

précis
DOMAT

DROIT PUBLIC

Martin COLLET

FINANCES PUBLIQUES

8^e édition

2023-2024

LGDJ un savoir-faire de
Lextenso

FINANCES PUBLIQUES

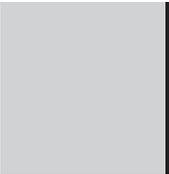
8^e édition

MARTIN COLLET

Professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas
Ancien membre du Conseil des prélèvements obligatoires



© 2023, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275117225
ISSN : 2968-7454
Collection : Précis Domat



SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE. PROPOS INTRODUCTIFS	15
Chapitre 1. L'objet du droit des finances publiques	17
<i>Section 1. La légitimation procédurale de la gestion publique</i>	19
§ 1. Le principe du consentement à l'impôt	20
§ 2. Les règles « classiques » du droit budgétaire	22
<i>Section 2. La légitimation substantielle de la gestion publique</i>	23
§ 1. Le renouvellement des objectifs	25
§ 2. L'évolution du cadre juridique	30
Chapitre 2. Les acteurs de la gestion publique	33
<i>Section 1. Les administrations publiques</i>	33
§ 1. Une notion forgée par le droit européen	34
§ 2. Une notion reçue par le droit interne	36
<i>Section 2. Les organes de gestion de l'argent public</i>	46
§ 1. Les ordonnateurs	47
§ 2. Les comptables publics	48
§ 3. La responsabilité financière des gestionnaires publics	51
<i>Section 3. Les organes de contrôle</i>	59
§ 1. Les organes administratifs	59
§ 2. Les organes juridictionnels	65
Chapitre 3. Les outils de la gestion publique	77
<i>Section 1. Les budgets</i>	78
§ 1. La notion de budget	78
§ 2. La nomenclature budgétaire	80

§ 3. Les principales catégories de budget	81
Section 2. Les décisions de gestion	97
§ 1. Les opérations de recette	98
§ 2. Les opérations de dépense	99
§ 3. Les opérations de trésorerie	101
Section 3. Les opérations comptables	103
§ 1. Favoriser les contrôles	104
§ 2. Améliorer la gestion	105
DEUXIÈME PARTIE. LES OBJECTIFS MACROÉCONOMIQUES	109
Titre 1. L'équilibre monétaire	117
Sous-titre 1. La monnaie	119
Chapitre 1. Une définition fonctionnelle	121
Section 1. La monnaie : un outil	121
§ 1. Les critères d'identification	121
§ 2. Les trois fonctions traditionnelles	124
§ 3. Une fonction politico-symbolique : le cas de l'euro	125
Section 2. Un outil garanti par l'État	134
§ 1. La capacité de la monnaie à susciter la confiance	134
§ 2. Le rôle de l'État	135
Section 3. Un outil créé par les banques	139
§ 1. La création de monnaie par les banques commerciales	140
§ 2. La création de monnaie par les banques centrales	140
Chapitre 2. Masse monétaire, taux d'intérêt et formation des prix	143
Section 1. Les notions de base	143
§ 1. Le niveau des prix	143
§ 2. Les taux d'intérêt	148
Section 2. Les interactions	150
§ 1. Masse monétaire et niveau des prix	150
§ 2. Prix, taux d'intérêt, production et chômage	151
Chapitre 3. Les taux de change	155
Section 1. Le marché des changes	156

