

**la portée du principe organique de sincérité dans le droit  
budgétaire algérien:**

**Par Nabil CHEURFA,**

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

**Introduction :**

Etymologiquement, le mot sincérité viendrait du latin « *sincerus* » qui signifie pur<sup>1</sup>. Son apparition dans les finances publiques renvoie à l'idée d'une norme de pureté s'imposant aux acteurs financiers et implique de nouvelles obligations légales : la validité des prévisions budgétaires, les évaluations chiffrées des projets de lois de finances et l'absence d'artifices comptables<sup>2</sup>.

Le principe de sincérité est assez voisin du principe européen de « vérité budgétaire et comptable ». Défini à l'article 8 du règlement financier du 25 octobre 2012, ce principe semble plus explicite dans son acception européenne qui sous-tend trois règles essentielles : autorisation préalable et imputation budgétaire correcte pour toute opération de recette ou dépense, respect du plafond des crédits autorisés et enfin inscription au budget des seuls crédits jugés nécessaires<sup>3</sup>.

La loi organique n° 18-15 du 02 septembre 2018 relative aux lois de finances LOLF, à travers un certain nombre de dispositions, s'inscrit pleinement dans le mouvement international contemporain qui tend à élever la sincérité au rang d'un grand principe du droit budgétaire et comptable.

---

<sup>1</sup>- Alexandre GUIGUE, « du besoin à l'obligation de sincérité », revue française de finances publiques n°111 du 01 septembre 2010, p. 29.

<sup>2</sup>- François CHOUVEL, *finances publiques 2015, 18<sup>e</sup> édition*, p. 55.

<sup>3</sup>- Messaoud SAOUDI, « Le principe financier de vérité : Un principe d'avenir ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2015 n° 132, p. 181.

Cependant, la sincérité est une notion polymorphe<sup>1</sup>, il ne s'agit pas d'un principe tout-terrain<sup>2</sup>, sa portée juridique diffère selon qu'il s'agisse des comptes ou des prévisions budgétaires.

Mais en plus des problématiques juridiques susceptibles de surgir de la consécration du principe de sincérité budgétaire dans le droit positif algérien, la mise en œuvre d'un tel principe interpelle la question de savoir quelles seront les modalités de contrôle de cette sincérité. « La notion est incertaine en droit et sa réalité, comme son contraire (insincérité, mensonge ?), est difficile à démontrer »<sup>3</sup>.

**La sincérité s'entend tout d'abord, d'une sincérité comptable I :** l'article 65 de la LOLF stipule « ...Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et refléter de manière fidèle son patrimoine et sa situation financière ». L'article 68 abonde dans le même sens en précisant que « Les comptables publics chargés de la tenue des comptes de l'Etat veillent au respect des règles et des procédures prévues par la présente loi et la législation relative à la comptabilité publique ». La sincérité comptable doit faire l'objet d'une appréciation de la Cour des comptes par le biais d'un rapport de certification des comptes de l'Etat conformément à l'article 88.2 de la LOLF<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Jean-Luc ALBERT, « La sincérité devant le juge financier », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010, n° 111, p. 105.

<sup>2</sup> Jean-Raphaël ALVENTOSA, « Loi de règlement et sincérité des lois de finances », *petites affiches*, n° 88 du 04 mai 2010, p. 9.

<sup>3</sup> Robert HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », dans « Le principe de sincérité en finances publiques : Apports, utilité et avenir du principe », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010 n° 111, p. 139.

<sup>4</sup> L'article 88 de la LOLF cite en effet que : « Le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné, en outre, de rapports de la Cour des comptes :

1° un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre.

2° un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin ».

Ensuite, **la sincérité doit s'entendre d'une sincérité budgétaire**<sup>1</sup> Il ainsi que prévue par l'article 70 de la LOLF, « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Ainsi, la sincérité comptable se distingue de la sincérité budgétaire dont le fondement a longtemps été beaucoup moins solide<sup>2</sup>.

### ***I. Le principe organique de sincérité comptable***

La comptabilité publique algérienne est une comptabilité de caisse qui vise à assurer un contrôle rigoureux des flux financiers publics par la mise en œuvre de règles légales et de procédures réglementaires strictes susceptibles de réguler les différentes phases de l'exécution du budget de l'Etat. Ceci, dans le but de garantir la régularité des opérations financières de l'Etat et de s'assurer que les dépenses publiques soient utilisées dans le respect des crédits qui leur sont affectés. Sur cette base, la nomenclature des comptes du Trésor a été conçue d'une manière qui puisse

---

<sup>1</sup> - Au lieu du concept de sincérité budgétaire, le professeur L. SAIDJ (« le principe de sincérité en finances publiques : enjeux autour d'un principe controversé », *RFFP* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 7), préfère utiliser le concept de sincérité de la loi de finances « ce qui, en l'espèce, est différent de la sincérité du budget stricto sensu ».

<sup>2</sup> - Les documents de travail du Sénat, *le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, n° EJ 1 octobre 2006, p. 2. Il est vrai que « l'appréciation de la sincérité par le Conseil constitutionnel est fondée sur le caractère de prévision du budget, alors que la Cour des comptes, dont les jugements sont parfois plus critiques, se prononce sur des comptes ». Il est à noter cependant que le contrôle *a priori* de la Cour des comptes sur le projet de budget c'est-à-dire au moment du vote du projet de loi de finances avait été envisagé mais n'a pas été retenu. Sur ce point, Cf. Monique CALVI-REVEYRON, « L'adaptation de la comptabilité publique à l'exigence de sincérité », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 120.

permettre de retracer les incidences financières issues des opérations d'exécution du budget de l'Etat <sup>1</sup>.

Bien que la comptabilité de caisse (budgétaire) permette une bonne maîtrise des flux de trésorerie, il n'en demeure pas moins qu'elle présente des limites liées au fait qu'elle ne permet pas de suivre des mouvements non liés à des paiements<sup>2</sup>. Les limites d'une comptabilité de caisse devront cependant s'estomper en ce que la réforme budgétaire inscrit dans le droit budgétaire algérien une comptabilité à trois dimensions **(A)** qui doit au surplus répondre à des exigences de qualité de rang organique **(B)**.

#### ***A. Une nouvelle comptabilité à trois dimensions***

Au côté de la comptabilité budgétaire fondée sur le principe de caisse, l'Etat doit tenir désormais, aux termes de l'article 65 de la LOLF, une comptabilité d'exercice<sup>3</sup> selon laquelle les opérations seront prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de

---

<sup>1</sup>- Chellal ZAHIR, *Les perspectives de la réforme du système comptable public algérien relatif à l'exécution des opérations financières de l'Etat*, Thèse de doctorat (en arabe) 2013/2014, Université Ahmed BOUGARA, BOUMERDES, p. 183.

