

mémentos

APPRENDRE

UTILE

2023

Stéphanie Damarey

Finances publiques

11^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

Stéphanie Damarey

est professeur agrégé de Droit public à l'Université de Lille. Elle dirige également le Master 2 Finances et fiscalité publiques de la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Lille.

Du même auteur, chez le même éditeur

Collection « Carrés Rouge »

– *L'essentiel des finances publiques*, 10^e éd. 2022.

Collection « Mémentos »

– *Finances publiques*, 11^e éd. 2023.

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2023, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297217347
ISSN 2680-073X

mémentos

APPRENDRE

UTILE

2023

Stéphanie Damarey

Finances publiques

11^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

 *Gualino*

un savoir-faire de

Lextenso

mémentos

APPRENDRE

UTILE

- C'est un cours complet et synthétique avec des aides pédagogiques différenciées.
- Il correspond à un enseignement dispensé en Licence et Master.
- Il est entièrement rédigé de manière structurée, claire et accessible.
- Il est à jour de l'actualité la plus récente.

Chez le même éditeur

- | | |
|-----------------------------------|-------------------|
| ▪ Amphi LMD | ▪ Master |
| ▪ Mémentos | ▪ En Poche |
| ▪ Exos LMD | ▪ Droit Expert |
| ▪ Méthodo LMD | ▪ Droit en poche |
| ▪ Carrés Rouge | ▪ Petit Lexique |
| ▪ Annales corrigées et commentées | ▪ Hors collection |

Présentation

Les finances publiques, et plus précisément le droit public financier, peinent à rencontrer leur public étudiant, perçues par ce dernier comme une matière aride. Pourtant, il suffit de peu pour se découvrir un intérêt pour le **droit budgétaire**, le **droit fiscal**, la **comptabilité publique** ou encore le **contentieux financier** qui en découlent... Pour apprécier l'impact financier de nos politiques publiques... Découvrir autrement l'actualité enfin éclairée et devenue compréhensible grâce aux connaissances enseignées en Finances publiques... Susciter la curiosité et donner l'envie d'aller plus loin dans la découverte du cours.

Ce manuel est dédié à tous ceux qui voient dans les finances publiques une matière difficile mais qui acceptent néanmoins de se laisser persuader qu'il est possible de la voir autrement. Un pari...

Sur ce chemin, vous découvrirez les finances publiques que sont les finances de l'État, des collectivités locales mais également de la Sécurité sociale.

Vous découvrirez les difficultés récurrentes de maîtrise de la dépense publique avec un niveau d'endettement de la France devenu vertigineux et nos difficultés, accentuées par la crise financière, pour réduire nos déficits publics.

Vous percevrez également la volonté affichée de moderniser le fonctionnement de l'administration et d'exiger de cette dernière qu'elle s'engage en termes d'objectifs et de résultats. Dans ce cadre, l'administration est désormais tenue de justifier de l'emploi fait des crédits qui lui sont accordés et de prendre des décisions budgétairement justifiées. Une logique nouvelle et totalement différente issue de la Loi Organique du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances dite LOLF : un texte devenu un incontournable de la matière.

Il s'agira également de percevoir la nécessité des contrôles portés sur l'emploi fait des deniers publics et leurs conséquences :

- contrôle de l'administration sur elle-même dans une logique d'optimisation de l'emploi de crédits publics ;

- contrôles par le juge financier afin de vérifier, notamment, la régularité de la dépense publique ou encore la sincérité des comptes publics.

C'est ce chemin que ce Mémentos LMD vous propose d'emprunter, un chemin qu'il vous sera loisible d'agrémenter de quelques détours :

- par la doctrine et ses articles vous permettant de préciser les notions, la portée des textes et jurisprudences en lien avec la matière ;

- par les médias et tout ce qui fait l'actualité des finances publiques (endettement de la France, déficits publics, adoption du budget de l'État, des budgets locaux...);

- par les sites officiels de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel, de la Cour des comptes...

Dès lors que la curiosité se fera ressentir...

