

# Droit budgétaire Comptabilité publique LOLF et GBCP

Damien Catteau  
Maître de conférences en droit public  
à l'université Jean Moulin Lyon 3

**hachette**  
SUPÉRIEUR

# Table des matières



<b>Introduction</b> .....	7
---------------------------	---

## **CHAPITRE 1**

<b>L'évolution du cadre normatif des finances publiques</b> ...	15
---	----

### **I. Les sources des finances publiques**.....

A- La Constitution et les sources internationales.....	15
B- La loi organique relative aux lois de finances.....	18
C- Le décret gestion budgétaire et comptabilité publique (GBCP).....	21
D- Les sources résiduelles.....	23

### **II. Les principes budgétaires et comptables**.....

A- Les principes budgétaires « traditionnels ».....	25
B- Les nouveaux principes budgétaires.....	35
C- Les principes comptables.....	38

## **CHAPITRE 2**

<b>La modernisation du cadre technique des finances publiques</b> .....	40
---	----

### **I. La budgétisation orientée par la performance**.....

A- La budgétisation par programmes.....	40
B- La démarche de performance.....	44

### **II. Les nouvelles modalités de gestion**.....

A- La déclinaison opérationnelle des programmes.....	47
B- Les nouveaux acteurs de la gestion publique.....	49

**CHAPITRE 3****Les nouvelles procédures budgétaires issues de la LOLF**..... 52

<b>I. Le cadre d'élaboration du budget de l'État</b> .....	52
A- Le cadre juridique : les lois de finances.....	52
B- Le nouveau cycle budgétaire.....	56
<b>II. La préparation du budget de l'État</b> .....	58
A- La préparation du projet de loi de finances.....	58
B- Le débat d'orientation budgétaire.....	61
<b>III. L'adoption du budget de l'État</b> .....	63
A- L'examen en commission.....	63
B- La discussion budgétaire.....	65
C- Le contrôle et l'entrée en vigueur de la loi de finances.....	68
<b>IV. L'adaptation du budget aux aléas de l'exécution</b> .....	69
A- Les modifications réglementaires de crédits.....	70
B- Les nouveaux outils de maîtrise des dépenses.....	73

**CHAPITRE 4****La rénovation du cadre de gestion budgétaire et comptable**..... 77

<b>I. Le cadre de la gestion budgétaire</b> .....	77
A- La déclinaison opérationnelle des programmes et les niveaux de déclinaison.....	78
B- Les nouveaux documents de programmation de la gestion.....	79
<b>II. Le nouveau cadre comptable de l'État</b> .....	80
A- Définitions, typologie et champs d'application.....	80
B- Les différents types de comptabilité.....	81
C- Le système d'information financière de l'État (SIFE).....	84
<b>III. Le compte général de l'État</b> .....	85
A- Le référentiel comptable et les états financiers.....	85
B- Les nouveaux états financiers.....	86
C- Les contrôles internes de la qualité comptable.....	87
D- La certification des comptes de l'État.....	89

**CHAPITRE 5****Les nouveaux acteurs de la gestion**..... 93**I. Les acteurs de la gestion**..... 93

A– Les gestionnaires publics..... 94

B– Les ordonnateurs..... 97

**II. Les acteurs du contrôle**..... 102

A– Le contrôleur budgétaire..... 102

B– Les comptables publics..... 107

**CHAPITRE 6****Les procédures d'exécution des opérations de recettes et de dépenses**..... 115**I. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables**..... 115

A– Le contenu du principe..... 116

B– Les aménagements du principe..... 117

**II. La procédure d'exécution des dépenses**..... 125

A– La phase administrative..... 125

B– La phase comptable : le paiement..... 130

**III. La procédure de recouvrement des recettes**..... 135

A– Les particularités des procédures de recouvrement..... 135

B– La procédure de droit commun : Le titre exécutoire..... 137

C– Les procédures spéciales..... 142

**CHAPITRE 7****La diversification des contrôles : l'autre réforme**..... 145**I. Les contrôles politiques et administratifs**..... 145