<sup>2</sup>- Jean-Paul MILOT, « Les nouvelles normes comptables de l'Etat », *la Revue du Trésor*, 84<sup>e</sup> année, n°8-9 août-septembre 2004, p. 511. L'auteur estime que : « Le périmètre de la comptabilité actuelle est principalement défini à partir des opérations budgétaires. Il ne se réfère donc pas à un patrimoine, ce qui suppose une personne, mais à des opérations, sans que le champ de ces opérations soit défini autrement que par une liste annuelle déterminée par le budget. Dans ces conditions, il est difficile d'être certain que l'ensemble des événements affectant la situation de l'Etat a été pris en compte ».

<sup>3</sup>- Les expériences observées sur le plan international en matière de transition vers la comptabilité d'exercice permettent d'affirmer que ce passage n'a pas toujours été accompagné par un abandon de la comptabilité de caisse. En ce sens, C. JOHAN *et al.*, relèvent que certains pouvoirs publics continuent à tenir une comptabilité de caisse et que seule une minorité applique les IPSAS car préférant sans doute transférer leurs propres règles de comptabilité des entreprises. Christiaens JOHAN *et al.*, « Les conséquences des IPSAS sur la réforme des systèmes d'information financière publique: étude comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/3 Vol. 76, p. 563-581.

leur date de paiement ou d'encaissement. L'Etat doit mettre en œuvre également une comptabilité d'analyse des coûts dans le but d'analyser les coûts des actions engagées dans le cadre des programmes et sous-programmes.

Il s'agit donc d'une comptabilité à trois dimensions qui répond à la fois, comme le souligne J-P MILOT<sup>1</sup>, à trois contraintes légales : être en mesure de rendre compte de l'exécution budgétaire dans un système de caisse, être en mesure de rendre compte de l'état du patrimoine et de la situation financière dans un système d'exercice et être enfin en mesure de produire une analyse des coûts. Mais ces trois comptabilités ne sont pas indépendantes les unes des autres. Des passerelles sont prévues et des articulations pratiques sont conçues dans le cadre du nouveau cadre comptable.

***B. Le principe organique de sincérité : l'une des trois exigences de la qualité comptable***

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice, la LOLF introduit des principes novateurs de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes de l'Etat « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et refléter de manière fidèle son patrimoine et sa situation financière »<sup>2</sup>. En cela, la LOLF consacre véritablement un « *big-bang comptable* »<sup>3</sup>.

Cet alinéa est une exacte réplique du troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF française qui n'est à son tour qu'une réplique de l'article L.123-14

---

<sup>1</sup>- Jean-Paul MILOT, « Les nouvelles normes comptables de l'Etat », art. cité, p. 511.

<sup>2</sup>- Article 65 de la LOLF, alinéa 3.

<sup>3</sup>- David LITVAN, « la qualité des comptes publics : point d'étape sur la réforme comptable de l'Etat et perspectives », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, p. 156.

du code de commerce inscrit en 1983 pour la première fois dans le droit commercial français par la loi n° 83-353 du 30 avril 1983<sup>1</sup>. Les exigences d'une qualité comptable pour l'ensemble des administrations publiques a connu en France, depuis la révision constitutionnelle de 2008, une consécration constitutionnelle : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »<sup>2</sup>.

La qualité de l'information comptable constitue la condition même d'un contrôle parlementaire de qualité<sup>3</sup>. Les exigences d'une qualité comptable renforcée sont confortées par les institutions internationales suite aux difficultés auxquelles ont été confrontés certains Etats. Ils font suite au constat établi sur le plan international de la discordance entre l'affichage de l'exigence de sincérité et la pratique de certains Etats. Ces exigences s'entraperçoivent au travers du triptyque : régularité–sincérité–fidélité qui détermine la qualité comptable.

La LOLF, à travers un certain nombre de dispositions, s'inscrit pleinement dans le mouvement international contemporain qui tend à élever la sincérité au rang d'un grand principe du droit budgétaire et comptable<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>- Jacques MONDINO, « La bonne fois dans le droit comptable : l'image fidèle », *Gazette du Palais*, 17 mars 2009, n° 76, p. 38.

<sup>2</sup>- Article 47-2 de la Constitution française issue de la révision constitutionnelle de 2008.

<sup>3</sup>- Alain LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Le Seuil | Pouvoirs* 2010/3 - n° 134, p. 50.

<sup>4</sup>- Bien que le principe de sincérité soit absent en tant que tel du cadre des IPSAS « La notion de sincérité est absente du cadre conceptuel de l'IASB qui énonce lui le principe de fiabilité. Une information est fiable si elle est vérifiable, neutre et fidèle c'est-à-dire qu'elle colle à la réalité. L'expression anglaise de « **true and fair view** » traduit la notion d'honnêteté, d'équité, de loyauté dans le contenu de l'information, proche de la notion de sincérité », Monique CALVI-REVEYRON, « L'adaptation de la comptabilité publique à l'exigence de sincérité », art. cité, p. 117.

La sincérité comptable, à la différence de la sincérité budgétaire, s'entend de l'exactitude des comptes. « La sincérité des comptes apparaît sans conteste comme la sincérité première »<sup>1</sup>. Pour le professeur L. SAIDJ, la sincérité comptable est consubstantielle à tout compte rétrospectif, la moins controversée et est commune au secteur public et privé<sup>2</sup>.

La sincérité des comptes publics s'entend « d'une application correcte et de bonne foi des règles comptables, l'absence d'intention coupable de fausser l'information, ainsi qu'une préférence à la réalité économique »<sup>3</sup>. C'est à ce titre qu'elle a été assimilée à un principe révolutionnaire au moins aussi important que l'exigence de régularité<sup>4</sup>. En ce sens, elle ne se différencie pas de la conception que peut revêtir la notion de sincérité en matière de comptes privés.

Ainsi que souligné par le professeur ESCLASSAN, si la sincérité financière publique et la sincérité financière privée procèdent de sources juridiques distinctes, « les sources intellectuelles sont très largement communes »<sup>5</sup>. En cela, les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises (plan comptable général des entreprises) qu'au regard aux spécificités de son action ».

---

<sup>1</sup>- M-C ESCLASSAN, « réflexions sur la promotion du principe de sincérité dans les systèmes financiers contemporains et ses conséquences », *revue française de finances publiques* n°111 du 01 septembre 2010, p. 48.

<sup>2</sup>- Luc SAIDJ, « Le principe de sincérité en finances publiques », art. cité, p. 6.

<sup>3</sup>- Stéphane THÉBAULT, « À quoi sert la qualité comptable ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2010 n° 112, p. 106.

<sup>4</sup>- Jean ARTHIUS, « Le renforcement de la transparence, introduction », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 216.

<sup>5</sup>- M-C ESCLASSAN, « réflexions sur la promotion du principe de sincérité... », art. cité, p. 41.