Plan de cours

Présentation

5

PARTIE 1 **L'élaboration des budgets publics**

Chapitre 1 Les sources normatives des finances publiques

19

1 Les fondements constitutionnels des finances publiques	19
<i>A - La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen</i>	19
<i>B - La Constitution du 4 octobre 1958</i>	20
1) Les compétences du Parlement	20
2) Les modalités de vote des lois financières	20
3) Le rôle dévolu à la Cour des comptes	21
4) L'autonomie financière des collectivités territoriales	22
2 Les dispositions organiques	23
<i>A - La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001</i>	23
<i>B - La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 14 mars 2022</i>	24
<i>C - La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales du 29 juillet 2004</i>	24
3 La jurisprudence constitutionnelle	25
<i>A - L'apport du contrôle de constitutionnalité à la matière financière</i>	25
<i>B - Le contrôle de constitutionnalité des lois financières</i>	26
4 Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	27

Chapitre 2 L'équation (déficitaire) des recettes et dépenses publiques	29
1 Les dépenses publiques	29
<i>A - Le poids des dépenses publiques</i>	29
<i>B - Les particularités des dépenses de l'État</i>	30
<i>C - Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales</i>	31
1) Les dettes exigibles	31
2) Les dépenses reconnues obligatoires par la loi	32
<i>D - Les objectifs de dépenses de la Sécurité sociale</i>	32
2 Les recettes publiques	34
<i>A - Les impôts</i>	35
1) Le consentement à l'impôt	36
2) Les bases d'imposition	36
<i>a) L'imposition des revenus</i>	36
<i>b) L'imposition du capital</i>	40
<i>c) L'imposition de la consommation</i>	42
<i>B - Les prélèvements sociaux</i>	44
<i>C - Le recours à l'emprunt</i>	44
1) Des situations d'endettement contrastées	45
<i>a) Un endettement local encadré</i>	45
<i>b) Les dérives de l'endettement de l'État</i>	46
2) L'introduction d'une règle d'or	47
<i>D - Les concours financiers de l'État</i>	48
1) Diversité des concours financiers de l'État	48
2) Objet des concours financiers de l'État	49
<i>E - Les fonds de concours</i>	50
1) Le respect de l'intention de la partie versante	50
2) La diversité des fonds de concours	51
3) L'évaluation des fonds de concours	51
<i>F - Les prélèvements sur recettes</i>	52
1) La consécration de la technique des prélèvements sur recettes	52
2) Prélèvements et affectations de recettes	53
3 Déficit et endettement publics	53
<i>A - Exigences et limites inhérentes aux critères maastrichiens</i>	54
<i>B - La discipline budgétaire européenne à l'épreuve de la crise financière de 2007</i>	56
1) Les modalités de mise en œuvre de la discipline budgétaire	56
2) Les sanctions prévues par le Six pack	57
<i>C - Le pacte budgétaire européen à l'épreuve de la Covid-19</i>	59

Chapitre 3 Les principes encadrant l'élaboration des budgets publics	61
1 Entre annualité et pluriannualité budgétaires	61
<i>A - L'adoption annuelle du budget public</i>	62
1) Des délais stricts d'adoption du budget de l'État	62
2) L'adoption annuelle des lois de financement de la Sécurité sociale	63
3) Les spécificités de l'annualité budgétaire appliquée aux budgets locaux	63
<i>B - La pluriannualisation des perspectives budgétaires</i>	64
1) Les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques	65
2) La pratique des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques	66
<i>C - Les aménagements nécessaires</i>	67
2 Unité et universalité budgétaires	68
<i>A - Une information claire et nécessaire à l'adoption du budget</i>	68
<i>B - La nécessité d'affecter certaines recettes à certaines dépenses</i>	69
1) La technique des fonds de concours	69
2) La technique des rétablissements de crédits	69
3) Les attributions de produits	70
4) Le recours aux budgets annexes	70
5) L'utilisation des comptes spéciaux	71
<i>a) Les catégories des comptes spéciaux</i>	71
<i>b) Le régime juridique applicable aux comptes spéciaux</i>	72
3 La spécialisation des crédits comme garantie de l'exercice par le Parlement de son pouvoir budgétaire	73
<i>A - De l'abonnement à la spécialité budgétaire</i>	74
1) La déconnexion des unités de vote et de spécialité	74
2) Le programme/la dotation, nouvelles unités de spécialité	75
<i>B - Les aménagements au principe de spécialité</i>	76
1) Les transferts de crédits	76
2) Les virements de crédits	77
3) Les dotations pour provisions	77
4) Les fonds spéciaux	78
4 Un principe d'équilibre budgétaire à géométrie variable	80
<i>A - La recherche d'un équilibre du budget de l'État</i>	80
1) La portée relative du principe budgétaire d'équilibre	80
2) Les mécanismes de préservation de l'équilibre budgétaire	81
<i>B - Le respect des objectifs de dépense de la Sécurité sociale</i>	82
<i>C - La nécessité d'un équilibre des budgets locaux</i>	82
5 L'exigence de sincérité du contenu budgétaire	83
<i>A - La consécration de la sincérité des lois de finances</i>	83
1) L'apparition du principe de sincérité	83
2) Les fondements organiques et constitutionnels du principe de sincérité	84
<i>B - L'équilibre réel et sincère des budgets locaux</i>	85

