si nécessité est de le rappeler, par un cavalier budgétaire, le privé national est ainsi autorisé à importer, à produire et à commercialiser les alcools en Algérie sans passer par le service des alcools de l'Etat (service public). Ce service détenait auparavant le monopole sur le commerce des alcools dans la mesure où les opérateurs économiques ont toujours été contraints de recourir à l'office des alcools pour leurs approvisionnements en ce produit.

Il importe de souligner, là également, que le législateur, à travers ce cavalier budgétaire, a réglementé réellement trois activités, lesquelles requièrent la délivrance d'agréments distincts et séparés de la part de l'administration fiscale après souscription à un cahier des charges. Il s'agit des activités : « production des alcools », « importation des alcools » et « vente des alcools ».

Si l'on se réfère aux termes de l'alinéa 2 de ce cavalier budgétaire, les conditions d'exercice de l'activité, les modalités d'agrément et les termes du cahier des charges, sont fixées par arrêté du Ministre chargé des finances.

32- L'article 20 de la loi de finances complémentaire pour 2008 a modifié l'article 73 du code des impôts indirects.

Force est de constater, par ailleurs, que la technique du «cavalier budgétaire» n'a pas servi uniquement à la réglementation des activités économiques, puisque le législateur algérien en a également fait recours pour mettre en place des « autorités indépendantes de régulation ».

Section 2 : Les cavaliers budgétaires comme source de mise en place des «Autorités indépendantes de régulation»

L'institution d'autorité indépendante de régulation, qui permet à l'Etat d'endosser son nouvel habit de régulateur, répond aux exigences multiples formulées par les théoriciens du marché³³.

Si la doctrine s'accorde à relever la difficulté de cerner la notion de régulation, il est admis tout de même que cette dernière implique «l'intégration de plusieurs fonctions séparées dans le fonctionnement de l'administration classique». Le Professeur Hervé Bourges a, en effet, corroboré cette affirmation en soutenant que :*«sur les marchés en évolution, les règles à appliquer ne peuvent être entièrement définies par des lois et des décrets. Il faut qu'elles soient adaptées au plus juste, en tenant compte de la réalité des marchés, les possibilités des différents opérateurs et l'intérêt des utilisateurs. Cette adaptation au cas par cas des principes fixés par la loi, c'est la régulation»*.

Les partisans de la régulation soutiennent qu'il est nécessaire d'instituer des organes cumulant de multiples fonctions pour répondre aux dysfonctionnements nés de l'intervention de plusieurs acteurs sur le marché. Ce cumul des fonctions donnerait ainsi les moyens nécessaires à l'autorité de régulation pour exercer un pouvoir d'action global et concret de surveillance et de contrôle de nature à faire face aux dysfonctionnements du système et aux rapports de force en action dans l'économie de marché. Ainsi, la complexité de certains secteurs d'activité, que l'on ne peut laisser à la charge de l'administration classique, nécessite l'intervention d'organes investis d'une mission de régulation globale qui fait appel à la mise en œuvre de pouvoirs multiples et variés.³⁴

Au fil des années, plus particulièrement depuis les années 1990, nous avons assisté à la naissance de plusieurs autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier. Bien que le rôle et l'objectif des différentes autorités indépendantes de régulation semblent identiques, il n'en demeure pas moins que les moyens juridiques de leur création semblent différer les unes des autres. Nous avons d'ailleurs pu vérifier que, pour instituer les autorités de régulation, le législateur algérien ne se limite pas à la voie ordinaire (la Loi) puisque l'on a pu remarquer qu'il recourt souvent à une (autre) voie extraordinaire (le cavalier budgétaire).

33- Rachid ZOUAIMIA, Op. cit. , 2006, p. 18.

34- Ibid. P. 18 et 19

La «loi» reste le recours logique pour instituer une autorité administrative indépendante. Cependant, l'analyse des différentes lois de finances et les lois de finances complémentaires, publiées sous l'empire de la loi relative aux lois de finances, a confirmé que le législateur fait régulièrement recours aux cavaliers budgétaires pour mettre en place des autorités indépendantes de régulations. Les exemples sont nombreux:

- L'Autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques,
- l'Autorité de régulation de transport et;
- les Autorités organisatrices des transports urbains.

1- Le «cavalier budgétaire» comme source d'institution de l'Autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques

L'Autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques, est instituée par l'intermédiaire d'une disposition cavalière insérée dans la loi de finances pour l'année 2001³⁵. Le cavalier budgétaire en question n'étant autre que l'article 33 de la loi de finances pour 2001 qui est édicté pour compléter le code des impôts indirects par un chapitre III intitulé «Fabrication du tabac» comprenant, entre autres, l'article 298. C'est par le biais de l'alinéa 1 de ce dernier article que l'autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques fut créée ; il dispose ce qui suit: *«il est créé auprès du ministre chargé des finances, une autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques»*.