Même si la LOLF française de 2001 prévoit la possibilité pour l'Etat d'adapter sa comptabilité en raison des spécificités de son action<sup>1</sup>, cette faculté ne doit pas amener à la considérer comme instituant un régime dérogatoire exclusivement spécifique à l'Etat. Pour preuve, les entreprises privées jouissent du même régime dérogatoire conféré par le code de commerce et qui leur donne la faculté de déroger au régime de droit commun à l'instar du régime dérogatoire qu'institue la LOLF à l'égard de l'Etat<sup>2</sup>.

Cependant, la LOLF algérienne ne consacre pas en droit une telle référence aux entreprises privées comme elle n'énonce explicitement de dérogations par rapport à la comptabilité en droits constatés telles qu'elles peuvent résulter de la comptabilité des entreprises. Mais l'Algérie ne saurait constituer un cadre comptable en droits constatés fondamentalement distinct de celui appliqué au niveau des entreprises comme elle ne saurait s'écarter de prévoir certaines spécificités de l'action de l'Etat qui conduisent à adapter les normes comptables qui lui sont applicables.

En vérité, c'est les normes comptables internationales qui imposent que la comptabilité de l'Etat soit assise sur celle des entreprises et c'est aussi ces mêmes normes qui confèrent à l'Etat la possibilité de s'en écarter en tant que de besoin.

---

<sup>1</sup>- L'article 30, deuxième alinéa de la LOLF française cite que : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

<sup>2</sup>- A cet égard, le professeur ESCLASSAN, *Ibid.*, cite : « Mais ce faisant le texte de la LOLF continue à s'inscrire dans la logique comptable de droit commun, la même mention figurant dans le Code de commerce qui la consacre d'ailleurs comme une obligation ; l'article L. 123-14 dispose, en effet, que si dans un cas exceptionnel l'application d'une prescription comptable se révèle impropre à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat, il doit y être dérogé. Le dispositif dérogatoire prévu pour l'État ne lui est donc en rien spécifique, le même dispositif étant prévu pour le secteur privé ».

La sincérité des comptes publics soulève également certaines problématiques au rang desquelles, le professeur ESCLASSAN cite d'abord la pertinence des normes comptables qui déterminent la manière dont la sincérité est appréciée, ensuite la production des normes comptables, fonction qui doit être séparée de la fonction de production de l'information comptable et enfin, le degré d'indépendance et d'impartialité de l'organe de contrôle et d'évaluation de la sincérité<sup>1</sup>.

## ***II. Le principe de sincérité budgétaire***

Pour le professeur CHAMARD-HEIM, la sincérité budgétaire est conçue de manière subjective, elle renvoie « à une triple exigence, comprenant la sincérité du périmètre budgétaire (règle de la totalité), celle de la présentation des opérations budgétaires (principe de non-compensation) et la sincérité des évaluations des dépenses et des recettes »<sup>2</sup>.

Ainsi, la sincérité budgétaire exige que l'évaluation des ressources et des charges soient réalistes, c'est-à-dire assises sur des projections objectives **(A)** et que ces projections portent bien sur un contenu précis c'est-à-dire le périmètre délimité par la loi à la compétence des lois de finances **(B)**.

### ***A. Le principe de sincérité budgétaire sous-tend des prévisions réalistes***

La sincérité budgétaire suppose donc la sincérité des prévisions budgétaires en recettes comme en dépenses dont la méconnaissance est susceptible d'entraîner la censure du Conseil constitutionnel, « le principe

---

<sup>1</sup>- Marie-Christine ESCLASSAN, « Sincérité et gouvernance financière publique : y'a-t-il une sincérité financière publique spécifique? », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, « Finances publiques - Le principe de sincérité en finances publiques : Le(s) sens du principe », p. 50.

<sup>2</sup>- Caroline CHAMARD-HEIM, « La sincérité et les organisations internationales », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 64.

de sincérité budgétaire n'a véritablement un sens et une force juridique que si une autorité juridictionnelle a le pouvoir d'annuler un budget non sincère»<sup>1</sup>.

L'intérêt du principe de sincérité budgétaire, disait le professeur L.SAIDJ découle de sa valeur juridique mais aussi de sa portée pratique<sup>2</sup>, alors que pour A. GUIGUE, l'affirmation d'un principe ne suffit pas pour le parer des atours du droit<sup>3</sup>. Au demeurant, Il faut bien admettre que les prévisions des recettes et des dépenses sous-tendent de prévoir, ainsi que souligné par le professeur BOUVIER, le « future probable »<sup>4</sup> qui non seulement comporte une part d'incertitude irréductible<sup>5</sup> mais pâtit en plus des contingences humaines car toute fausse prévision déteint sur l'ensemble

---

<sup>1</sup>- Caroline CHAMARD-HEIM, « La sincérité et les organisations internationales », art. cité, p. 67.

<sup>2</sup>- Luc SAIDJ, « *La place de l'éthique dans le monde contemporain : Ethique et finances publiques*, Actes du séminaire sur l'éthique, en hommage aux professeurs Gabriel MONTAGNIER et Abdelkader JEGHLOUL, Samedi 17 septembre 2011 organisé conjointement par l'Institut d'économie douanière et fiscale d'Alger et l'Université Jean Moulin Lyon 3.p. 38.

<sup>3</sup>- Alexandre GUIGUE, « du besoin à l'obligation de sincérité », art. cité, p. 29.

<sup>4</sup>- *Ibid.*, p. 3. L'auteur estime par ailleurs que dans la pratique budgétaire française, « ce grief (d'insincérité) est invoqué d'une façon quasi systématique, qu'il s'agisse des lois de finances, des lois de finances rectificatives, ou plus récemment, des lois de financement de la sécurité sociale ».

<sup>5</sup>- L'incertitude est un mal inexorable de la prévision budgétaire. Cette idée est illustrée par Dan CRIPPEN, (« La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires », *Dans la revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 12/2003, volume 3, p. 171), qui souligne que : « Il régnera toujours de l'incertitude dans les processus budgétaires. La recherche empirique ne peut aller au-delà d'une certaine limite. Les décideurs doivent tenir compte de l'incertitude dans leur processus décisionnel ».

du raisonnement budgétaire. Qui plus est « plus le budget total est élevé, plus les petites différences d'estimation prennent de l'importance »<sup>1</sup>.

Au-delà des prévisions faites en n-1 ou n-2 pouvant objectivement s'avérer incorrectes du fait de l'évolution inattendue de la conjoncture et à l'opposé des Gouvernements qui ont souvent tendance à masquer les déficits prévisibles en s'adonnant par exemple à des hypothèses de croissance exagérément optimistes, la pratique en Algérie est celle de la sous-estimation systématique des ressources issues de la fiscalité pétrolière.

Fixer le prix fiscal du baril de pétrole brut à 37 dollars alors que son prix réel s'est longtemps situé autour de 100 dollars n'est-il pas attentatoire d'un tel principe de sincérité des prévisions? De telles pratiques ne sont-elles pas constitutives d'un grief d'insincérité pouvant être objectivement invoqué par les parlementaires? Une telle minoration des recettes de la fiscalité pétrolière n'est-elle pas entachée d'une « *erreur manifeste, certaine et volontaire* »?