Chapitre 4 L'adoption des budgets publics	87
1 L'adoption des lois de finances	87
<i>A - Les catégories de lois de finances</i>	87
1) La loi de finances initiale	88
2) Les lois de finances rectificatives et la loi de finances de fin de gestion	88
3) La loi de règlement / la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année	89
4) Les lois adoptées selon les procédures accélérées	89
<i>B - Le contenu des lois de finances initiales et rectificatives</i>	92
1) La délimitation matérielle du contenu des lois de finances	93
a) Le contenu obligatoire	93
b) Le contenu exclusif	93
c) Le contenu partagé	94
d) Le contenu interdit	94
2) L'architecture des lois de finances	94
3) De la nature des crédits contenus dans les lois de finances	96
a) Crédits limitatifs et évaluatifs	96
b) Les décrets d'avance, aménagement au caractère limitatif des crédits	96
<i>C - La procédure d'adoption des lois de finances</i>	97
1) Les délais d'adoption de la loi de finances	97
a) Des délais fixés dans le respect du principe d'annualité	97
b) Le vote « contraint » de la loi de finances	98
c) Le recours aux procédures accélérées	99
2) Le vote de la loi de finances	99
a) La mission, unité de vote	99
b) La budgétisation au premier euro	100
c) Le pouvoir d'amendement du Parlement	101
3) L'adoption de la loi de finances	104
4) L'introduction d'un chaînage vertueux dans l'adoption de la loi de finances initiale	105
2 L'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	106
<i>A - La notion de loi de financement de la Sécurité sociale</i>	106
1) La qualification de loi de financement de la Sécurité sociale	106
2) Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	108
a) Le contenu obligatoire	108
b) Les contenus facultatif et réservé	108
c) Le contenu interdit	109
<i>B - La procédure d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	110
1) Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale	110

2) L'adoption du budget de la Sécurité sociale	111
a) <i>L'information des parlementaires</i>	111
b) <i>Les délais d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	112
c) <i>Les modalités de vote de la loi de financement de la Sécurité sociale</i>	113
3 L'adoption des budgets locaux	114
A - <i>Le débat d'orientation budgétaire</i>	114
B - <i>L'information préalable des membres de l'assemblée délibérante</i>	114
C - <i>Le vote du budget local</i>	115

PARTIE 2

L'exécution des budgets publics

Chapitre 5 Les spécificités de l'exécution des lois de finances 119

1 La mise à disposition des crédits budgétaires	119
2 L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice budgétaire	120
A - <i>Par l'adoption de lois de finances rectificatives</i>	121
B - <i>Par l'intervention du pouvoir réglementaire</i>	122
1) Les modifications apportées à la répartition des crédits	126
a) <i>Les transferts de crédits</i>	126
b) <i>Les virements de crédits</i>	127
2) La modification du montant de la dépense	128
a) <i>Les décrets d'avance</i>	128
b) <i>Les annulations de crédits</i>	133
c) <i>Les reports de crédits</i>	135

