



Connaissance
du droit

Michel Lascombe
Xavier Vandendriessche

LES FINANCES PUBLIQUES

4^e édition

 DALLOZ

DR 619

Les finances publiques

4^e édition

2001

Michel Lacombe
Xavier Vandendriessche
professeurs à l'Université de Lille II



DALLOZ

Table des matières

Introduction	1
Chapitre préliminaire	5
X - Section 1	5
Les finances de l'État	
X - Section 2	7
Les finances publiques : distinctions	
— I. La distinction entre finances publiques et finances privées	7
— II. La distinction entre finances classiques et finances modernes	8
A. Les finances publiques classiques	9
B. Les finances publiques modernes	12
— III. Aspects particuliers des finances contemporaines	14
Chapitre I	17
Les sources du droit public financier	
- Section 1	18
Les sources constitutionnelles	
— I. La Constitution	18
— II. Les lois organiques	19
- Section 2	21
Le droit communautaire	
X - Section 3	24
Les autres textes	
— I. Les règlements des assemblées	24

— II. La loi	25
— III. Les textes réglementaires	26
X - Section 4	27
La jurisprudence	
— I. La jurisprudence constitutionnelle	28
A. L'intervention du Conseil Constitutionnel	28
B. Principaux apports de la jurisprudence constitutionnelle	29
— II. La jurisprudence administrative	30
— III. La jurisprudence financière	31
Chapitre II	35
Les principes financiers	
- Section 1	35
Le principe de l'annualité	
— I. L'annualité du contenu des lois de finances et de financement	36
— II. L'annualité de l'exécution des lois de finances	37
- Section 2	40
Le principe de l'unité	
— I. Le faux principe de l'unité matérielle	40
— II. Le principe détourné de l'unité formelle	41
A. Les deux parties de la LF	42
B. Les budgets annexes	43
C. Les comptes spéciaux du trésor	46
- Section 3	50
Le principe de l'universalité	
— I. La règle solide de la non-contraction	50
— II. La règle assiégée de la non-affectation	51

A. Les procédés directs d'affectation	52
B. Les procédés indirects d'affectation	54
- Section 4	55
Le principe de la spécialité des crédits	
- Section 5	57
Le principe d'équilibre	
— I. La notion d'équilibre économique et financier	58
— II. La persistance du déséquilibre	58
— III. Le financement du déséquilibre	62
A. Dans le cadre budgétaire	62
1. Le Trésor public	62
2. Les ressources du Trésor	63
a. Le recours aux correspondants du Trésor	64
b. Le recours à l'emprunt	65
B. Dans le cadre des LFSS	68
X - Section 6	69
Le principe de sincérité	
— I. Insincérité interne de la LF	70
— II. Insincérité externe à la LF	71
Chapitre III	73
Lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale	
- Section 1	73
Notion de lois de finances	
— I. Caractéristiques des lois de finances	74
A. Définition des lois de finances	74
B. Les différentes lois de finances	76
C. La nature juridique des lois de finances	79

✗ II. Les autorisations budgétaires	81
✗ A. Les autorisations budgétaires de dépenses	81
1. La notion de crédit	81
2. La variété des crédits	82
a. Les crédits classés en fonction de la nature de l'opération autorisée	82
b. Les crédits classés en fonction de la rigidité de l'autorisation contenue	83
c. Les crédits classés en fonction du moment où ils sont alloués	85
✗ B. Les autorisations budgétaires de recettes	85
1. Les différents types d'autorisations budgétaires de recettes	86
2. Le contenu des autorisations budgétaires de recettes	87
- Section 2	88
Notion de loi de financement de la sécurité sociale	
— I. Caractéristiques des lois de financement	88
A. Définition des lois de financement	89
B. Les différentes catégories de lois de financement	90
C. La nature juridique des lois de financement	92
— II. Les autorisations contenues dans les lois de financement	93
Chapitre IV	95
L'élaboration des décisions financières	
- Section 1	96
La procédure de préparation	
— I. La détermination du cadre général	97
A. Le choix de la stratégie budgétaire	97

B. L'envoi de « lettres de cadrage » et le budget de reconduction	98
C. La fixation des plafonds ministériels	99
— II. La mise au point du contenu des budgets ministériels	100
A. La détermination des choix particuliers	101
B. Les « conférences ministérielles »	102
C. La mise au point définitive du projet de loi de finances	102
- Section 2	103
La présentation des projets de loi à caractère financier	
— I. La présentation du projet de loi de finances	103
A. La présentation matérielle de la LF	104
1. Le projet de LF et les états annexés	104
2. Les documents annexes	106
3. Les autres documents financiers	107
B. La présentation juridique de la loi de finances	108
1. Classification par ministère	108
2. Classification par titre	109
3. Répartition des dépenses par chapitre	110
— II. La présentation du projet de loi de financement	111
✗ Chapitre V	115
L'adoption et l'entrée en vigueur des lois financières	
- Section 1	115
La procédure d'adoption	
— I. Le dépôt	115
— II. L'examen en commission	116
— III. L'examen en séance publique	118