Il est bien admis que les erreurs d'estimation volontaires entraînent des conséquences néfastes à triples titres : moralement, elles impliquent un défaut de sincérité, techniquement, elles renseignent sur l'absence de prévisions et politiquement, elles faussent la physionomie du budget présenté au Parlement, à la Cour des comptes et au public<sup>2</sup>.

Même si un principe de sincérité budgétaire n'était pas alors encore inscrit dans le droit positif algérien, de telles pratiques ne constituaient-elles

---

<sup>1</sup>- Aaron WILDAVSKY, « Maîtriser les dépenses publiques : la théorie de la limitation des dépenses », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.2, n°4, p. 42.

<sup>2</sup>- Reymond MUZELLEC, *Finances publiques*, 15<sup>e</sup> édition 2009, Dalloz, p. 258.

pas une atteinte à la sincérité ne serait-ce qu'inscrite dans un registre uniquement moral ?<sup>1</sup>Pour le professeur ORSONI, « Peu de pays ignorent le principe de sincérité budgétaire comme de sincérité des comptes publics. Mais, que la référence en soit explicite ou implicite, dans son appréhension, **la part des cultures et des comportements nationaux s'avère le plus souvent prépondérante** »<sup>2</sup>.

CRC SOGEMA, Le consultant du projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB), relevait à juste titre que « Le prix officiel de 37 dollars est trop pessimiste et ne reflète pas les anticipations sur les prix futurs [...] la projection du budget ne peut reposer sur la moyenne des prix du passé, cela équivaut à considérer implicitement que les prix futurs du pétrole seront égaux à ceux du passé »<sup>3</sup>. L'exigence de sincérité doit conduire à s'écarter d'une telle « fiction » qui brouille la présentation budgétaire<sup>4</sup>. A ce titre, le consultant recommandait de changer de méthode d'évaluation des recettes attendues de la fiscalité pétrolière en proposant notamment d'adopter lors des prévisions budgétaires *des prix lissés du pétrole, soit une moyenne mobile qui incorpore quatre années passées et six années futures*.

---

<sup>1</sup>- Pour Etienne DOUAT, (« Contre le principe de sincérité », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 152), le principe de sincérité relève du registre moral à défaut d'une inscription en droit positif.

<sup>2</sup>- Gilbert ORSONI, « Le principe de sincérité à l'étranger », *Revue Française de Finances Publiques*, n°111 du 01 septembre 2010, p. 37.

<sup>3</sup>- Ministère des Finances, CRC SOGEMA, *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II volet CDMT*, 2009, p. 68.

<sup>4</sup>- Mouloud HEDIR, « Le budget algérien 2015 : entre frénésie des dépenses et baisse des prix pétroliers », dans les matinales de CARE du 21 août 2015, document consulté en ligne en date du 28 février 2019 à l'adresse : <http://care.axiomia.com/activites/les-matinales-de-care/item/774>

Une telle problématique renvoie inmanquablement à la question de savoir quelles seront les modalités de contrôle de cette sincérité en Algérie ? Quelle institution sera dédiée à ce contrôle ? La Cour des comptes, le Conseil constitutionnel<sup>1</sup> ou bien une simple institution budgétaire indépendante<sup>2</sup> à l'image du haut conseil des finances publiques en France<sup>3</sup>, du *Ufficio parlamentare di bilancio* en Italie rattaché au Parlement, ou encore le *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIRF) en Espagne, plus proche du pouvoir exécutif<sup>4</sup> ? De telles institutions sont de

---

<sup>1</sup>- A. GUIGUE, (art. cité, p. 33) explique l'appel au Conseil constitutionnel dans l'appréciation de la sincérité des lois de finances par « l'impossibilité pour les parlementaires de l'assurer eux-mêmes, et d'en tirer les conséquences par un vote négatif ou par le renversement du gouvernement ».

<sup>2</sup>- Pour plus de détail sur la diffusion des institutions budgétaires indépendantes en Europe, Cf. Patrizia MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », *Revue Française de Finances Publiques*, 01 mai 2014 n° 126, p. 99-112. Voir également, OCDE (2015), *Les institutions budgétaires indépendantes*, dans *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris, ainsi que *les principes de l'OCDE à l'usage des Institutions budgétaires indépendantes* du 12 février 2013, document disponible en ligne à l'URL : [http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Revised%20IFI%20Principles\\_FR%20-%202013-Feb-13.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Revised%20IFI%20Principles_FR%20-%202013-Feb-13.pdf), consulté en date du 23 septembre 2019.

<sup>3</sup>- Créée par la loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 et mis en place depuis le 21 mars 2013, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Il est chargé d'émettre des avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques qui sous-tendent les lois de finances. M. D. MIGAUD, Premier Président de la Cour des comptes, (dans *Revue française de Finances Publiques*, 01 août 2014, n° 127, p. 187), soulignait son rôle en ces termes : « en complémentarité avec la Cour des comptes, le Haut Conseil alerte publiquement les autorités publiques, à chaque étape de la procédure budgétaire, sur la capacité de notre pays à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière de finances publiques et à respecter les engagements qu'il a pris vis-à-vis de nos partenaires européens ».

<sup>4</sup>- Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? » *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 juillet 2015 n° 4, p. 1108. Cf. également, Aurélien BAUDU, « L'émergence graduelle d'un principe de stabilité budgétaire en Espagne », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2015 n° 131, p. 143.

nature à régler le problème de l'asymétrie de l'information budgétaire entre l'exécutif et le Parlement en offrant aux organes législatifs des moyens supplémentaires de contrôle.

Le rôle des institutions budgétaires indépendantes (IBI) est particulièrement déterminant en matière des prévisions budgétaires. Selon l'OCDE, elles peuvent être chargées carrément d'établir les prévisions officielles comme c'est le cas au Royaume-Uni et au Pays-Bas. D'autres IBI formulent des prévisions alternatives à celles du Gouvernement comme aux Etats-Unis et au Canada alors que d'autres formulent simplement des opinions sur les prévisions des autorités comme c'est le cas de la France et de la Suède<sup>1</sup>.

M-P PRAT donne les premières pistes de la prise en compte de la sincérité budgétaire par les acteurs des finances publiques «... vu des juridictions financières, c'est bien au travers de la certification qu'est évaluée, dans un premier temps, la sincérité des comptes»<sup>2</sup>. Il est vrai que l'appréciation de la sincérité par le Conseil constitutionnel est fondée sur le caractère de prévision du budget, alors que la Cour des comptes, dont les jugements sont parfois plus critiques, se prononce sur des comptes. « La Cour des comptes dispose, pour sa part, peut-être de plus de temps que le Conseil constitutionnel. Elle contrôle le principe de sincérité sur le fond *a posteriori* »<sup>3</sup>.