Il importe de préciser par ailleurs que l'alinéa 2 dudit cavalier budgétaire, prévoit qu'à *titre transitoire*, les fabricants et/ou distributeurs de tabacs sont agréés par le Ministre des finances. Le terme «à titre transitoire» utilisé dans cet alinéa laisse supposer que le législateur souhaite attribuer l'habilitation de délivrer l'agrément, temporairement au Ministre des finances, et ce, en attendant que cette prérogative soit attribuée à l'autorité de régulation. Cette interprétation, somme toute logique, a été désavouée par la loi de finances complémentaires pour 2009, laquelle est porteuse d'une disposition cavalière³⁶ qui dispose que :*« il est créé, auprès du ministre chargé des finances, une autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques. Les fabricants de tabacs sont agréés par le ministre des finances »*.

35- Loi n° 2000-06 du 27 Ramadhan 1421 correspondant au 23 décembre 2000 portant loi de finances pour 2001. (JORADP, n°80, du 24 décembre 2000).

36- Article 19 de l'ordonnance n° 09-01 du 29 Rajab 1430 correspondant au 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009. (JORADP, n° 44, du 26 juillet 2009).

La version revisitée de l'article 298 du Code des impôts indirects a levé toute ambiguïté sur l'autorité qui est habilitée à attribuer les agréments aux fabricants de tabacs en l'attribuant définitivement au Ministre des finances. Au demeurant, il conviendrait de souligner que le cavalier budgétaire ayant institué l'autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques n'a pas défini ses attributions et les modalités de son fonctionnement, et elles ne sont pas, non plus, définies dans un texte indépendant.

2- Le cavalier budgétaire comme source de création de l'Autorité de Réglementation du Transport.

Le législateur a encore une fois fait appel à la technique du «cavalier budgétaire» pour instituer une autre autorité indépendante de régulation : l'Autorité de réglementation du transport, créée par le truchement d'un cavalier budgétaire inséré dans la loi de finances 2003³⁷. La disposition cavalière en question est véhiculée par l'article 102 de la loi de finance pour 2013 qui dispose, dans son 1^{er} alinéa, de façon identique :« *il est créé une autorité de régulation des transports dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ».

En vertu des dispositions de l'alinéa 3 de cette disposition cavalière, les attributions de cette autorité de régulation devraient être définies par voie réglementaire. À priori, ce texte réglementaire n'a pas encore vu le jour.

3- Le cavalier budgétaire comme source de création de l'Autorité organisatrice des transports urbains

Le législateur algérien a, semble-t-il, l'intention de mettre en place des autorités administratives indépendantes d'une nature exceptionnelle, en usant, comme à l'accoutumée, de la technique du «cavalier budgétaire».

Il s'agit des Autorités organisatrices de transport, qui sont instituées par le biais de l'article 68 de la loi de finances pour 2011³⁸, modifiant les dispositions de l'article 30 de la loi n° 01-13 du 07 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres³⁹, lequel prévoit que :« *l'organisation et le développement des transports urbains dans les périmètres urbains sont dévolus à des institutions créées à cet effet,*

37- Loi n° 02-11 du 20 Chaoual 1423 correspondant au 24 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003. (JORADP, n°86, du 25 décembre 2002).

38- Loi n° 10-13 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011. (JORADP, n° 80, du 30 décembre 2010).

39 - Loi n° 01-13 du 07 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres. (JORADP, n° 44, du 8 août 2001, p. 3 à 9).

dénommées autorités organisatrices des transports urbains, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

La lecture de cette disposition cavalière donne l'impression que le législateur a l'intention de créer plusieurs autorités de régulation en charge des transports urbains puisqu'il a évoqué «les autorités» (au pluriel). Faudrait-il préciser qu'auparavant, ces missions d'organisation et de développement des transports urbains furent attribuées à une autorité de coordination.

Le deuxième alinéa dudit cavalier budgétaire annonce que l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains seront définies par voie réglementaire. En effet, cette annonce est suivie par la promulgation du décret exécutif n° 12-109 du 26 février 2012⁴⁰ fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains, Sauf que ce décret a, semble-t-il omis de se référer au cavalier budgétaire qui fut à l'origine de l'institution de cette autorité. Ce décret a tout de même fait référence à la loi n° 84-17 relative aux lois de finances.

Ce décret exécutif n° 12-109 a néanmoins le mérite d'apporter une précision de taille sur la question du nombre des autorités de régulation de transport créées par le biais du cavalier budgétaire cité ci-dessus. En effet, les dispositions de ce dernier qui prévoient plusieurs autorités organisatrices de transports, s'inscrivent finalement en porte à faux avec le décret exécutif n° 12-109 qui ne prévoit, quant à lui, qu'une seule autorité. Selon le même décret, cette dernière devrait être créée par décret exécutif pour être placée sous la tutelle du Ministre des transports⁴¹.

Après avoir passé en revue le rôle des cavaliers budgétaires comme source du Droit public des affaires, il conviendrait d'étudier l'impact de cette technique sur les branches du Droit privé des affaires en Algérie (Chapitre 2).

Chapitre2 - les cavaliers budgétaires comme source du droit privé des affaires en Algérie

Droit public des affaires, l'impact des cavaliers budgétaires sur le Droit privé des affaires en est également patent, voire plus conséquent. Cela est d'autant plus vrai que toutes les branches du Droit privé sont touchées par les affres de cette technique compromettante. Même le code civil n'a pas été épargné !

40- Décret exécutif n° 12-109 du 26 février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains. p. 10 à 15.