A– Le contrôle politique : une revalorisation progressive..... 145

B– Les contrôles administratifs : l'essor de l'audit..... 149

**II. Les contrôles exercés par la cour des comptes**..... 152

A– Les contrôles non-juridictionnels..... 152

B– Les contrôles juridictionnels..... 155

**Bibilographie**..... 166

# Introduction

Les finances publiques sont intimement liées à la notion même d'État – qu'on songe en effet à la célèbre interrogation du professeur Paul Amssek : « *Peut-il y avoir un État sans finances?* » – et dès lors, elles existent sous une forme ou une autre depuis l'apparition de l'État organisé, sous l'Antiquité, voire au-delà. Néanmoins, au Moyen Âge notamment, ces finances publiques se conçoivent comme les finances du royaume, voire du roi lui-même et, dans une conception alors plus étroite, et pourtant assez classique, l'apparition des finances publiques est liée à l'apparition d'un droit de regard du peuple, par le biais de ses représentants, sur les finances de la nation.

On remarquera alors que, de tout temps, et le constat est encore d'actualité, le rôle du Parlement dans les institutions est intimement lié à son pouvoir en matière budgétaire. Ainsi, l'histoire des finances publiques peut-elle s'analyser comme un cycle dans lequel se succèdent les phases d'accroissement et de réduction des pouvoirs budgétaires du Parlement et permet ainsi de comprendre les motivations qui ont conduit à la modernisation des finances publiques par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et le décret du 7 novembre 2012 qui vient la compléter.

## Bref historique des finances publiques

Les deux grandes phases de l'histoire des finances publiques reproduisent en réalité les mêmes schémas, cycliques, de renforcement et d'affaiblissement du rôle du Parlement en matière budgétaire, de l'apparition à l'âge d'or des finances publiques au sortir de la Révolution (A) et de la rationalisation au renforcement du pouvoir budgétaire du Parlement sous la V<sup>e</sup> République (B)

## A– De l'apparition à l'âge d'or des finances publiques

### 1. L'apparition des finances publiques en Angleterre et en France

L'apparition des finances publiques est liée, on l'a dit, à celle du droit de regard des parlementaires sur les finances du royaume et donc, à l'origine, à l'apparition du principe de consentement à l'impôt, puis à la reconnaissance progressive des pouvoirs budgétaires du Parlement. Or, cette évolution, initiée en Angleterre, a été, avec un certain décalage, reproduite en France.

C'est en effet en Angleterre que le principe de consentement à l'impôt est apparu au XIII<sup>e</sup> siècle. Le roi Jean Sans Terre, après de nombreuses batailles infructueuses, notamment la défaite de Bouvines de 1214, subit une révolte de la noblesse anglaise. Les barons anglais réussissent alors à imposer au roi la Grande Charte (*Magna Carta*) du 15 juin 1215 mettant fin à l'arbitraire du roi. En réalité, ce texte comprend de nombreux articles traitant notamment des libertés fondamentales, de la reconnaissance des droits féodaux ou de la liberté des villes, mais cette charte va surtout imposer, en son article 12, le consentement à la levée de l'impôt par le Conseil commun du royaume. Il s'agit dès lors de l'apparition d'un droit de regard sur les finances publiques, qui vient fonder non seulement le droit budgétaire mais plus généralement le droit parlementaire.

Cette reconnaissance a néanmoins été plus progressive et surtout plus violente, les rois anglais n'ayant de cesse de se confronter à la noblesse et de contourner la Grande Charte, notamment s'agissant de la levée des impôts. C'est notamment au XVII<sup>e</sup> siècle, sous Charles 1<sup>er</sup>, que le conflit va devenir plus violent. En effet, Charles 1<sup>er</sup> a besoin d'argent et va contourner le Parlement principalement en créant des impôts indirects. Le conflit éclate alors à nouveau entre le roi et le Parlement qui est dissous à trois reprises. Finalement, le roi est contraint d'accepter la Pétition des Droits (*Petition of Rights*) du 7 juin 1628, qui renouvelle le principe de consentement de l'impôt en étendant d'ailleurs son périmètre à l'ensemble des impositions. Le principe d'annualité fait également implicitement son apparition puisque le consentement est renouvelé l'année suivante. Mais Charles 1<sup>er</sup> décide alors de lever à nouveau des taxes douanières, sans l'aval du Parlement. Devant le refus du Parlement, le conflit se poursuit et aboutit, après une guerre civile, au renversement du roi et à sa décapitation en 1649.