A certains égards, même s'il n'est pas en première ligne s'agissant du contrôle de la sincérité budgétaire, le juge financier n'est pas totalement absent du processus de contrôle et sa décision en matière de certification

---

<sup>1</sup>- OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>2</sup>- Michel-Pierre PRAT, « Le principe de sincérité en finances publiques : La prise en compte du principe par les acteurs publics », *Revue française de Finances Publiques* n°111 du 01 septembre 2010, p. 86.

<sup>3</sup>- *Ibid.*

conditionne la position du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>. Mais il faut dire que bien avant qu'il ne soit consacré organiquement tant en matière budgétaire que comptable dans la LOLF française<sup>2</sup>, le principe de sincérité connaissait en pratique une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel, la LOLF n'étant en définitif que le couronnement de procédures contentieuses antérieures très édifiantes<sup>3</sup> qui ont permis au principe de sincérité de s'affirmer progressivement et de s'affiner au fil des décisions<sup>4</sup>.

Le professeur ORSONI affirme que « les éléments de consécration implicite (du principe de sincérité) étant au demeurant déjà intervenus là où la consécration est devenue explicite »<sup>5</sup>. Ainsi que souligné par le professeur BOUVIER « La notion de sincérité budgétaire et comptable, pour être opérationnelle ne peut pas se résoudre en un couple formé par un principe juridique et le juge. Elle doit d'abord faire l'objet d'une construction

---

<sup>1</sup>- Jean-Luc ALBERT, « La sincérité devant le juge financier », *Revue Française de Finances Publiques* n°111 du 01 septembre 2010, p. 105.

<sup>2</sup>- La consécration organique du principe de sincérité budgétaire et comptable a conduit le Conseil constitutionnel a dégagé un ensemble de conditions pouvant entraîner l'annulation d'une loi de finances sur le fondement de l'insincérité. Une telle annulation ne peut être fondée que sur une insincérité intentionnelle issue d'une erreur manifeste et intentionnelle. En effet, les projections budgétaires relevant de la compétence du Gouvernement, celui-ci bénéficie d'une présomption de sincérité.

<sup>3</sup>- Avant la promulgation de la LOLF de 2001, Etienne DOUAT (« Contre le principe de sincérité, art. cité, p. 153) relevait que : « le principe de sincérité budgétaire ne reposait sur aucun fondement textuel [...] On le voit très clairement, si le nouveau texte proposait d'inscrire la sincérité au nombre des principes budgétaires, c'est que la jurisprudence constitutionnelle n'avait pas suffi à dégager jusqu'ici un principe juridiquement contraignant. Il fallait aller plus loin et établir une règle nouvelle ce qui fut fait par l'article 32 de la nouvelle loi organique ».

<sup>4</sup>- Hélène MANCIAUX, « De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 1 juillet 2005 n° 4, p. 982.

<sup>5</sup>- Gilbert ORSONI, « Le principe de sincérité à l'étranger », art. cité, p.40.

conceptuelle puis être ensuite incarnée dans des institutions administratives, politiques et juridictionnelles »<sup>1</sup>.

Tel n'est pas le cas en Algérie où la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière est tout simplement inexistante.

***B. Le principe de sincérité budgétaire s'entend de la sincérité du périmètre budgétaire***

Le périmètre budgétaire doit être défini d'une manière exhaustive. Pour ce faire, la LOLF énonce un certain nombre de règles protectrices du contenu matériel des lois de finances. Elle se donne pour but de mieux encadrer l'objet des lois de finances en étendant d'une part leur domaine de compétence **(1)** et en bannissant, d'autre part, d'une manière explicite la pratique des « *cavaliers budgétaires* » **(2)**.

***1. Un domaine des lois de finances sensiblement étendu***

Sur le fond, les lois de finances connaissent des domaines bien précis résumés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français dans trois sortes des domaine<sup>2</sup> : un domaine exclusif et obligatoire, un domaine

---

<sup>1</sup>- Michel BOUVIER, « La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal ? » *Revue française de Finances publiques* n°111 du 01 septembre 2010, p. 169. Cette idée est reprise par A. GUIGUE (art. cité, p. 2) en ces termes : « le principe a toujours été consacré *a posteriori* : dans l'ordre, la réglementation des finances privées, celle des finances locales, la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour les finances de l'État, la LOLF et enfin la Constitution. Au terme du processus, le droit français admet un principe de sincérité portant sur la loi de finances initiale, la loi de règlement, la comptabilité publique et la comptabilité privée ».

<sup>2</sup>- L'objet des lois de finances est cependant varié et épouse trois sortes de domaines tels qu'ils ressortent des considérants 69 et 70 de la décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel français sur la LOLF. Cependant, en l'absence d'une jurisprudence nationale comparable, une pareille catégorisation semble tout à fait envisageable dans le contexte algérien.

exclusif et non obligatoire et enfin, un domaine partagé. Les dispositions qui ne relèvent d'aucune de ces catégories ne peuvent être insérées dans une loi de finances.

Cependant, à la différence du législateur constitutionnel français qui donne une définition précise du contenu et de la forme de la loi de finances, le constituant algérien n'a pas éprouvé le besoin d'en faire autant.

A l'opposé de la LOLF française qui a consacré le III de l'article 34 à l'énumération exhaustive des dispositions relevant du domaine obligatoire et exclusif de la loi de finances de l'année<sup>1</sup>, le législateur organique algérien n'en a pas fait de même ni au titre de la loi n° 84-17 ni même au titre de la LOLF.

Pourtant, les dispositions proprement budgétaires, à l'instar par exemple de celles relatives à l'autorisation de perception des impôts<sup>2</sup>, ou à la création et la perception des taxes parafiscales<sup>3</sup>, ou bien encore celles portant ouverture des crédits<sup>4</sup>, relèvent bien du domaine obligatoire et exclusif des lois de finances. De telles dispositions constituent le cœur de métier d'une loi de finances dont on imagine mal qu'une loi ordinaire puisse s'en prévaloir sans entraîner un risque de censure.

Que ce soit en matière de domaine obligatoire et exclusif, de domaine facultatif et exclusif ou de domaine partagé, la LOLF se propose d'élargir le contenu de la loi de finances en y incluant de nouvelles facettes de la gestion des finances publiques qui étaient hors de portée des autorisations

---

<sup>1</sup>- Le III de l'article 34 de la LOLF française dispose en effet que : « La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°,5°,6°,7°, et 8° du I et aux 1°,2°,3° du II ».

<sup>2</sup>- Article 12 de la loi n° 84-17 et 16 de la LOLF.

<sup>3</sup>- Article 15 de la loi n° 84-17 et 20 de la LOLF.

<sup>4</sup>- Article 67 de la loi n° 84-17 et 73 de la LOLF.

budgétaires annuelles données par les lois de finances sous le règne de la loi n° 84-17.