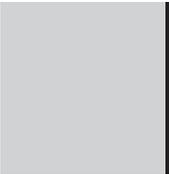
<i>Section 2. L'évolution spontanée des taux de change</i>	158
<i>Sous-titre 2. Les politiques monétaires</i>	161
Chapitre 1. La conduite des politiques monétaires : les banques centrales	163
<i>Section 1. L'émergence des banques centrales</i>	163
§ 1. Les banques centrales étatiques	164
§ 2. Le système européen de banques centrales.....	165
<i>Section 2. Les fonctions des banques centrales</i>	169
§ 1. La conduite des politiques monétaires	170
§ 2. La garantie du système de paiement	171
§ 3. La régulation bancaire et financière	173
<i>Section 3. Le statut des banques centrales</i>	175
§ 1. Un mandat fixé par le pouvoir politique	176
§ 2. Des garanties d'indépendance	178
Chapitre 2. Les instruments de politique monétaire	183
<i>Section 1. Les opérations d'open market</i>	184
§ 1. La prise en pension	184
§ 2. L'achat et la vente d'obligations	186
<i>Section 2. Les facilités permanentes</i>	188
<i>Section 3. Les réserves obligatoires</i>	189
<i>Section 4. L'intervention sur le marché des changes</i>	190
§ 1. Les interventions en régime de changes fixes	191
§ 2. Les interventions en régime de changes flottants	193
<i>Section 5. La communication</i>	195
Titre 2. L'équilibre budgétaire	199
Chapitre 1. Le phénomène de l'endettement public	201
<i>Section 1. La notion de dette publique</i>	202
<i>Section 2. Les motifs de l'endettement public</i>	204
<i>Section 3. Les limites à l'endettement public</i>	207
§ 1. Les limites juridiques traditionnelles	207
§ 2. Les limites économiques	210
<i>Section 4. La résorption de l'endettement public</i>	213
§ 1. L'intervention monétaire	213
§ 2. L'austérité budgétaire	214
§ 3. Le « défaut »	216

Chapitre 2. Les contraintes budgétaires européennes	221
Section 1. Les normes d'origine	222
§ 1. Le Traité de Maastricht	222
§ 2. Le pacte de stabilité et de croissance	225
Section 2. Les crises et leurs conséquences directes	227
§ 1. De la crise économique à la crise des dettes souveraines	228
§ 2. Les réactions « non conventionnelles » de la Banque centrale européenne	236
§ 3. L'instauration de dispositifs de gestion de crise	243
Section 3. Le renforcement de la discipline budgétaire	244
§ 1. Les normes budgétaires	247
§ 2. La surveillance des États	256
TROISIÈME PARTIE. LA PRATIQUE MICROÉCONOMIQUE	261
Titre 1. Les recettes publiques	263
Sous-titre 1. Les recettes définitives	265
Chapitre 1. Les prélèvements obligatoires	267
Section 1. Les impositions de toute nature	268
Sous-section 1. Les éléments communs	269
§ 1. La définition des impositions	269
§ 2. La détermination du régime des impositions	271
Sous-section 2. La diversité des impositions	275
§ 1. Une diversité d'objet : les politiques fiscales	276
§ 2. Une diversité d'affectation	287
Section 2. Les cotisations sociales	291
§ 1. La notion	291
§ 2. Le régime juridique	294
Chapitre 2. Les contributions volontaires	299
Section 1. Les catégories	299
§ 1. Les redevances	299
§ 2. Les cotisations volontaires obligatoires	302
Section 2. Le régime	304

Chapitre 3. Les revenus du patrimoine	305
<i>Section 1. Les revenus de l'État actionnaire</i>	305
<i>Section 2. Les revenus du domaine</i>	309
<i>Sous-titre 2. L'emprunt</i>	311
Chapitre 1. L'accès au financement bancaire	313
<i>Section 1. La constitution des emprunts</i>	313
<i>Section 2. Le cas des emprunts « toxiques »</i>	316
§ 1. La souscription d'emprunts « structurés »	316
§ 2. Les réactions législatives	318
Chapitre 2. L'accès au financement obligataire	321
<i>Section 1. La notation de la dette</i>	324
§ 1. Les agences de notation	325
§ 2. La notation « souveraine »	334
<i>Section 2. L'émission et la gestion de la dette</i>	338
§ 1. Le support juridique	338
§ 2. Les modalités pratiques	344
<i>Sous-titre 3. Les transferts financiers entre administrations publiques</i>	349
Chapitre 1. Le financement des collectivités territoriales	351
<i>Section 1. Les ressources fiscales</i>	353
§ 1. La fiscalité affectée	353
§ 2. La fiscalité transférée	356
<i>Section 2. Les flux de péréquation</i>	357
<i>Section 3. Les dotations de l'État</i>	360
§ 1. Les concours financiers	361
§ 2. Les dotations pour participation aux politiques publiques de l'État	366
Chapitre 2. Le financement des prestations sociales	367
<i>Section 1. L'évolution du modèle français de sécurité sociale</i>	368
§ 1. L'universalisation du droit à prestation	368
§ 2. La solidarité entre régimes	370
<i>Section 2. La diversité des transferts</i>	371
§ 1. Les ressources fiscales affectées	371
§ 2. Les dotations budgétaires	376
§ 3. Les flux entre caisses	377