Le Parlement sortira victorieux et, quelques décennies plus tard, après la fuite de Jacques II, le Parlement offre la couronne à sa fille Marie II et lui impose la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) du 13 février 1689. Ce texte, qui là encore ne se limite pas aux finances publiques, affirme néanmoins le principe

d'autorisation annuelle du Parlement pour le recouvrement des recettes et pour les dépenses. Il apparaît surtout comme étant le symbole de la suprématie parlementaire en Angleterre.

En France, le principe de consentement à l'impôt a eu plus de mal à s'imposer. En réalité, il apparaît dès le XII<sup>e</sup> siècle par le biais de la convocation des états généraux chargés d'autoriser le roi à lever l'impôt. Mais, dès le XV<sup>e</sup> siècle, le roi obtient un droit permanent de lever l'impôt et s'affranchit donc du consentement des états généraux qui ne seront plus réunis jusqu'en 1789.

Dans un contexte financier dégradé, Louis XVI convoquera les états généraux en 1788. Ces états généraux, seront ainsi réunis le 5 mai 1789. Bien entendu, ces états généraux se concluront par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui, entre autre, consacre le principe de consentement à l'impôt en son article 14 et va même au-delà puisqu'il fonde le droit budgétaire avec un droit de contrôle des citoyens (et de leurs représentants) sur les comptes publics (art. 15). En tout état de cause, ces dispositions ne seront pas appliquées, ni d'ailleurs les dispositions des constitutions ultérieures qui pourtant comporteront parfois un dispositif budgétaire et il faudra attendre la Restauration pour que ces principes deviennent effectifs et que s'amorce l'âge d'or des finances publiques françaises.

## 2. La Restauration et l'âge d'or des finances publiques

C'est avec la Restauration et l'avènement au pouvoir de Louis XVIII que les finances publiques vont connaître un réel essor. En effet, Louis XVIII a une prodigieuse capacité à s'entourer de ministres compétents et ce sont deux ministres des Finances, le baron Louis et le comte de Villèle et un directeur de la comptabilité générale des finances, le marquis d'Audiffret, qui vont poser les bases du système budgétaire et comptable français.

Ainsi, du point de vue budgétaire, c'est le baron Louis et le comte de Villèle qui sont à l'origine des principes budgétaires dits traditionnels :

- la règle de l'annualité est réaffirmée en 1822 (l'exercice budgétaire correspond à l'année civile) ;
- le principe d'unité est provisoirement mis en œuvre mettant fin aux budgets extraordinaires ;
- le principe d'universalité est consacré par la règle du montant brut (non-contraction des recettes et des dépenses) en 1818 ;
- et le principe de spécialité, qui prévoit un vote des dépenses non plus en bloc mais par ministères est affirmé dès 1817 puis par sections en 1827 et enfin par chapitres en 1831.

Or, ces principes ont eu une incroyable pérennité malgré quelques mises entre parenthèses (notamment sous le Second Empire) et une légère adaptation par la LOLF (en 2001). Ils restent ainsi, au jour d'aujourd'hui, à la base de notre droit budgétaire.

Quant à la comptabilité publique, c'est essentiellement sous l'impulsion du marquis d'Audiffret que sont apparues les règles de la comptabilité publique notamment dans le cadre des ordonnances portant règlement de la comptabilité publique (ordonnances de 1822 et de 1838), dont les principes, bien entendu modernisés, restent assez largement, au moins dans leur esprit, à la base de notre système actuel. Qu'on songe, par exemple, au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables qui restent encore à la base du système de la comptabilité publique ou aux règles de reddition des comptes pratiquement inchangées. Plus généralement, ce renforcement du pouvoir budgétaire du Parlement est le symbole d'une revalorisation plus générale des pouvoirs du Parlement. Le baron Louis impose en effet dès 1814 la règle des « quatre temps alternés » selon laquelle le gouvernement prépare le budget, le Parlement le vote, les ministères l'exécutent et le Parlement le contrôle. La Charte de 1814 réaffirmant le principe du consentement de l'impôt, les chambres vont donc adopter le budget dès 1814 puis, à partir de 1818, en contrôler l'exécution par la loi des comptes (ancêtre de la loi de règlement). Enfin, c'est le respect de l'autorisation budgétaire qui est aussi consacré puisqu'à partir de 1817, les crédits deviennent limitatifs, et en 1819 les ouvertures exceptionnelles de crédits par voie réglementaire sont soumises à ratification du Parlement.