Ainsi, outre les matières classiques telles que la fixation et l'autorisation des ressources et des charges budgétaires de l'Etat (art 14), l'autorisation de percevoir les impôts et l'évaluation de leur produit (art 16), l'autorisation d'instituer et de percevoir des taxes parafiscales (art 20), devront figurer obligatoirement dans chaque loi de finances et exclusivement dans une telle loi, deux autres matières nouvelles issues de la LOLF : l'autorisation de la rémunération des services rendus par l'Etat (art 19) et la détermination du plafond d'emploi (art 22). Le droit de regard du Parlement sur les finances de l'Etat se verra ainsi grandement élargi et le domaine exclusif des lois de finances sera certainement plus renforcé.

S'agissant du domaine facultatif et exclusif, celui-ci porte sur des dispositions qui relèvent exclusivement du domaine des lois de finances mais qui n'y figurent pas nécessairement à chaque fois. Ce genre de dispositions connaîtra également une extension car en plus des matières classiques à l'instar des dispositions portant sur les affectations de recettes (art 13), les lois de finances auront seules à déterminer les catégories d'organismes et d'établissements publics tenus de déposer leurs disponibilités financières auprès du Trésor (art 62) comme elles seront seules à même d'autoriser l'octroi des garanties de l'Etat et à fixer leur régime ainsi que la prise en charge des dettes des tiers (art 73)<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> - La réforme budgétaire prévoit que de telles dispositions devraient figurer à la troisième partie de la loi de finances de l'année.

lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ».

Cependant, l'article 18 de la LOLF confère aux lois de finances la compétence exclusive de prévoir « ...des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ». Ce domaine relevait, sous le règne de la loi 84-17, du domaine partagé en ce sens où aussi bien la loi de finances que les autres lois ordinaires prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière jouissaient de la compétence juridique d'en prévoir les dispositions.

Tel que rédigé, l'article 18 de la LOLF enlève toute compétence en cette matière à la loi prise en matière fiscale, domaniale et pétrolière de prévoir les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Il signifie tout simplement que seule la loi de finances est investie de la compétence d'en disposer<sup>1</sup>.

La question se pose dès lors de savoir si cette nouvelle compétence exclusive ne s'opposerait pas à une compétence constitutionnelle conférée au législateur ordinaire, en vertu de l'article 140-12, de légiférer en matière fiscale. Il s'agit là assurément d'une compétence constitutionnelle fortement circonscrite par une loi de rang inférieur quand bien même organique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>- Pourtant, l'avant projet de LOLF adopté en 2008 en Conseil des Ministres, se proposait d'apporter un simple aménagement technique en ce qu'il remplaçait le terme « pétrolière » par celui de « hydrocarbure et minière ».

<sup>2</sup>-Ainsi, la compétence fiscale se trouve partagée entre la loi de finances et le législateur ordinaire lequel bien entendu peut légiférer en cette matière en vertu des attributions que lui confère l'article 140-12 de la Constitution sous réserve que les conséquences sur l'équilibre financier de la loi de finances de l'année soit ré-encadré dans la plus prochaine loi de finances. La contrainte financière pesant sur le législateur lors de l'exercice de ses attributions qui affectent l'équilibre budgétaire fixé en lois de finances.

En tout état de cause, la LOLF consacre deux nouvelles matières devant relever du domaine partagé. Il s'agit des dispositions relatives à la comptabilité publique (art 73.4) et les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement (art 86) qui devront trouver place, respectivement, au niveau de la loi portant règlement budgétaire et de la troisième partie des lois de finances en mode LOLF.

***2. Les « cavaliers budgétaires » explicitement interdits : ou le domaine interdit***

Ainsi donc, les lois de finances ne sauraient contenir d'autres dispositions en dehors des matières citées par la loi organique. Cette stricte définition de leur contenu répond au souci de lutter contre la technique « *des cavaliers budgétaires*<sup>1</sup> », qui sous-tend des dispositions étrangères au contenu financier de la loi, laquelle technique « [...] avait transformé les textes budgétaires en de véritables fourre-tout législatifs »<sup>2</sup>, pratique assez répandue en France sous la IIIe et IVe République. La protection rigoureuse du contenu matériel des lois de finances relève également de l'intérêt du Parlement qui doit adopter la loi de finances dans des délais constitutionnels très stricts<sup>3</sup>.

Pour pallier aux pratiques antérieures consistant à introduire indûment des dispositions non financières ou non fiscales, la LOLF se propose d'interdire d'une manière explicite d'insérer de telles dispositions ne

---

<sup>1</sup>- Le but de l'interdiction des « cavaliers budgétaires » est souligné par M. BASLE ( *Le Budget de l'Etat, Paris La Découverte 2012, 7<sup>e</sup> édition, p. 22*), en ces termes : « On désarçonne ainsi « le cavalier » qui veut emprunter le cheval budgétaire (rapide et toujours disponible) au lieu des chevaux non budgétaires lents et rares (procédure législative ordinaire) ».

<sup>2</sup>- Eric Devaux, *Finances publiques*, Claude LOMBOIS (dir.), Bréal 2002, p. 31.

<sup>3</sup>- Charles de COURSON, « Le droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 189.

relevant pas de la compétence des lois de finances en stipulant d'une manière explicite au terme de son article 9 : « aucune disposition ne peut être insérée dans les lois de finances si elle n'entre pas dans l'objet de ces lois ».

Une telle disposition a des implications politiques majeures sur l'appréciation du degré de sincérité des lois de finances en ce qu'elle est, bien entendu, de nature à justifier le recours à l'examen du Conseil constitutionnel. La pratique en France renseigne que c'est sur cette base que les recours des parlementaires sont fréquemment formulés auprès du juge constitutionnel<sup>1</sup>. Les cavaliers budgétaires constituent les cas les plus fréquents de censure et ils sont de plus en plus soulevés d'office par le juge<sup>2</sup>.

Il faut signaler enfin qu'au-delà de la sincérité des prévisions et du périmètre budgétaires, le principe de sincérité est étroitement imbriqué avec les autres principes budgétaires.

Pour E. OLIVA, le principe de sincérité se combine avec le principe d'annualité<sup>3</sup> car la sincérité impose que toutes les dépenses de l'année soient

---

<sup>1</sup>- A ce titre, le Sénat français notait déjà en 2006 (*le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, note de synthèse n° 1 – 06 octobre 2006, document disponible en ligne à l'adresse : [http://www.senat.fr/ej/ej01/ej01\\_mono.html#toc11](http://www.senat.fr/ej/ej01/ej01_mono.html#toc11)), que : « depuis 1993, ce grief est même invoqué de façon quasi systématique, qu'il s'agisse des lois de finances, des lois de finances rectificatives ou, plus récemment, des lois de financement de la sécurité sociale ».

<sup>2</sup>- Eric OLIVA, « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques : une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs », *Petites affiches*, 15 juillet 2009 n° 140, p. 23.