Titre 2. Les dépenses publiques	379
<i>Sous-titre 1. La classification des dépenses</i>	385
Chapitre 1. Les dépenses obligatoires	389
<i>Section 1. Les dépenses obligatoires générales</i>	389
§ 1. Les impôts dus par les administrations publiques	389
§ 2. La condamnation pécuniaire des administrations publiques.....	395
<i>Section 2. Les dépenses obligatoires spécifiques</i>	397
§ 1. Les dépenses obligatoires des collectivités locales.....	397
§ 2. Les dépenses obligatoires de l'État	398
§ 3. Les dépenses obligatoires de la sécurité sociale.....	400
Chapitre 2. Les dépenses facultatives	401
<i>Section 1. Les subventions</i>	404
§ 1. Les subventions aux opérateurs privés.....	404
§ 2. Les subventions accordées aux délégataires de service public ...	406
<i>Section 2. Les garanties financières</i>	408
§ 1. Les garanties de l'État	408
§ 2. Les garanties des collectivités locales	411
<i>Sous-titre 2. La programmation des dépenses</i>	413
Chapitre 1. Les « grands principes » de présentation du budget	415
<i>Section 1. Le principe de sincérité</i>	415
<i>Sous-section 1. Les évaluations de recettes et de dépenses</i>	417
§ 1. Le sens du principe	417
§ 2. La portée du principe.....	423
<i>Sous-section 2. Le périmètre des budgets publics</i>	426
§ 1. Le principe d'unité	427
§ 2. Le principe d'universalité.....	436
<i>Section 2. Le principe d'annualité</i>	445
§ 1. La signification du principe	445
§ 2. Les aménagements.....	447
<i>Section 3. Le principe de spécialité</i>	458
<i>Sous-section 1. La structure des documents budgétaires</i>	459
§ 1. Le découpage en parties	459
§ 2. Les documents annexes	462

<i>Sous-section 2. La nomenclature budgétaire</i>	464
§ 1. Le développement de la spécialisation par objectifs	465
§ 2. Les limites de la « démarche de performance »	474
Chapitre 2. La procédure budgétaire	481
<i>Section 1. Le budget de l'État</i>	481
§ 1. La préparation du budget.....	481
§ 2. Le pouvoir d'amendement	485
§ 3. L'adoption du budget	486
<i>Section 2. Les collectivités territoriales</i>	489
<i>Sous-titre 3. L'exécution du budget</i>	491
Chapitre 1. La portée de l'autorisation	493
<i>Section 1. Le montant des crédits</i>	495
§ 1. Les modifications à la baisse	495
§ 2. Les modifications à la hausse	497
<i>Section 2. L'affectation des crédits</i>	498
Chapitre 2. Le cadre comptable	501
Index	507



PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJDA	<i>Actualité juridique – Droit administratif</i>
Al.	Alinéa
Ann.	Annexe
APU	Administration publique
Art.	Article
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d’État
ASSO	Administration de sécurité sociale
ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
BOFiP	<i>Bulletin officiel des finances publiques</i>
Bull. civ.	<i>Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation</i>
CA	Cour d’appel
CAA	Cour administrative d’appel
Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
C. civ.	Code civil
C. comm.	Code de commerce
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	Conseil d’État ¹
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
Chr.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJA	Code de justice administrative
CJF	Code des juridictions financières
CJUE	Cour de justice de l’Union européenne
C. mon. fin.	Code monétaire et financier
Comm.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
Concl.	Conclusions
Cour EDH	Cour européenne des droits de l’homme

¹ 1. Les décisions sont citées avec le numéro de la requête (afin de faciliter leur recherche, notamment sur le site : www.legifrance.gouv.fr).

CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRC	Chambre régionale des comptes
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CSS	Code de la Sécurité sociale
D.	Décret
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz</i>
Déc.	Décision du Conseil constitutionnel
DGFIP	Direction générale des finances publiques
<i>Dr. adm.</i>	<i>Droit administratif</i>
<i>Dr. fisc.</i>	<i>Revue de droit fiscal</i>
Fasc.	Fascicule
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>Gazette du Palais</i>
Instr.	Instruction
JCP A	<i>La semaine juridique (juris-classeur périodique) – édition administrations et collectivités territoriales</i>
JCP G	<i>La semaine juridique (juris-classeur périodique) – édition générale</i>
JO	Journal officiel de la République française
L.	Loi
LF	Loi de finances
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LR	Loi de règlement
<i>Mél.</i>	<i>Mélanges</i>
M€	Million(s) d’euros
Md€	Milliard(s) d’euros
Not.	Notamment
Obs.	Observations
ODAC	Organisme divers d’administration centrale
Ord.	Ordonnance
Plén.	Plénière fiscale
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
préc.	précité
<i>Rec.</i>	<i>Recueil Lebon</i>
Rep. Min.	Réponse ministérielle
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>Rev.</i>	<i>Revue du Trésor</i>
<i>Trésor</i>	
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFFP</i>	<i>Revue française de finances publiques</i>
<i>RJEP</i>	<i>Revue juridique de l’économie publique</i>
<i>RJF</i>	<i>Revue de jurisprudence fiscale</i>
<i>RSLF</i>	<i>Revue de science et de législation financière</i>
s.	Suivant(e)s
Sect.	Section du contentieux du Conseil d’État
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

PREMIÈRE PARTIE

PROPOS INTRODUCTIFS

1 L'objet étudié. L'étude des finances publiques consiste à observer les *flux d'argent public* : non seulement, comme le suggère le terme « finances », les recettes qui alimentent les caisses des administrations publiques¹ (et permettent ainsi de financer² leur action), mais aussi les dépenses que ces administrations réalisent.

Or, ces flux d'argent public³ présentent de nombreux traits singuliers : l'État, les communes ou encore les universités ne gagnent pas leur vie et ne gèrent pas leurs fonds comme un particulier ni comme une entreprise privée. Aux activités spécifiques qui sont les leurs, structurées autour de la notion d'intérêt général, sont associées des prérogatives exorbitantes du droit commun (telles que le pouvoir de

■ 1. Comme on le précisera (v. *infra*, n° 27 et s.), cette notion d'administration publique (APU) recouvre l'État, les collectivités territoriales, les caisses de sécurité sociale et diverses entités juridiques chargées de missions de service public.

■ 2. Comme le relève Gaston Jèze, le mot « finance », au singulier, vient du latin « *finis* » qui signifie « fin » ou « terme » et désigne ainsi, dans le champ du droit, la fin des opérations juridiques, à savoir le paiement. Au Moyen-Âge, le mot s'est imposé pour signifier « paiement d'une somme d'argent », comme dans l'expression « moyennant finance » (G. JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française* (éd. originale Marcel Giard, 1931), rééd. La Mémoire du Droit, 2013, p. 2).