Ainsi, ce n'est pas un hasard si la Restauration est non seulement le berceau de nos finances publiques mais également le point de départ du parlementarisme français; parlementarisme qui ne connaîtra de remise en cause que sous la Cinquième République avec la rationalisation des pouvoirs du Parlement.

## **B– De la rationalisation à la modernisation des finances publiques**

### **1. De 1830 à 1958 : La cristallisation des finances publiques**

Faut-il en conclure que les finances publiques ne changent pas de 1830 à 1958 ? Ce n'est évidemment pas le cas. Sous le Second Empire, les règles de la comptabilité publique sont réaffirmées et même améliorées (notamment avec le décret du 31 mai 1862, en vigueur pendant 100 ans). Les principes budgétaires en revanche sont quelque peu mis entre parenthèses en raison du déséquilibre institutionnel

au profit de l'empereur et il faudra attendre la fin du régime pour que ces règles réapparaissent.

Sous les Troisième et Quatrième République, le pouvoir du Parlement, au contraire, s'accroît considérablement, notamment en matière budgétaire. Le contrôle parlementaire est à son paroxysme et de nombreux gouvernements tomberont d'ailleurs sur des questions budgétaires (ou économiques). Le rôle du Parlement devient même pesant : la règle des quatre temps alternés est altérée, le Parlement s'immisçant, notamment par le biais des commissions, dans la préparation des budgets. Paradoxalement, ce pouvoir quasi illimité devient source de paralysie alors que l'économie est soumise à rude épreuve (conflits mondiaux, crises financières, décolonisation etc.). Le budget est voté tardivement, le Parlement recourant de plus en plus à la technique des douzièmes provisoires et devient de plus en plus opaque et inefficace.

En 1958, le général de Gaulle souhaite mettre fin à ces dysfonctionnements et décide de rationaliser les pouvoirs du Parlement et, une fois de plus, le domaine budgétaire sera particulièrement, et très symboliquement, marqué par cette rationalisation drastique.

## 2. La rationalisation des pouvoirs budgétaires du Parlement

Ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958, fruit de la pensée conjointe du général de Gaulle et de Michel Debré, encadre très strictement les pouvoirs du Parlement : réduction du domaine de la loi, limitation de la responsabilité gouvernementale, réhabilitation de la dissolution, encadrement de la procédure législative etc. Bien entendu, le domaine budgétaire est directement touché par cette rationalisation et, en premier lieu, par la Constitution elle-même qui rétablit et renforce la prépondérance de l'exécutif en matière budgétaire (art. 44), pose une irrecevabilité financière très sévère à l'égard des propositions de lois et amendements parlementaires (art. 40) et encadre très strictement les délais d'adoption de la loi de finances, à peine de dessaisissement du Parlement d'ailleurs (art. 47).

Mais, essentiellement, la matière budgétaire est renvoyée à une loi organique plus précisément à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (ordonnance de l'article 92 de la Constitution, aujourd'hui abrogé), rédigée par Gilbert Devaux alors directeur du budget, dans la droite lignée de la rationalisation souhaitée par les pères de la Constitution, voire en réalité bien au-delà. L'ordonnance de 1959 va en effet considérablement renforcer le rôle de l'exécutif, notamment du ministère des Finances, au détriment des prérogatives parlementaires.

Par ailleurs, la modification du règlement général de comptabilité publique, en 1962, parachève ce renforcement au profit du ministre des Finances s'agissant cette fois de l'exécution du budget. Or, le décret du 29 décembre 1962 portant RGCP a été en vigueur pendant presque 50 ans avant d'être réformé, récemment, par le décret, très attendu, du 7 novembre 2012 relatif à la gestion publique et comptabilité publique.

L'ordonnance de 1959, dès son origine, était particulièrement critiquée; critiquée bien entendu par les parlementaires car elle réduisait à peau de chagrin leurs prérogatives en matière budgétaire, mais critiquée également pour sa constitutionnalité pour le moins douteuse (taxes parafiscales, encadrement du droit d'amendement etc.). Or, s'agissant d'une ordonnance prise dans le cadre de l'article 92, sa constitutionnalité n'avait pas été contrôlée par le juge constitutionnel et cette constitutionnalité ne pouvait, a posteriori, plus être remise en cause en vertu de la jurisprudence du Conseil lui-même (décision n° 60-6 DC, 15 janvier 1960, *Magistrats musulmans*). De plus, au fil des années, et malgré une extraordinaire longévité, cette ordonnance fut critiquée également pour son archaïsme et son inadaptation à la modernisation de la gestion publique.