41- Voir les articles 3 et 4 du décret exécutif n° 12-109 du 26 février 2012.

Le code civil⁴², pourtant défini comme une loi générale qui contient les dispositions de base régissant la vie en société, a vu ses dispositions modifiées par des cavaliers budgétaires insérés dans la loi de finances pour 1985⁴³ (Articles 22 et 23).

L'étendu incommensurable de l'impact des cavaliers budgétaires sur le Droit privé des affaires nous impose à limiter le champ de notre étude aux branches qui, à notre sens, constituent le noyau dur du Droit privé des affaires : Droit des sociétés et Droit de l'investissement.

Section 1 - Les cavaliers budgétaires comme source du droit des sociétés

Le Droit des sociétés a pour principale source le Droit commercial, mais il se fonde aussi sur le Droit civil, notamment dans des dispositions régissant le contrat et la société civile. À ces deux principales sources, s'ajoutent d'autres textes non intégrés au code du commerce et des conventions bilatérales, multilatérales et internationales. Il faut également en tenir compte des usages, qui sont devenus une source importante du Droit commercial.

Le Droit des sociétés contient l'ensemble des règles applicables aux sociétés commerciales aussi bien pour leur constitution, fonctionnement et contrôle que pour leur modification, dissolution, liquidation et disparition. Les sociétés commerciales sont donc régies par l'ensemble des textes susvisés⁴⁴. Cependant, il semblerait que le législateur algérien a prévu une autre source extraordinaire du Droit des sociétés : «les cavaliers budgétaires».

Il va de soi que c'est à travers cette technique que le législateur algérien a souvent influé sur la vie des sociétés. Pour corroborer ce constat il suffit de se rendre compte que cette technique fut, à titre d'exemple, à l'origine de l'introduction de la notion des «groupes de sociétés» dans le Droit algérien, ainsi que la privatisation des entreprises publiques

42- L'ordonnance n° 75-58 du 6 septembre 1975 portant code civil. (JORADP, n° 78, du 30 septembre 1975).

43- Loi n° 84-21 du 24 décembre 1984 portant loi de finances pour 1985. (JORADP, n° 72, du 31 décembre 1984).

44- Tayeb BELLOULA. Droit des sociétés. 2^{ème} éd. Alger : Berti é d., 2009, p. 1.

1- Les cavaliers budgétaires à l'origine de l'introduction de la notion des «groupes de sociétés» en Droit algérien

Les groupes de sociétés généralement décrits comme des entités composées de plusieurs entreprises ou sociétés juridiquement indépendantes, mais économiquement unies, sont devenues depuis de nombreuses années des acteurs incontournables du paysage économique. Face aux importants enjeux concurrentiels et en raison de l'ouverture progressive du marché, des nombreuses sociétés se sont vues contraintes de s'organiser sous forme de groupe afin d'atteindre, ensemble, une taille critique apte à assurer la pérennité de leurs activités. Cette technique de concentration permet à plusieurs sociétés, de dimensions variables et aux activités complémentaires, de poursuivre une destinée économique commune⁴⁵.

En Algérie, depuis quelques années, des groupes de sociétés commencent à voir le jour. C'est-à-dire, des sociétés avec une gestion et un patrimoine indépendants de la société mère avec laquelle elles continuent d'entretenir des liens commerciaux et économiques⁴⁶. Aussi insolite que cela puisse paraître, c'est à travers un cavalier budgétaire, inséré dans la loi de finances pour 1997⁴⁷, que le législateur algérien a introduit la notion des «groupes de sociétés» dans la législation algérienne.

À vrai dire, c'est l'ordonnance n° 96-27 du 09 décembre 1996⁴⁸ qui a le privilège de la primauté en matière de l'évocation de la notion du groupe, et ce, en complétant le code du commerce algérien par un article 732 bis 4. Ce dernier dispose que : *« par comptes consolidés, on entend la présentation de la situation financière et des résultats d'un groupe de sociétés comme si celles-ci ne formaient qu'une seule entité »*.

Force est de constater que le législateur s'est limité, dans cet article, à définir les «comptes consolidés», sans la moindre attention à l'acception de la notion de «groupe de sociétés».

Le mérite d'avoir introduit cette notion dans le jargon du Droit des sociétés algérien revient, bien évidemment, à la technique du «cavalier budgétaire». En effet, cette notion est définie, de prime abord, par l'article 14 de la loi de finances pour 1997, qui a complété le code des impôts directs par l'article 138 bis, qui prévoit ce qui suit : *« ... le groupe de*

45- F. MAGNUS. Les groupes de sociétés et la protection des intérêts catégoriels», publié p.13. sur www.editions.larcier.com/resource/extra/9782804448066/introduction.pdf.

46- Tayeb BELLOULA, Op. cit. p. 79.

47- Il s'agit de l'article 14 de l'ordonnance n° 96-31 du 30 décembre 1996 portant loi de finances pour 1997 (JORADP, n° 85, du 31 décembre 1996, p. 6).

48- L'ordonnance n° 96-27 du 09 décembre 1996 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-59 du 26 septembre 1975 portant code du commerce. (JORADP, n° 77, du 11 décembre 1996).

sociétés s'étend de toute entité économique de deux ou plusieurs sociétés par actions juridiquement indépendantes dont l'une appelée « société mère », tient les autres, appelées « membres », sous sa dépendance par la détention directe de 90% ou plus du capital social et dont le capital ne peut être détenu en totalité ou en partie par ces sociétés ou à raison de 90% pour une société tierce éligible en tant que société mère... ».