■ 3. Plutôt que de parler d'argent public, certains textes comme certaines décisions de justice se réfèrent à la notion quelque peu désuète de « denier public » qui, pour l'essentiel, peut être considérée comme synonyme (v. J. MAGNET, « La notion de deniers publics en droit financier français », *RSF* 1974, p. 129). Plusieurs ouvrages de référence ont longtemps privilégié cette notion pour définir le champ des finances publiques. Par exemple, pour Gaston Jèze, ces dernières visent « l'acquisition, l'administration, l'emploi des deniers publics » (G. JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 2). L'article 11 de l'ancien décret du 29 déc. 1962 sur la comptabilité publique définissait les deniers publics comme les « fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ». Le décret n° 2012-1246 du 7 nov. 2012 (art. 18), qui s'y substitue, ne renvoie plus qu'implicitement à cette notion, en évoquant le rôle des comptables publics, seuls chargés « de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés » aux administrations publiques. Moins surannée, la notion d'« argent » (public, le cas échéant) n'en est pas moins imprécise – sauf évidemment lorsqu'elle désigne le métal précieux. Comme on le verra (v. *infra*, n° 159 et s.), les économistes préfèrent ainsi parler de « monnaie », et associent plusieurs définitions précises à cette expression. Néanmoins, en pratique, l'expression « argent public » reste commode et ne prête que rarement à confusion : tout le monde comprend qu'elle désigne la monnaie appartenant à une administration publique.

prélever des impôts), mais aussi des sujétions particulières (telles que la soumission à de multiples contrôles administratifs et juridictionnels). La gestion des recettes et des dépenses publiques obéit ainsi à un *ensemble de règles de droit spécifiques*. C'est à leur étude que cet ouvrage est consacré.

- 2 **La démarche adoptée.** Cette analyse du cadre juridique des flux d'argent public ne peut cependant se détourner de considérations extra-juridiques. Difficile, en effet, de comprendre la signification des règles en faisant abstraction des objectifs (économiques, politiques, sociaux) qu'elles poursuivent. Difficile également d'occulter la manière dont ces règles sont mises en œuvre : sont-elles véritablement appliquées ? Leur éventuelle violation est-elle sanctionnée ? Les objectifs poursuivis sont-ils effectivement atteints ? Maîtriser les règles impose de naviguer à la fois en amont et en aval de leur adoption, afin d'en percevoir le sens, les finalités et la portée.
- 3 **Plan.** Avant d'envisager dans le détail les règles de droit qui déterminent la manière dont les administrations gèrent leur argent – ou, pour le dire plus simplement, avant d'étudier les règles de la *gestion publique* –, il convient de préciser plusieurs éléments dans le cadre de cette introduction. En premier lieu, même si ces règles ne constituent pas un ensemble parfaitement homogène, il est possible de les associer à quelques objectifs forts, qui confèrent au droit des finances publiques une véritable unité intellectuelle (chapitre 1). En deuxième lieu, ces règles sont maniées, au quotidien, par un ensemble d'acteurs avec lesquels il importe de faire connaissance (chapitre 2). Enfin, on envisagera les différents outils dont disposent ces acteurs pour conduire leurs missions de gestion de l'argent public (chapitre 3).

CHAPITRE 1

L'OBJET DU DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

4 Garantir la légitimité de l'impôt. *A priori*, la gestion de l'argent public ne poursuit pas d'objectif qui lui soit propre : elle vise simplement à accompagner l'action des pouvoirs publics, en leur donnant les moyens (financiers) de réaliser les projets (politiques) qu'ils se fixent. En un mot, cette gestion vise à garantir le financement des missions d'intérêt général. Néanmoins, si l'on se concentre sur les déterminants juridiques de cette gestion publique, il est possible d'identifier un objectif qui, sans être exclusif, est principalement et spécifiquement attaché, depuis la Révolution française, aux règles de droit qui encadrent la manière dont l'administration gère ses deniers : l'objectif de légitimer le prélèvement des impôts. Derrière l'ensemble des règles parfois très techniques du droit des finances publiques, on trouve toujours, de près ou de loin, le souci de rendre l'impôt acceptable afin de prévenir les risques de mécontentement voire de rébellion des contribuables.