C'est ainsi qu'en 2001, l'ordonnance fut finalement réformée, abrogée en réalité, et remplacée par la loi organique relative aux lois de finances (communément appelée la « LOLF ») qui a procédé à une véritable refonte des finances publiques françaises.

### **3. La refonte des finances publiques : La LOLF et le GBCP**

La LOLF a donc été adoptée en 2001 et a remplacé définitivement en 2005 la vieille ordonnance de 1959. Essentiellement, la LOLF poursuivait deux finalités. La première était de moderniser la gestion publique française et plus spécifiquement la procédure budgétaire. Ainsi, la LOLF a introduit un système de budgétisation orientée par la performance dans lequel les crédits sont désormais répartis par politiques publiques pour lesquelles sont définis des objectifs ciblés à atteindre. Elle a également essayé de donner plus de visibilité à la prise de décision budgétaire en renforçant la prévision pluriannuelle. Enfin, elle a mis en place les bases d'une modernisation du système de comptabilité publique français, il faut le dire quelque peu vieillissant. Plus généralement, la LOLF a procédé à un « toilettage » des règles budgétaires, même si, par exemple, elle a largement repris les principes budgétaires traditionnels – tout au plus, en les adaptant.

La seconde finalité de la LOLF était clairement de renforcer les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Sans entrer, dès à présent, dans trop de détails, le dispositif portait sur deux points : le renforcement du pouvoir décisionnel du

Parlement d'une part, notamment par l'implication du Parlement dans la définition des orientations budgétaires et par l'extension du droit d'amendement; et d'autre part l'extension de son pouvoir de contrôle avec, entre autres, la consécration de la mission d'évaluation et de contrôle, notamment par l'amélioration de l'information budgétaire et l'extension des pouvoirs des commissions des finances en la matière.

Mais en réalité, il faut bien le noter, la refonte des finances publiques par la LOLF va bien au-delà du texte lui-même. On peut en effet citer trois conséquences indirectes de la LOLF :

- D'abord, la LOLF a entraîné un vaste mouvement de modernisation des règles budgétaires et comptables dans le cadre de sa mise en application. Pour ne prendre que deux exemples, parmi d'autres, la mise en application de la LOLF a entraîné une refonte du cadre d'exécution des lois de finances. Elle a également amorcé une réforme profonde, toujours en cours d'ailleurs, du système de comptabilité publique.
- Ensuite, la LOLF a constitué une première amorce d'un mouvement plus général de revalorisation ou d'un rééquilibrage des pouvoirs du Parlement sous la V<sup>e</sup> République. Qu'on songe en effet à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, faisant suite aux travaux du comité Balladur avec pour finalité affichée de rééquilibrer les institutions de la V<sup>e</sup> République.
- Enfin, l'introduction de la notion de performance par la LOLF dépasse largement la seule question des finances publiques pour déborder sur celle de la réforme de l'État. Ainsi, sous l'impulsion de la LOLF, ce sont les modes de gestion publique, les pratiques administratives voire plus généralement la prise en charge des politiques publiques qui sont repensés dans le souci d'une meilleure efficacité. Concrètement, par exemple, la LOLF a servi de point de départ pour la mise en place d'une révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2010, outil au service de la réforme de l'État abandonné et remplacé par la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012.

Le système de comptabilité publique, quant à lui, avait été particulièrement ébranlé par la mise en application de la LOLF. Mais, paradoxalement, la LOLF, en elle-même, n'a pas remis en cause le système de comptabilité publique. Certes, la LOLF comprenait un volet comptable, plutôt réduit d'ailleurs, mais les principales innovations comptables étaient surtout issues des travaux de mise en œuvre de la LOLF. Ces dernières ont rendu inexorable une refonte du système de comptabilité publique, intervenue, presque dix ans plus tard, en novembre 2012.

En effet, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptabilité publique (GBCP) vient parachever la refonte des finances publiques initiée

par la LOLF. Or, si le GBCP n'a pas modifié en profondeur les règles de comptabilité publique, il constitue une petite révolution s'agissant de l'approche des finances publiques modernes. Son intitulé même illustre en effet la dimension systémique du droit financier : la gestion budgétaire et la gestion comptable forment un tout indissociable et il n'est désormais plus possible, non plus, de dissocier la programmation et l'exécution du budget, la démarche de performance, entre autres, irriguant désormais l'ensemble du cycle budgétaire.