<sup>3</sup>- Conformément à l'article 6 de la LOLF : « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, **pour chaque année civile**, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat... ». Le principe d'indexation de l'exercice budgétaire sur l'année civile n'est pas une pratique internationale uniforme. Dans certains pays à l'instar de la Grande-Bretagne, du Japon et du Canada, l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> avril pour se terminer le 31 mars suivant tandis qu'aux Etats-Unis, l'exercice budgétaire va du 1<sup>er</sup> octobre au 30 septembre suivant. Dans d'autres pays comme la France et l'Allemagne, il couvre une année normale de calendrier.

prévues. Il se combine avec le principe d'unité<sup>1</sup> en ce qu'il impose que toutes les dépenses figurent dans un document unique. Il renvoie au principe d'universalité<sup>2</sup> tant il impose de faire figurer l'ensemble des opérations sans contraction ni affectation. Le principe de sincérité se combine enfin avec le principe de spécialité<sup>3</sup> car la sincérité exige que les opérations soient précisément décrites<sup>4</sup>.

**Conclusion :**

La portée du principe de sincérité budgétaire se différencie donc de la sincérité comptable d'où une portée juridique différenciée s'agissant de la loi portant règlement budgétaire et les autres lois de finances. Réplique exacte de l'article 32 de la LOLF française, l'article 70 de la LOLF semble obéir au même raisonnement qui a conduit le Conseil constitutionnel français lors de l'interprétation de l'article 32 de la LOLF a souligné le caractère différencié de la portée du principe organique de sincérité ainsi posé<sup>5</sup>.

En effet, la loi portant règlement budgétaire s'entend de l'exactitude des comptes et appelle donc à un contrôle plus intense, « la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes »<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup>- L'article 14 de la LOLF dispose en ce sens que : « ...le dépôt de l'ensemble des recettes et des dépenses dans un document unique qui constitue le budget de l'Etat ».

<sup>2</sup>- L'article 14 de la LOLF dispose en effet que : « l'ensemble des recettes garantit la mise en œuvre de l'ensemble des dépenses... ». Le principe d'universalité se combine avec deux autres principes édictés par l'article 38 de la LOLF qui dispose pour le principe de non affectation que : « Aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière... ». Le même article cite pour le principe de non compensation que : « ...il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses ».

<sup>3</sup>- Conformément à l'article 23 de la LOLF les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.

<sup>4</sup>- Eric OLIVA, *finances publiques*, Paris Dalloz, 2<sup>e</sup> édition 2008, p. 128.

<sup>5</sup>- Le professeur ESCLASSAN (« Réflexions sur la promotion du principe de sincérité dans les systèmes financiers contemporains et ses conséquences », *RFFP*, n° spécial Maroc du 01 avril 2011, p. 43).

<sup>6</sup>- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 61.

alors que les autres lois de finances autres que celles portant règlement budgétaire « se caractérisent par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »<sup>1</sup>.

A la différence du principe de sincérité des finances privées qui revêt une conception moniste, la portée du principe de sincérité financière en droit public revêt un caractère dualiste. L'explication qui en est donnée réside certainement, comme le démontre le Professeur ESCLASSAN<sup>2</sup>, dans la dimension budgétaire de la sincérité, propre aux finances publiques, qui n'a pas d'équivalent dans les finances privées.

En tout état de cause, poser un tel principe de sincérité en droit laisse préfigurer un renforcement incessant du contrôle *a priori* juridictionnel du Conseil constitutionnel. N'ayant jamais rendu de jurisprudence en matière budgétaire et financière, le Conseil constitutionnel devra s'attendre à une profusion incessante des questions de constitutionnalité de la matière budgétaire, d'abord, du fait du caractère organique de la loi relative aux lois de finances<sup>3</sup>, et ensuite, du fait de l'extension récente des modalités de saisine du Conseil, à l'opposition parlementaire<sup>4</sup>. Doit-on s'attendre ainsi à ce que le grief d'insincérité deviendra dorénavant le cheval de bataille des parlementaires sur le terrain du droit ?

---

<sup>1</sup>- *Ibid.*, considérant 60.

<sup>2</sup>- Le professeur ESCLASSAN, *Ibid.*, relève cette particularité de la sincérité des comptes publics en ces termes : « Il n'est pas contestable que demeure un particularisme de la sincérité financière publique, notamment parce que la dimension budgétaire qui est propre aux finances publiques n'a pas son équivalent dans les finances privées. Ainsi, au contraire du Code de commerce qui consacre une vision moniste de la sincérité, la LOLF dans ses articles 27 et 32 en donne une vision dualiste ».

<sup>3</sup>- Les lois organiques devant obligatoirement être soumises au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 141 de la Constitution. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer à l'occasion de la promulgation de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, par avis n°02/A.L.O/CC/18 du 2 août 2018 sur le contrôle de conformité.

<sup>4</sup>- L'article 187 de la Constitution stipule en effet que : « Le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République, le Président du Conseil de la Nation, le Président de l'Assemblée Populaire Nationale ou le Premier ministre. Il peut être saisi également par cinquante (50) députés ou trente (30) membres du Conseil de la Nation ».

**Résumé :**

Le principe de sincérité vient tout juste d'être consacré comme un grand principe du droit budgétaire et comptable algérien en vertu des articles 65 et 70 de la loi organique n°18-15 du 02 septembre 2018 relative aux lois de finances LOLF. Polymorphe à première vue, le principe de sincérité ainsi posé renvoie dans son acception comptable à l'exactitude des comptes et sous-tend dans son acception budgétaire des prévisions réalistes et un périmètre budgétaire correctement défini. Bien que de portée juridique différenciée, qu'elle renvoie au budget ou à la comptabilité, la sincérité implique des conséquences positives à triples titres : moralement, la sincérité implique de dire la vérité, techniquement, outre qu'elle permet de neutraliser les *cavaliers budgétaires*, elle renseigne sur la maîtrise des prévisions et des comptes et politiquement, elle permet de rendre compte fidèlement, au Parlement, à la Cour des comptes et aux citoyens, de la gestion faite de l'argent public.

**Abstract:**

The principle of sincerity has just been consecrated as a major principle of Algerian budgetary and accounting law under Articles 65 and 70 of Organic Law 18-15 of September 02, 2018 relating to finances laws. Polymorphic at first sight, the principle of sincerity posed refers in accounting understanding to the accuracy of the accounts and underlies in its budgetary understanding realistic forecasts and a properly defined budgetary perimeter. Although its differentiated legal scope, whether it refers to budget or accounting, sincerity implies positive consequences in triple sadways: morally, sincerity implies telling the truth, technically, in addition to neutralizing budgetary riders, it informs about the control of forecasts and accounts and politically, it allows to report faithfully, to Parliament, the Court of Audit and citizens, the way that public money is managed.