A. La discussion	119
B. La navette parlementaire	121
- Section 2	122
L'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement	
— I. Les limites à l'initiative parlementaire	122
— II. Les délais d'adoption et leurs sanctions	126
- Section 3	130
Entrée en vigueur des lois financières	
— I. La promulgation des lois financières	130
A. Les incidents pouvant survenir avant la promulgation	130
B. Le délai de promulgation	132
— II. La publication des lois financières	133
Chapitre VI	135
L'exécution des lois de finances	
- Section 1	135
Les acteurs : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	
— I. Les ordonnateurs	136
— II. Les comptables	137
- Section 2	138
Les actes	
— I. La répartition des crédits	139
— II. Actes réglementaires affectant la structure de l'autorisation budgétaire	141
A. Les décrets de virement	141
B. Les arrêtés de transfert	142
— III. Actes réglementaires affectant le montant global des crédits alloués	143

A. Les décrets d'avances	144
B. Les autres procédures prévues par l'Ord. organique	145
- Section 3	146
Les procédures	
— I. La procédure de dépense	147
A. La phase administrative	147
B. La phase comptable	149
— II. Les procédures de recettes	150
Chapitre VII	153
Le contrôle de l'exécution du budget	
- Section 1	153
Les différents types de contrôles	
— I. Le contrôle administratif	153
A. Le contrôle financier	154
B. Le contrôle exercé par les comptables	155
C. Le contrôle de l'Inspection générale des finances	156
— II. Le contrôle juridictionnel	157
— III. Le contrôle parlementaire	160
- Section 2	163
Les sanctions envers les agents d'exécution	
— I. Les sanctions applicables aux comptables	164
A. L'étendue de la responsabilité des comptables	164
B. Les garanties de la responsabilité des comptables	165
— II. Les sanctions applicables aux ordonnateurs	166
A. Les sanctions traditionnelles	166
B. Les sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière	168

Chapitre VIII	171
Particularités du droit financier des collectivités locales	
- Section 1	172
Le cadre des actes budgétaires des collectivités locales	
— I. L'application des principes budgétaires	172
A. L'adaptation des principes	172
B. La nécessité de l'équilibre budgétaire	174
— II. L'adoption des budgets locaux	176
A. La présentation des actes budgétaires locaux	176
B. La procédure d'adoption des budgets locaux	177
— III. L'exécution et le contrôle du budget	179
- Section 2	182
Les opérations budgétaires des collectivités locales	
— I. Les opérations de recettes	182
A. Les recettes propres	182
B. Les emprunts	183
C. Les concours de l'État	184
— II. Les opérations de dépenses	186
A. Les dépenses interdites	186
B. Les dépenses obligatoires	186
Index alphabétique	189



LES FINANCES PUBLIQUES

Finances de l'État, finances sociales, finances locales : les finances publiques sont souvent considérées comme une matière rébarbative et, en tout cas, complexe.

Intégrant les derniers développements relatifs aux lois de financement de la sécurité sociale et à l'influence de plus en plus déterminante du droit communautaire, cet ouvrage présente les principes, procédures et règles qui gouvernent les finances publiques de notre pays. Il révèle aussi certaines curiosités d'un droit financier qui s'éloigne parfois des règles de base du droit public. Plus généralement, il examine la répartition effective des rôles entre les différents acteurs concernés (Parlement, ministères, différentes juridictions) et synthétise la pratique effective du droit public financier.

Parallèlement, les prises de position parfois critiques des auteurs invitent à une réflexion sur l'évolution même du droit public financier.

Les étudiants et candidats aux concours trouveront naturellement en ce livre un auxiliaire précieux.

Michel Lascombe, agrégé de droit public, ancien doyen de la Faculté de droit de Valenciennes, est professeur à l'Université de Lille II et membre du GREEF.

Xavier Vandendriessche, agrégé de droit public, ancien membre du jury de l'École nationale d'administration, est professeur à l'Université de Lille II, dont il est vice-président, et directeur du Groupe de recherches et d'études sur l'éthique financière (GREEF).

ISBN 2 247 04414 X



9 782247 044146

<http://www.dalloz.fr>