Aussi, l'étude des finances publiques de l'État suppose-t-elle désormais de parfaitement comprendre ces deux textes fondamentaux de notre système budgétaire et comptable ainsi que leur articulation, et le présent ouvrage propose donc, au travers de 7 chapitres, de décrire ces nouvelles procédures budgétaires et comptables issues de la LOLF et du GBCP :

1. L'évolution du cadre normatif des finances publiques
2. La modernisation du cadre technique des finances publiques
3. Les nouvelles procédures budgétaires issues de la LOLF
4. La rénovation du cadre de gestion budgétaire et comptable
5. Les nouveaux acteurs de la gestion
6. Les procédures d'exécution des opérations de recettes et de dépenses
7. La diversification des contrôles : l'autre réforme

# L'évolution du cadre normatif des finances publiques

Le cadre normatif des finances publiques est bien entendu composé des sources juridiques des finances publiques épousant l'ensemble de la hiérarchie des normes (I). Mais au sein de ces normes juridiques, il faut faire un cas particulier des principes budgétaires et comptables qui revêtent une importance fondamentale en la matière, et ce, quelle que soit leur nature juridique formelle, par ailleurs assez variable (II)

## I. Les sources des finances publiques

On distingue assez classiquement ces sources en fonction de leur importance dans la hiérarchie des normes. Ainsi, il convient d'envisager tout d'abord les normes supra-législatives que sont la Constitution et les sources internationales (A), la loi organique (B), qui constitue le texte central en matière de finances publiques et les sources qu'on peut qualifier de « résiduelles » que sont les sources législatives et réglementaires (C).

### A– La Constitution et les sources internationales

On distinguera alors, plus par finalité pédagogique que par rigueur juridique, parmi les normes à valeur supra-législatives les sources constitutionnelles d'une part (1) et les sources internationales (2) de l'autre.

#### 1. Les sources constitutionnelles

Essentiellement, les sources constitutionnelles se divisent en deux groupes de normes. Les dispositions proprement constitutionnelles, c'est-à-dire inscrites dans le texte même de la Constitution et les dispositions intégrées au bloc de constitutionnalité à partir de la décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*.

## → La Constitution

Certaines constitutions, étrangères (la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 ou la loi fondamentale pour la République fédérale allemande du 8 mai 1949 par exemple) ou issues des régimes précédents (par exemple la Constitution du 5 fructidor an III), comportent une partie consacrée spécifiquement aux finances publiques. Ce n'est pas le cas de la Constitution française actuelle même si plusieurs dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 sont bel et bien consacrées, spécifiquement ou non, aux finances publiques.

Ainsi, en premier lieu, l'article 34 de la Constitution prévoit que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Cet article fonde donc la compétence parlementaire de principe en matière d'adoption du budget (même si, on le verra, le gouvernement dispose d'une position avantagée en la matière), mais surtout il renvoie l'essentiel de l'organisation du droit budgétaire à une loi organique, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 (la LOLF) en l'occurrence.

On trouve ensuite toute une série de dispositions relatives aux spécificités de la procédure législative en matière budgétaire, même si, là encore, une grande majorité de ces règles se trouve dans la loi organique. Ainsi, l'article 39 pose le principe de priorité d'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale en vertu du principe de consentement du peuple à l'impôt; L'article 40 encadre quant à lui spécifiquement le droit d'initiative et le droit d'amendement des parlementaires en matière financière en précisant que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* »; L'article 42 pose, depuis la dernière révision constitutionnelle, une spécificité des lois financières puisque contrairement aux autres textes, le texte débattu en première lecture n'est pas celui arrêté par les commissions mais le projet du gouvernement lui-même et enfin, l'article 49-3, l'engagement de responsabilité sur un texte, qui est lui aussi désormais réservé (sauf un texte par session) aux seules lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale.

S'agissant de l'article 47 de la Constitution (et article 47-1 pour les lois de financement de la Sécurité sociale), seul véritable article exclusivement financier, il rappelle, lui aussi, le principe de renvoi à une loi organique s'agissant de la procédure budgétaire, mais va tout de même non seulement encadrer les délais d'adoption de la loi de finances (70 jours et procédure accélérée de plein droit) mais également fonder l'existence de la Cour des comptes ainsi que sa mission d'assistance au gouvernement et au Parlement.