**Mots clés :** LOLF, droit budgétaire et comptable, sincérité budgétaire, sincérité comptable, cavaliers budgétaires.

**Bibliographie :**

- ALBERT (J-L.), « La sincérité devant le juge financier », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010, n° 111, p. 105-109.
- ALVENTOSA (J-R.), « Loi de règlement et sincérité des lois de finances », *Petites affiches*, 04 mai 2010 n° 88, p. 3-22.
- ARTHIUS (J.), « Le renforcement de la transparence, introduction », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.J.D.J, 2009, p. 215-217.
- BASLE (M.), *le budget de l'Etat*, Paris : La Découverte, 2012, 7<sup>ème</sup> édition, 126 p.
- BAUDU (A.), « L'émergence graduelle d'un principe de stabilité budgétaire en Espagne », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2015 n° 131, p. 135-145.
- BAUDU (A.), « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p.131-148.
- BOUVIER (M.), « la sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 170-172.
- BOUVIER (M.), « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, éditorial.
- CALVI-REVEYRON (M.), « L'adaptation de la comptabilité publique à l'exigence de sincérité », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 115-119.

- CHAMARD-HEIM (C.), « La sincérité et les organisations internationales », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 63-68.
- CHOUVEL (F.), *finances publiques 2015*, Paris : Lextenso éditions, 18<sup>e</sup> édition, 244 p.
- CRIPPEN (D.), « La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires », *Dans la revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OCDE 2003, volume 3, n° 2, p. 157-171.
- DEVAUX (E.), *Finances publiques*, (sous la dir.) LOMBOIS (C.), Bréal 2002, 302 p.
- DOUAT (E.), « Contre le principe de sincérité budgétaire », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 151-152.
- ESCLASSAN (M-C), « Réflexions sur la promotion du principe de sincérité dans les systèmes financiers contemporains et ses conséquences », *Revue française de Finances Publiques* n° spécial Maroc du 01 avril 2011, p. 41-44.
- ESCLASSAN (M-C.), « Sincérité et gouvernance financière publique : y'a-t-il une sincérité financière publique spécifique? », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, « Finances publiques - Le principe de sincérité en finances publiques : Le(s) sens du principe », p. 47-51.
- FROMAGE (D.), « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 juillet 2015 n° 4, p. 1107-1120.

- GUIGUE (A.), « Du besoin à l'obligation de sincérité », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 27-30.
- HEDIR (M.), « Le budget algérien 2015 : entre frénésie des dépenses et baisse des prix pétroliers », dans les matinales de CARE du 21 août 2015, document consulté en ligne en date du 28 septembre 2019 à l'adresse : <http://care.axiomia.com/activites/les-matinales-de-care/item/774>.
- JOHAN (C) *et al.*, « Les conséquences des IPSAS sur la réforme des systèmes d'information financière publique: étude comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/3 Vol. 76, p. 563-581.
- LAMBERT (A.), «Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Le Seuil | Pouvoirs* 2010/3 - n° 134 p. 47 à 57.
- Les documents de travail du Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, n° EJ 1 octobre 2006.
- LITVAN (D.), « la qualité des comptes publics : point d'étape sur la réforme comptable de l'Etat et perspectives », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, p. 153-158.
- LITVAN (D.), « Les comptes 2009 de l'Etat : un effort particulier de transparence », *Gestion et Finances Publiques*, n°10, octobre 2010, p. 688-691.
- MAGARO (P.), « Les institutions budgétaires indépendantes », *Revue française de Finances Publiques*, 01 mai 2014 n° 126, p. 99-112.

- MANCIAUX (H.), « De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 1 juillet 2005 n° 4, p. 981-989.
- MILOT (J-P.), « Les nouvelles normes comptables de l'Etat », *la Revue du Trésor*, 84<sup>e</sup> année, n°8-9 août-septembre 2004, p. 510-518.
- Ministère des Finances- Algérie, CRC SOGEMA, *projet MSB-Phase II, manuel du participant, B05 ; calendrier et procédures budgétaires (saisie dans SIGBUD)*, septembre 2013.
- Ministère des Finances Algérie, Direction Générale de la comptabilité, *Manuel des procédures techniques financières et comptables du Trésor*, 2014, 198 p.
- Ministère des finances et CRC SOGEMA, *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, principes et méthode d'élaboration des stratégies sectorielles et du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*, janvier 2009.
- Ministère des Finances, CRC SOGEMA, *Projet MSB II : B06- Utilisation des nouvelles nomenclatures budgétaires*, septembre 2013.
- Ministère des Finances, DGB, *Projet de modernisation des systèmes budgétaires, rapport sur le processus de mise en œuvre de la préparation du budget* », février 2006.
- MONDINO (J.), HONIGMAN (C.), « La bonne foi dans le droit comptable : l'image fidèle », *Gazette du Palais*, 17 mars 2009, n° 76, p. 38-43.
- MUZELLEC (R.), *Finances publiques*, Paris : Dalloz, 15<sup>e</sup> édition 2009, 697 p.

- OCDE (2015), « *Les institutions budgétaires indépendantes* », dans le Panorama des administrations publiques 2013, Éditions OCDE, Paris.
- OLIVA (E.), « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 01 octobre 2015 n° 49, p. 93-113.
- OLIVA (E.), *finances publiques*, Paris : Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 2008, 512 p., collection aide-mémoire,
- ORSONI (G.), « Le principe de sincérité à l'étranger », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 37-46.
- PRAT (M.P), « La sincérité et sa mise en œuvre par les collectivités locales », *Revue française de Finances Publiques* n°111 du 01 septembre 2010, p. 85-87.
- SAIDJ (L.), « Le principe de sincérité en finances publiques : enjeux autour d'un principe controversé », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 3-9.
- SAIDJ (L.), *La place de l'éthique dans le monde contemporain : Ethique et finances publiques*, Actes du séminaire sur l'éthique, en hommage aux professeurs Gabriel MONTAGNIER et Abdelkader JEGHLOUL, Samedi 17 septembre 2011 p. 37-40 organisé conjointement par l'Institut d'économie douanière et fiscale d'Alger et l'Université Jean Moulin Lyon 3.
- SAOUDI (M.), « Le principe financier de vérité : Un principe d'avenir ? », *Revue française de Finances Publiques* n° 132 du 01 novembre 2015, p. 181-188.

- THÉBAULT (S.), « À quoi sert la qualité comptable ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2010 n° 112, p. 103-110.
- THEBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, Thèse pour le doctorat en droit, dirigée par BOUVIER (M.) Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2007, Paris : L.G.D.J, 2007, p. 387, Bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 47.
- WILDAVSKY (A.), « Maîtriser les dépenses publiques : la théorie de la limitation des dépenses », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.2, n° 4, p. 29-58.
- ZAHIR (C.), *Les perspectives de la réforme du système comptable public algérien relatif à l'exécution des opérations financières de l'Etat*, Thèse de doctorat (en arabe) 2013/2014, Université Ahmed BOUGARA, BOUMERDES.