Il importe de noter que cette loi de finances est publiée quelques jours seulement après la parution l'ordonnance n° 96-27 citée ci-dessus.

Par ailleurs, le rôle actif des cavaliers budgétaires sur le Droit des sociétés ne s'est pas limité à l'introduction de cette notion nouvelle de « groupe de sociétés », dans la mesure où même les changements idéologiques sont parfois opérés par l'intermédiaire de cette technique ; la privatisation des entreprises publiques en est la meilleure illustration.

2- Les cavaliers budgétaires comme source de privatisation des entreprises publiques.

L'entreprise publique algérienne a connu depuis sa naissance jusqu'à l'heure actuelle plusieurs réformes. Certaines sont relatives à la période où prévalait l'économie planifiée. D'autres ont vu le jour depuis l'amorce de la transition vers l'économie de marché. Durant la première période, les principales réformes consistaient en l'autogestion, la gestion socialiste et la restructuration organique et financière des entreprises. Cette dernière opération se voulait une étape préparatoire à la phase de l'autonomie qui est considérée comme étant la pierre angulaire de la réorganisation de l'économie nationale. À partir de là, et poursuivant le programme des réformes économiques engagé en janvier 1988, voire bien avant dans d'autres secteurs, la privatisation des entreprises publiques a vu le jour, si l'on se réfère aux spécialistes du droit algérien, à partir de l'année 1995, soit après la promulgation de l'ordonnance n° 95-22⁴⁹ du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques⁵⁰.

Tout le monde s'accorde à dire que cette ordonnance est le premier texte à avoir institué la privatisation des entreprises publiques en Algérie. Cette idée reçue est bien évidemment fautive puisqu'il s'est avéré finalement que le processus de privatisation des entreprises publiques est lancé subrepticement avant la parution de l'ordonnance n°95-22, par le truchement de la technique du «cavalier budgétaire». En effet, aussi étrange que cela puisse paraître, c'est à travers une disposition cavalière

49- Mohamed BOUHEZZA. La privatisation de l'entreprise publique algérienne et le rôle de l'état dans ce processus». *Revue des sciences économiques et de gestion*, n°3, 2004, p.79.

50- JORADP, n° 48, du 3 septembre 1995. p. 3 à 9.

insérée dans la loi de finances pour 1994⁵¹, que le législateur a furtivement adopté ce principe cardinal. Il s'agit de l'article 180 qui dispose ce qui suit:

« l'acte de dissolution de l'entreprise publique non autonome à vocation nationale ou locale est pris par le ministre sectoriellement compétent, le Conseil du gouvernement entendu.

Cet acte comporte la liquidation d'entreprise dissoute.

Dans ce cadre, les actifs de l'entreprise publique dissoute sont réalisés au profit des plus offrants. Les dispositions des alinéas précédents peuvent s'appliquer aux EPIC dissous.

Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que besoin, par voie réglementaire ».

Il ressort clairement des dispositions de ce cavalier budgétaire, notamment le troisième alinéa, qu'il est désormais possible de céder les actifs des entreprises publiques au profit des plus offrants. Considérant le contexte dans lequel ce texte a été publié, lequel fut caractérisé par une crise financière aigue qui a vidé les caisses de l'Etat algérien à cette époque, il est facile de déduire que l'expression « les plus offrants » renvoie nécessairement aux capitaux privés.

Les velléités du législateur à introduire subrepticement le principe de la privatisation des entreprises publiques sont de nouveau confirmées à travers un autre cavalier budgétaire inséré dans la loi de finances complémentaire pour 1994⁵², sauf que, cette fois-ci le législateur n'a pas tergiversé pour signifier qu'il s'agisse effectivement de la privatisation des entreprises publiques. Le cavalier budgétaire en question est véhiculé par l'article 24 de la loi de finances complémentaire pour 1994, lequel a modifié l'article 20 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988, portant loi d'orientation aux entreprises publiques économiques, pour prévoir désormais ce qui suit : *« les biens relevant du patrimoine propre de l'entreprise publique économique à l'exclusion des biens d'affectation et des portions du domaine public exploitées en jouissance sont cessibles, aliénables et saisissables selon les règles en usage dans le commerce ».*

Cette affirmation du principe de la privatisation des entreprises est ressassée par un autre cavalier budgétaire, inséré dans la même loi de finances complémentaire pour 1994. L'article 25, alinéa 3, de cette loi chasse ainsi toute ambiguïté sur l'adoption de ce principe, en prévoyant dans des termes limpides, ce qui suit : *« la participation d'une personne physique*

51- Le Décret législatif n° 93-18 du 29 décembre 1993 portant loi de finances pour 1994. (JORADP, n° 88, du 30 décembre 1993).

52- Décret législatif n° 93-08 du 26 mai 1994 portant loi de finances complémentaire pour 1994. (JORADP, n° 33, du 28 mai 1994).

ou morale de Droit public ou privé au capital social des entreprises publiques est effectuée selon les conditions et modalités prévues par le code de commerce, dans les proportions fixées par le statut de l'entreprise publique économique ».