L'histoire explique évidemment cette situation. Ne perdons pas de vue que la Révolution française est pour une part essentielle née d'une révolte fiscale¹. Les principes libéraux posés par la Déclaration de 1789 – sur lesquels repose aujourd'hui notre ordre juridique – sont ainsi le fruit de cette méfiance fondamentale vis-à-vis des atteintes que l'État est susceptible de porter aux biens et aux libertés des citoyens. Et, parmi ces atteintes, la levée de l'impôt est à la fois l'une des plus nécessaires (l'article 13 de la Déclaration la qualifie d'« indispensable »²) et des plus douloureuses. Il apparaît ainsi impératif de l'encadrer afin, avant toute chose, de garantir sa légitimité.

5 La notion de légitimité. La légitimité est une affaire de croyance : une action apparaît légitime si elle parvient à convaincre de sa conformité à la justice ou à un

■ 1. Comme le résume Nicolas Delalande, « la Révolution française naît d'une révolte fiscale, destinée non pas à supprimer le principe de l'impôt, mais à le légitimer en lui donnant l'onction du consentement de la Nation » (N. DELALANDE, *Les Batailles de l'impôt*, Seuil, 2011, p. 23). Sur la période pré-révolutionnaire, v. not. A. DECROIX, *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789)*, PUAM, 2006.

■ 2. Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

intérêt supérieur. Ainsi, elle ne se confond pas avec la légalité qui désigne la conformité au droit : une augmentation d'impôt peut être juridiquement incontestable – dès lors qu'elle repose sur la loi et respecte la Constitution – et apparaître pourtant illégitime car injuste.

Les règles qu'on va étudier ont vocation à faciliter la légitimation des mécanismes fiscaux et des divers prélèvements opérés autoritairement par l'État pour financer son action. Or, l'exercice est particulièrement délicat. Il s'agit en effet de convaincre les particuliers comme les entreprises qu'un tiers, l'État, est légitime pour prélever leur argent sans leur offrir quoi que ce soit en retour (en tout cas directement). Pour une part importante, le succès de l'opération de légitimation repose sur des déterminants d'ordre politico-psychologiques qu'on n'étudiera ici que très marginalement : la capacité des gouvernements à susciter l'adhésion à un programme politique, notamment. Mais, au-delà, la France comme la plupart des États du monde connaît de multiples dispositifs structurels – le plus souvent inscrits dans des règles de droit – qui visent à assurer ce consentement sur le long terme et indépendamment des projets politiques particuliers et conjoncturels des gouvernants du moment. Ce sont ces dispositifs qui retiendront notre attention.

6 Le « monopole de la violence légitime » comme critère d'identification de l'État. Cette notion de légitimité a un intérêt majeur du point de vue de la théorie du droit. Fondamentalement, c'est elle qui permet de distinguer l'État d'une simple « bande de voleurs » (pour reprendre l'expression bien connue de saint Augustin employée notamment par Hans Kelsen³) ou d'une organisation mafieuse. En effet, l'un comme les autres gagnent leur vie en prélevant de l'argent sous la contrainte. Toutefois, l'État a ceci de différent que la violence qu'il est susceptible d'exercer – par sa police ou son armée – apparaît globalement légitime, au moins sur un territoire donné. Comme le résume le sociologue Max Weber, « il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé (...) revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime »⁴. Et c'est l'une des conditions fondamentales de sa survie que de parvenir à maintenir cette légitimité.