Un article 47-2 a d'ailleurs été inséré d'une part pour clarifier et renforcer ce rôle d'assistance de la Cour : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* » – que pour consacrer le principe de sincérité comptable et l'élever à un rang constitutionnel : « *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.* »

La révision constitutionnelle de 2008 a également modifié la procédure d'inscription à l'ordre du jour et est ainsi, pour ce qui concerne les finances, venue préciser dans son article 48 al. 3 que les lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale sont des textes pouvant être inscrits par priorité par le Gouvernement. Mentionnons enfin, pour mémoire et par souci d'exhaustivité, l'article 53 qui prévoit que « *les traités... qui engagent les finances de l'État ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ».

D'autres dispositions trouvent bien entendu à s'appliquer s'agissant de l'adoption de la loi de finances et de son exécution, dès lors que la loi de finances est une loi ordinaire soumise à la procédure législative – certes quelque peu modifiée – mais il ne s'agit pas ici à proprement parler de règles « financières ».

### → Les autres dispositions à valeur constitutionnelle

À côté de ces règles issues du texte de la Constitution, le Conseil constitutionnel reconnaît depuis la décision 71-44 DC *Liberté d'association* d'autres principes à valeur constitutionnelle formant ce que l'on appelle le « bloc de constitutionnalité ». Il s'agit en premier lieu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dont 3 articles ont un lien avec les finances publiques, voire même leur servent de fondement.

Ainsi, l'article 13 dispose que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Il s'agit du principe de nécessité de l'impôt qui, il est vrai, est plus un principe de droit fiscal qu'un principe de finances publiques.

L'article 14, quant à lui, dispose que « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Là encore, si cet article est à la base du principe fiscal de légalité de l'impôt, il n'en pose pas moins, tout comme l'article 13, le

principe de consentement à l'impôt qui n'est ni plus ni moins que le principe à la base du droit budgétaire.

Enfin, l'article 15 dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Cet article est fondamental car il fonde les règles de comptabilité publique mais surtout la mission de contrôle du Parlement et la mission d'assistance en la matière de la Cour des comptes.

Bien entendu, il existe bien d'autres principes constitutionnels potentiellement opposables aux lois de finances : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), les principes particulièrement nécessaires à notre temps (PPNT), ainsi que les principes, objectifs et exigences à valeur constitutionnelle, mais si le Conseil constitutionnel y fait parfois référence en matière budgétaire, ces principes ne sont généralement pas propres aux finances publiques. On citera néanmoins, pour l'exemple, l'exigence d'équilibre des comptes de la Sécurité sociale.

## 2. Les sources internationales

En réalité, le constat sera ici plus succinct puisque, par nature, la matière des finances publiques, et le droit budgétaire notamment, est un domaine régalien de l'État, qui ressort de l'exercice direct de sa souveraineté. Dès lors, on conçoit assez difficilement des accords internationaux intervenant dans ce domaine réservé à l'État.

Pourtant, il faut opérer ici deux tempéraments d'importance inégale d'ailleurs. Il existe, en effet et tout d'abord, de nombreux accords internationaux en matière commerciale ou fiscale qui dès lors ne sont pas sans lien avec nos finances publiques. Mais dans ce premier cas, on ne saurait les considérer comme de véritables sources des finances publiques françaises.

C'est surtout la construction européenne et donc le traité sur l'Union européenne qui constitue le seul texte international ayant trait et ayant un impact sur le droit budgétaire français. Point bien entendu de transfert de compétences ici, pour les raisons évoquées plus haut, mais à tout le moins, les critères de convergences, les règles liées à la discipline budgétaire, d'ailleurs récemment étendus par le traité budgétaire européen (**traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012**) dans la zone euro constitue une contrainte (quand bien même elle serait peu effective) normative que doivent respecter les lois de finances et donc une source positive du droit budgétaire français.

## B– La loi organique relative aux lois de finances

Comme mentionné plus haut, la Constitution fait référence, à plusieurs reprises, à une loi organique ayant pour objet de préciser les principes posés par la Constitution. Longtemps, cette loi organique était en fait une ordonnance,