En outre, nous avons pu relever que les dispositions de l'article 180 de la loi de finances pour 1994, étalées ci-dessus, concernent principalement l'entreprise publique à vocation nationale ou celle à vocation locale. Cela veut dire que même cette notion des «entreprises publiques locales» est instituée par le biais d'un cavalier budgétaire porté par l'article 108 de la loi de finance pour 1993⁵³, lequel dispose ce qui suit: « *les entreprises publiques locales sont propriétés de l'Etat ; à ce titre, leur sont applicables l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires régissant les entreprises publiques telles que définies par les articles 2 à 4 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques* ».

Il paraît ainsi que l'impact des cavaliers budgétaires sur le Droit commercial est d'une parfaite nitescence, mais sans compter sur leur rôle actif dans le domaine du Droit de l'investissement.

Section 2 - Les cavaliers budgétaires comme source du Droit de l'investissement

En Algérie, l'accélération du processus d'intégration économique par la privatisation, la libéralisation et la dérégulation, a été accompagnée, sur le plan juridique, par l'élaboration des outils de protection des investissements à même de constituer le fondement juridique de

l'investissement en Algérie. Ces outils juridiques peuvent être synthétisés ainsi :

- Le code de l'investissement ;
- Les conventions internationales multilatérales, signées et ratifiées par l'Algérie ;
- Les conventions internationales bilatérales, signées par l'Algérie.

Mais, le législateur s'entête à créer une source inédite et inouïe, puisque tous les changements afférents au Droit de l'investissement sont opérés, ces dernières années, par la voie exclusive de la technique du «cavalier budgétaire».

53- Décret législatif n° 93-01 du 19 janvier 1993 portant loi de finances pour 1993. (JORADP, n° 04, du 20 janvier 1993).

Depuis la promulgation de la fameuse loi de finances complémentaire pour 2009, le code de l'investissement est devenu la cible préférée des cavaliers budgétaires. En toute vraisemblance, ces cavaliers budgétaires ont joué le rôle annonciateur des premiers signes d'une nouvelle stratégie économique que les autorités politiques voulaient adopter. En tout cas, le contenu de ces dispositions cavalières laisse apparaître les signes avant-coureurs d'une volonté de renonciation aux grands principes de l'économie libérale.

Au demeurant, l'évolution du Droit des investissements est intégrée dans le processus global de transformation de la société humaine, sous tous ses aspects: économiques, socioculturels et politiques. Le phénomène le plus controversé de cette transformation est constitué par la mondialisation qui correspond à une internationalisation de l'activité économique⁵⁴. Ceci-dit, la doctrine fait à présent une distinction entre le Droit positif de l'investissement et le Droit international de l'investissement. Ce faisant, nous allons traiter, tout d'abord, la technique des cavaliers budgétaires en tant que source du Droit positif de l'investissement, avant de passer ensuite à l'étude de cette technique en tant que source du Droit international de l'investissement.

1- Les cavaliers budgétaires comme source du droit positif sur l'investissement :

L'analyse des différentes lois de finances, publiées sous l'empire de la loi relative aux lois de finances, illustre parfaitement que le Droit positif algérien de l'investissement est fortement impacté par la technique du «cavalier budgétaire». Cela est d'autant plus vrai que c'est par le biais de cette technique que le code de l'investissement algérien a été très souvent modifié et/ou complété et que l'investissement dans l'activité de commerce extérieur est fréquemment organisé.

L'ordonnance n° 01-03 relative au développement de l'investissement⁵⁵ est incontestablement le texte législatif le plus exposé aux affres de la technique du «cavalier budgétaire», tantôt par des modifications et, tantôt par des rajouts. Nous avons par ailleurs pu vérifier que le nombre le plus important des cavaliers budgétaires impactant le Code de l'investissement sont subséquents à la publication de loi de finances complémentaire pour 2009.

54- Carmen Rodica ROZILA. L'évolution du Droit international en matière d'investissements directs étrangers». Thèse pour le grade docteur en Droit public, présentée et soutenue le 20 novembre 2007, faculté de Droit et sciences politiques, école doctorale des sciences économiques, juridiques et de gestion, université d'auvergne Clermont 1. p. 1

55- L'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement. (JORADP, n° 47, du 22 août 2001, p. 3 à 7).

L'impact des cavaliers budgétaires sur le Droit positif de l'investissement est tellement évident que nous nous épargnons la peine de l'illustrer par des exemples qui restent tout de même innombrables. Mais, quid de leur impact sur le Droit international des investissements ?

Le Droit international de l'investissement s'inscrit dans le contexte des évolutions qui accélèrent actuellement le processus de mondialisation des relations économiques. L'expansion sans précédent des investissements directs étrangers à travers le monde, avec l'émergence au niveau international de flux financiers massifs, atteste que les investissements représentent une des forces conductrices du processus de globalisation. La croissance des investissements directs étrangers, en termes quantitatifs et qualitatifs, est l'élément essentiel du processus continu d'intégration à l'échelle mondiale.