Ce souci de garantir à l'État sa légitimité n'est pas le propre des règles relatives aux finances publiques : il est au cœur de tout le droit public. Comme le relève François Burdeau, « l'arbitraire, tentation immédiate des puissants, a alimenté dès les premiers siècles du Moyen-Âge occidental, ses propres contre-feux. Car tant la force collective de leurs victimes que la considération de l'intérêt bien compris des dominants ont conduit à la fixation de coutumes propres à en déterminer la mesure

■ 3. H. KELSEN, *Théorie pure du droit* (trad. fr. 1962), Bruylant-LGDJ, 1999, p. 51 et s.

■ 4. Weber ajoute : « s'il n'existait que des structures sociales d'où toute violence serait absente, le concept d'État aurait alors disparu et il ne subsisterait que ce qu'on appelle, au sens propre du terme, l'"anarchie". La violence n'est évidemment pas l'unique moyen normal de l'État – cela ne fait aucun doute –, mais elle est son moyen spécifique. De nos jours, la relation entre État et violence est tout particulièrement intime. Depuis toujours, les groupements politiques les plus divers – à commencer par la parentèle – ont tous tenu la violence physique pour le moyen normal du pouvoir. Par contre, il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques –, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime » (M. WEBER, *Le Savant et le politique* (1919), Éd. Plon, 2002, p. 124).

supportable »⁵. Peu reluisante, cette vision du droit public est cependant plus fidèle aux faits que la présentation un brin romantique que l'on trouve parfois, sous les meilleures plumes, selon laquelle l'apparition d'un droit encadrant l'action de l'administration tiendrait d'un heureux « miracle »⁶ méritant d'être célébré par les juristes...

- 7 **Deux formes de légitimation.** Depuis des siècles, le droit a été mobilisé pour rendre légitime le prélèvement de l'impôt ainsi que les dépenses qui en résultent. En France, depuis la Révolution, cet objectif de légitimation se traduit par des règles essentiellement procédurales (section 1). Elles dictent en effet des manières de recueillir l'assentiment des contribuables, puis des manières de garantir le respect de cette autorisation donnée par le peuple ou ses représentants. Il s'agit ainsi de préserver l'assise démocratique de la gestion de l'argent public. Mais jusqu'à la fin du siècle dernier, le droit des finances publiques ne se souciait guère de poser des principes de fond, indiquant ce qu'est une « bonne » recette, une « juste » dépense, etc. Il laissait le soin au pouvoir politique de décider de ces questions⁷. Depuis, les choses ont considérablement évolué, en particulier sous l'effet de la construction européenne. Aujourd'hui, un ensemble toujours plus précis de règles juridiques guide l'action des pouvoirs publics, afin de promouvoir une gestion des finances publiques qui garantisse la réalisation la plus efficace possible des missions d'intérêt général... et ce au meilleur prix. Ces règles entendent ainsi assurer une forme de légitimation substantielle du maniement de l'argent public (section 2).

SECTION 1

LA LÉGITIMATION PROCÉDURALE DE LA GESTION PUBLIQUE

- 8 **Les bonnes manières.** En proclamant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les constituants ont posé un principe philosophique dont l'importance n'a jamais été démentie depuis : celui selon lequel l'impôt n'est admissible que dans la mesure où il est consenti – directement ou par le biais de leurs représentants – par ceux qui le paient. Depuis lors, la tâche du droit est d'établir des mécanismes qui permettent la réalisation effective de ce principe du consentement à l'impôt (§ 1), que l'on retrouve au fondement de l'ensemble des règles « classiques » du droit budgétaire (§ 2).

■ 5. F. BURDEAU, « Droit administratif », in : D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF-Lamy, 2003, p. 424.

■ 6. « L'existence même d'un droit administratif relève en quelque sorte du miracle (...). Que l'État lui-même accepte de se considérer comme "lié" par le droit (...), cela mérite l'étonnement (...). Il faut qu'il fasse effort sur lui-même pour se considérer comme tenu de rester dans les voies d'un droit qui lui dicte certaines conduites et lui en interdit d'autres » (P. WEIL, D. POUYAUD, *Le Droit administratif*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 24^e éd., 2013, p. 3).