L'investissement direct à l'étranger implique un processus décisionnel et une relation directe entre les entreprises multinationales et les Etats, en tant qu'investisseurs et récipiendaires des investissements. La réglementation des investissements directs étrangers traduit ainsi la volonté de stabiliser les relations contractuelles entre Etats souverains et entreprises.

L'environnement juridique et économique du processus d'investissement évolue continuellement sous l'influence des attitudes et des comportements de ces principaux participants. Depuis toujours ce processus a exercé des pressions permanentes sur les décideurs politiques, à tous les niveaux, pour créer un cadre législatif afin d'harmoniser les besoins et les possibilités de l'économie mondiale avec la garantie que leurs actions permettront à leur propre économie nationale de bénéficier du développement et de la croissance mondiale⁵⁶.

Le nouveau contexte économique nécessite de nouvelles formes de régulation qui passent obligatoirement par les instruments juridiques, notamment le Droit positif, les conventions internationales bilatérales et les conventions internationales multilatérales. À juste titre, il conviendrait de rappeler que l'Algérie a signé plusieurs conventions internationales, bilatérales et multilatérales, relatives à l'encouragement et la protection réciproque des investissements.

L'adhésion de l'Algérie à ces conventions internationales lui engendre la responsabilité de se conformer aux grands principes du Droit international de l'investissement, en l'occurrence :

✓ La garantie de l'égalité de traitement entre l'investisseur étranger et l'investisseur national ;

56- Carmen Rodica ROZILA. Op. cit. P 1 et 2.

✓ La protection contre la perte et l'expropriation de l'investissement étranger ;

✓ Le respect du principe de non rétroactivité des lois.

Cependant, force est de constater que ces principes ont été entièrement remis en cause, par les différents cavaliers budgétaires insérés dans les lois de finances, et les lois de finances complémentaires, publiées depuis 2009 à 2016.

1- **Les cavaliers budgétaires comme source de violation du principe de « l'égalité du traitement entre l'investisseur étranger et l'investisseur national »**

Cette obligation de l'identité de traitement trouve sa source, à la fois, dans les dispositions du code de l'investissement et dans les conventions bilatérales de promotion et protection de l'investissement étranger conclues par l'Algérie⁵⁷.

S'agissant du Droit positif, c'est l'article 21 du nouveau code de l'investissement, en vigueur depuis 2016⁵⁸, qui tranche cette question en prévoyant ce qui suit: *« sous réserve des conventions bilatérales, régionales et multilatérales signées par l'Etat algérien, les personnes physiques et morales étrangères reçoivent un traitement juste et équitable au regard des droits et obligations attachés à leurs investissements »*.

Il ressort clairement de cette disposition que le code de l'investissement exclut toute discrimination entre un investisseur étranger et un investisseur local. En ce qui concerne les conventions internationales, il y a lieu de souligner que toutes les conventions de promotion et protection de l'investissement étranger, signées par l'Algérie, posent ce problème de l'identité de traitement. A titre d'exemple, l'article 4 de l'accord algéro-français sur l'encouragement et la protection réciproque des

57- N. TERKI, Cours. Droit commercial international, Magister en «Droit des affaires», année universitaire, 1er semestre, 2011-2012.

58- Ce principe est également consacré par l'ancien code de l'investissement qui prévoyait dans son article 14, ce qui suit: *« Les personnes physiques et morales étrangères reçoivent un traitement identique à celui des personnes physiques et moral-s Algériennes, eu égard aux droits et obligations en relation avec l'investissement. Les personnes physiques et morales étrangères reçoivent toutes le même traitement sous réserve des dispositions des conventions conclues par l'état algérien et les Etats dont elles sont ressortissantes »*.

investissements⁵⁹, a corroboré la consécration de ce principe en prévoyant, d'ailleurs : « *chaque partie contractante applique sur son territoire et dans sa zone maritime, aux nationaux ou sociétés de l'autre partie, en ce qui concerne leurs investissements et activités liées à ces investissements. Le traitement accordé à ses nationaux ou sociétés ou le traitement accordé aux nationaux ou sociétés de la nation la plus favorisée, si celui-ci est plus avantageux* ».

Toutes ces garanties offertes, soit par le Droit positif, soit par les conventions bilatérales, pour assurer, aux investisseurs étrangers un traitement identique à celui des nationaux, n'ont finalement pas suffi pour dissuader le législateur algérien de transgresser ce principe cardinal reconnu par le Droit d'investissement international, en imposant, par le truchement de la technique du « cavalier budgétaire », des mesures restrictives et discriminatoires vis-à-vis de l'investissement étranger, lesquelles restrictions qui sont corroborées, d'une manière limpide, à travers notamment :

- Le recours obligatoire au partenariat national (article 58 LFC 2009/Article 4 bis)⁶⁰ ;
- La déclaration et l'examen préalables de l'investissement étranger (article 58 LFC 2009/Article 4 bis) ;
- L'exigence d'une balance excédentaire en devise durant toute la vie de l'entreprise (article 58 LFC 2009/Article 4 bis) ;
- Le recours obligatoire au financement local (article 58 LFC 2009/Article 4 bis)⁶¹.

2- La technique du « cavalier budgétaire » comme source de violation du principe de la protection contre la perte et l'expropriation de l'investissement étranger.

En ce qui concerne le principe de la protection contre la perte et l'expropriation de l'investissement étranger, force est de constater que le Droit positif, en vertu de l'ordonnance 01-03, ne contenait qu'une

59- Décret présidentiel n° 94-01 du 2 janvier 1994 portant ratification de l'accord entre le gouvernement de la république algérienne démocratique et populaire et le gouvernement de la République française sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements et l'échange de lettres y relatif, signé à Alger le 13 février 1993. (JORADP, n° 1, du 2 janvier 1994, p. 4.).

60- Cette obligation est a été abrogée par l'article 49 de la loi de finances pour 2020, à l'exception des activités d'achat revente de produits et celles revêtant un caractère stratégique pour les activités stratégiques.

61- Abrogé par l'article 48 de la loi de finances complémentaire pour 2020.

seule disposition qui se contente tout simplement de l'exclusion de toute réquisition par voie administrative⁶². Cette disposition a été également reprise et complétée par l'article 23 de Loi n°2016-09 du 3 août 2016 relative à la promotion de l'investissement pour prévoir désormais, ce qui suit : *«Outre les règles régissant l'expropriation, les investissements réalisés ne peuvent, sauf dans les cas prévus par la législation en vigueur, faire l'objet de réquisition par voie administrative. La réquisition et l'expropriation donnent lieu à une indemnisation juste et équitable»*.

Par contre, les conventions bilatérales ont abordé plus sérieusement cette question. À ce titre, il y a lieu de rappeler que la plupart des conventions bilatérales ont préféré aborder ce problème en posant le principe de l'exclusion de toute expropriation⁶³. Ce principe est, en particulier, posé par l'article 4, alinéa 1, de la convention conclue entre l'Algérie et l'union économique belgo-luxembourgeoise⁶⁴, en ces termes : *«chacune des parties contractantes s'engage à ne prendre aucune mesure d'expropriation ou de nationalisation ni aucune autre mesure dont l'effet est de déposséder directement ou indirectement les investisseurs de l'autre partie contractante des investissements qui leur appartiennent sur son territoire»*.

D'autres conventions bilatérales ont également mis en exergue la proscription de toutes formes d'expropriation d'investissement étranger, notamment l'article 5 de la convention algéro-française, l'article 6 de la convention algéro-iranienne.

En dépit de toutes ces garanties accordées par des conventions internationales, lesquelles se situent pourtant au sommet de la hiérarchie des normes, le législateur algérien a trouvé le moyen de passer outre cette obligation de protection, en introduisant une disposition cavalière singulière insérée dans la loi de finances complémentaire pour 2009. L'article 62 de cette dernière a complété le code de l'investissement algérien par un article 4 *quinquies* qui prévoit ce qui suit :

« l'État ainsi que les entreprises publiques économiques disposent d'un Droit de préemption sur toutes les cessions de participations des actionnaires étrangers ou au profit d'actionnaires étrangers.

Le Droit de préemption s'exerce conformément aux prescriptions du code de l'enregistrement.

62- Il s'agit de l'article 16 de l'ordonnance n° 01-03 relative au développement de l'investissement.

63- Nouredine TERKI. Op. cit.

64- Décret présidentiel n° 91-345 du 5 octobre 1991 portant ratification de l'accord entre le gouvernement de la république algérienne démocratique et populaire et l'union économique belgo-luxembourgeoise la promotion et la protection réciproque de l'investissement, signé à Alger le 6 octobre 1991. (JORADP, n° 46, du 6 octobre 1991, p. 1466).

Les modalités d'application du présent article seront précisées, en tant que de besoin, par voie réglementaire ».

Bien qu'aux termes de cet alinéa, les modalités de son application devraient être précisées par voie réglementaire, il n'en demeure pas moins que c'est par le biais d'un cavalier budgétaire qu'elles ont été précisées. Ce faisant, c'est l'article 46 de la loi de finances pour 2010, modifiant et complétant l'article 4 *quinquies* du code de l'investissement, qui a précisé lesdites modalités.

Ainsi, le droit de préemption est susceptible d'être mis en œuvre chaque à fois qu'un investisseur étranger est en position de cédant ou cessionnaire. Ce faisant, il n'y a aucun doute que ce droit de préemption constitue l'épée de Damoclès qui permettrait l'immixtion de l'Etat dans la gestion des sociétés privées, notamment les entreprises étrangères. En dehors des autres contraintes, ce droit de préemption risque de décourager d'une manière très sérieuse l'investissement étranger.

Jugée comme une mesure ayant bloqué l'Investissement Direct Etranger (IDE) le gouvernement algérien a décidé d'abroger cette mesure par le truchement de l'article 53 de la Loi n° 20-07 du 4 juin 2020 portant loi de finances complémentaire pour 2020.

3- La technique des cavaliers budgétaires comme source de remise en cause du principe de non rétroactivité des lois :

Le domaine d'application dans le temps des lois est déterminé en priorité par le principe traditionnel de «non rétroactivité des lois». Le législateur algérien ne s'est pas contenté d'édicter ce principe dans le code civil⁶⁵, mais, pour encourager les investisseurs étrangers, il est allé beaucoup plus loin en adoptant la garantie de l'intangibilité (le gel) du droit applicable⁶⁶.