■ 7. Cela se comprend aisément. Dès lors que, selon la conception promue par la Déclaration de 1789, la loi constitue l'expression la plus pure de la volonté générale, il importe principalement de s'assurer que les différents organes d'exécution – notamment en matière financière – respectent à la lettre l'intention du législateur pour que l'intérêt général soit assouvi.

§ 1. LE PRINCIPE DU CONSENTEMENT À L'IMPÔT

9 La naissance de l'impôt. La naissance de l'impôt précède de beaucoup celle des droits fiscal et budgétaire, c'est-à-dire d'un ensemble de règles juridiques stables guidant la levée de l'impôt puis l'utilisation des sommes ainsi récoltées. Les puissants ont compris bien plus tôt l'intérêt qu'ils trouvaient à prélever de manière autoritaire les richesses des dominés que celui qu'ils avaient à se soumettre à des règles encadrant ces prélèvements. D'après les historiens, on trouve la trace de pratiques comparables à celles qu'on qualifie aujourd'hui d'imposition dès l'Ancien Empire égyptien, plus de trois millénaires avant notre ère⁸. Comme les conquérants l'ont alors constaté, plutôt que de piller purement et simplement les richesses des peuples soumis, mieux vaut laisser à ceux-ci la possession de leurs biens, et exiger en contrepartie un impôt, alors qualifié de tribut, sous forme par exemple d'un prélèvement d'argent proportionnel à l'importance des terres cultivées. Cela assure à l'occupant des revenus réguliers, lui permettant notamment de défendre les nouvelles provinces conquises, en rémunérant les soldats chargés de cette tâche.

10 La rencontre de l'impôt et du droit : le principe du consentement à l'impôt. Il est courant de faire remonter au XIII^e siècle la première affirmation de l'idée selon laquelle l'impôt ne peut être éternellement levé sans l'accord des contribuables. Or, c'est avec le dégagement de ce principe que l'impôt rencontre le droit, donnant naissance au droit fiscal, puis au droit budgétaire : dorénavant, l'impôt sera établi en fonction de règles juridiques auxquelles auront acquiescé les contribuables ou leurs représentants, et pas seulement en fonction des besoins de trésorerie du souverain.

En Angleterre, c'est l'hostilité des seigneurs féodaux à la levée de nouveaux impôts par le roi Jean sans Terre qui conduit celui-ci à consentir à la formation d'assemblées obligatoirement consultées en matière fiscale, avec l'édiction de la Grande Charte (*Magna Carta*), en 1215⁹. Cette charte, considérée comme l'acte de naissance du régime représentatif et du parlementarisme, affirme explicitement le principe selon lequel l'impôt ne peut être levé sans que ceux qui l'acquittent, ou au moins leurs représentants, y consentent : *no taxation without representation* (pas d'impôt sans représentation). Ironie de l'histoire, ce principe se retourna cinq siècles et demi plus tard contre la couronne britannique, lorsque les insurgés d'Amérique l'invoquèrent pour justifier leur soif d'indépendance.

En France, ce sont les difficultés financières et ainsi l'inévitable question fiscale qui poussèrent Louis XVI à convoquer les États généraux à Versailles, en mai 1789, débouchant sur les événements que l'on sait : la transformation des États généraux en Assemblée constituante, abolissant les privilèges et signant l'acte de décès de l'Ancien Régime. Ce n'est ainsi pas un hasard si l'un des premiers principes constitutionnels reconnus par la Constituante, dès les premières

⁸ G. G. ARDANT, *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1971, vol. 1, p. 40. V. aussi : É. ACEAU, J.-L. BORDRON, *Histoire mondiale des impôts. De l'Antiquité à nos jours*, Passés composés – Humensis, 2023.

⁹ V. F. LESSAY, « Magna Carta », in : D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF-Lamy, 2003, p. 981.