Le décret législatif n° 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement est le premier texte qui a introduit cette clause de stabilité dans le seul but de rassurer et d'attirer les investisseurs étrangers en leur accordant une garantie supplémentaire. C'est pour les mêmes considérations, d'ailleurs, que L'ordonnance n° 01-03 ait repris cette clause dans son article 15 qui prévoit dans ces termes : « *les révisions ou abrogations susceptibles d'intervenir à l'avenir ne s'appliquent pas aux investissements réalisés dans le cadre de la présente ordonnance à moins que l'investisseur ne le demande expressément* ».

65- Voir l'article 2 alinéa 1 du code civil algérien.

66- Nouredine TERKI. Op. cit.

La Loi n°2016-09 du 3 août 2016 relative à la promotion de l'investissement a abondé dans le même sens des textes précédents dans la mesure où elle prévoit dans son article 22, ce qui suit:» *les effets des révisions ou des abrogations portant sur la présente loi, susceptibles d'intervenir à l'avenir ne s'appliquent pas à l'investissement réalisé sous l'empire de cette loi, à moins que l'investisseur ne le demande expressément*».

Cette disposition réaffirme d'une manière limpide le pouvoir souverain de l'Etat de légiférer en modifiant ou abrogeant les anciennes lois, sauf qu'elle pose comme règle fondamentale le respect de ce principe de «l'intangibilité du Droit applicable», lequel principe qui garantit que les éventuelles modifications ou abrogations qui devraient intervenir dans le futur ne soient en aucun cas applicables aux investissements étrangers antérieurs, puisque ces derniers sont censés bénéficier de cette stabilisation.

L'investisseur étranger doit donc bénéficier, non seulement de la protection accordée par le principe de non rétroactivité des lois, mais également de celle consacrée par la garantie de l'intangibilité (le gel) du droit applicable. Malheureusement, bien que ces deux principes soient consacrés sans aucune ambiguïté par le droit positif algérien, force est de constater qu'ils continuent de subir d'une manière insidieuse certaines atteintes. Il va sans dire que ces atteintes se font essentiellement par le biais de la technique du «cavalier budgétaire».

Ces atteintes peuvent être constatées d'une manière factuelle dans deux domaines différents, à savoir, l'immatriculation au registre de commerce, d'une part, et les appels d'offre internationaux⁶⁷, d'autre part.

Cette atteinte à ces deux principes cardinaux est concrétisée par un cavalier budgétaire véhiculé par l'article 45 de la loi de finances complémentaire pour 2010, lequel a modifié les dispositions de l'article 4 bis du code de l'investissement algérien, en le complétant par de nouveaux alinéas.

Le législateur a semble-t-il voulu, à travers ces modifications, rattraper *ex post* les investisseurs étrangers, et ce en les astreignant de se soumettre à l'obligation de l'ouverture de leur capital social à l'actionnaire national résident. Cette velléité est d'autant plus avérée que ledit article 4 bis se trouve complété par un alinéa qui prévoit que : «*toute modification ou immatriculation au registre de commerce entraîne au préalable la mise en conformité de la société aux règles de répartition de capital*». C'est justement cette obligation de la mise en conformité qui constitue une violation flagrante des principes reconnus de « non rétroactivité des lois » et de « la garantie de l'intangibilité du Droit applicable ».

Cette atteinte aux principes de « non rétroactivité des lois » et « l'intangibilité du Droit applicable » est également réitérée par un

67- Nouredine TERKI. Op. cit.

autre cavalier budgétaire porté par l'article 55 de la loi de finances complémentaire pour 2010, lequel semble introduire une modification sur le code des marchés publics en stipulant ce qui suit: « *les cahiers des charges des appels d'offres internationaux doivent prévoir l'obligation, pour les soumissionnaires étrangers, d'investir dans le cadre d'un partenariat, dans le même domaine d'activité, avec une entreprise de Droit algérien, dont le capital est détenu majoritairement par des nationaux résidents..* ».

Il ressort clairement de cette disposition que même les sociétés étrangères qui ne sont pas créées sous l'empire de la loi de finances pour 2010 sont tenues d'ouvrir leur capital social au partenariat national résident, pour peu qu'elles soumissionnent dans un appel d'offres international.

CONCLUSION

A présent qu'il est bien illustré que les cavaliers budgétaires constituent une source non déclarée, illégale de surcroît, du droit des affaires en Algérie, il est permis de conclure que «le climat des affaires algérien est peu sécurisant et offre un cadre peu propice au développement de l'entreprise, et ce, aussi bien dans son mode d'élaboration, que par son instabilité, son manque de lisibilité et la faiblesse de son effectivité⁶⁸». Il va sans dire que le recours abusif du législateur algérien cavaliers budgétaires est le vecteur de ce constat amer dont l'unanimité a visiblement corroboré la véracité.

Nous pensons que cette situation aurait pu être évitée si les institutions habilitées à censurer les dispositions insidieuses injectées clandestinement dans les lois de finances sont fonctionnelles. A ce titre, nous pensons spécialement à la censure ex ante qui devrait être exercée par le parlement, et la censure ex post qui relève du ressort du conseil constitutionnel.

68- Voir l'intervention de Yakout ARKOUNE dans la rencontre du think-tank du 5 septembre 2011, publié dans le journal quotidien « Liberté » du 16 septembre 2011