Chapitre 6 L'exécution comptable des budgets publics 137

1 Les acteurs de l'exécution des budgets publics	137
A - <i>Les ordonnateurs et les comptables publics</i>	137
1) Les ordonnateurs	137
a) <i>La qualité d'ordonnateur</i>	138
b) <i>Globalisation et fongibilité des crédits</i>	139
2) Les comptables publics	140
B - <i>Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics</i>	141
1) Les aménagements au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	141
a) <i>Les régies financières</i>	141
b) <i>Le paiement sans ordonnancement préalable (PSOP)</i>	142
2) La méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	142

2 Les modalités administratives et comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes	143
A - <i>L'exécution des opérations de dépenses</i>	143
1) La phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	143
a) <i>L'engagement de la dépense publique</i>	143
b) <i>La liquidation de la dépense publique</i>	144
c) <i>L'ordonnancement de la dépense publique</i>	144
2) La phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	145
a) <i>L'hypothèse d'un refus de paiement opposé par le comptable public</i>	146
b) <i>L'usage par l'ordonnateur de son pouvoir de réquisition</i>	147
B - <i>L'exécution des opérations de recettes</i>	148

PARTIE 3

Le contrôle de l'exécution des budgets publics

Chapitre 7 Les contrôles politiques	153
1 L'intervention du Parlement	153
A - <i>Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances</i>	154
1) La maîtrise de l'autorisation budgétaire en cours d'exécution de la loi de finances	154
a) <i>Les procédures d'informations préalables</i>	154
b) <i>Le rendre compte</i>	155
c) <i>Le plafonnement des modifications de crédits</i>	155
2) La nécessité d'un vote effectif de la loi de règlement / loi d'approbation des comptes	156
a) <i>L'inutilité constatée de la loi de règlement</i>	157
b) <i>La loi de règlement revalorisée par la LOLF</i>	158
3) L'enrichissement de l'information à destination des parlementaires	159
a) <i>La mission d'assistance confiée à la Cour des comptes</i>	160
b) <i>Le renforcement du rôle des commissions parlementaires</i>	161
B - <i>Le contrôle parlementaire de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	162
1) La mission d'assistance exercée par la Cour des comptes	162
2) Le rôle des commissions parlementaires	163
2 L'adoption du compte administratif (administration décentralisée)	165

Chapitre 8 L'intervention du juge financier	167
1 La responsabilité financière des gestionnaires publics	167
<i>A - La mise en place d'un régime unifié de responsabilité</i>	168
<i>B - Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics</i>	169
1) Les justiciables	169
2) Les infractions sanctionnables	169
3) Les sanctions	170
4) Éléments de procédure	170
<i>C - Les implications du nouveau régime de responsabilité financière</i>	171
1) La disparition de la RPP des comptables publics	171
2) La disparition du pouvoir de remise gracieuse du ministre	172
3) La suppression des compétences juridictionnelles des chambres régionales des comptes	172
4) La responsabilité financière des gestionnaires publics : un nouveau régime sous contraintes	173
<i>a) La faute grave ayant occasionné un préjudice financier significatif</i>	173
<i>b) De faibles marges de manœuvre à disposition du juge financier</i>	174
2 La mission d'assistance confiée à la Cour des comptes	175
<i>A - Contrôles, enquêtes et évaluations menés par la Cour des comptes</i>	176
<i>B - L'examen de l'exécution des lois de finances</i>	177
1) Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	177
2) Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire	177
3) Le rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative	178
<i>C - La certification des comptes publics</i>	178
3 Le contrôle de la gestion	180
<i>A - Les contrôles exercés par la Cour des comptes</i>	180
1) L'étendue des compétences de la Cour des comptes	180
2) Les modalités du contrôle de la gestion	180
<i>a) L'élaboration du programme de travail</i>	180
<i>b) La matérialisation du contrôle de la gestion</i>	182
<i>B - Le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes</i>	184
1) L'étendue des compétences des chambres régionales des comptes	184
2) L'émission de rapports d'observations	185
4 Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes	186
<i>A - Budget non adopté dans les délais</i>	186
<i>B - Budget adopté en déséquilibre</i>	190
<i>C - Compte administratif adopté en déséquilibre</i>	192

<i>D - Compte administratif non voté dans les délais</i>	194
<i>E - Dépense obligatoire non inscrite au budget local</i>	194
1) L'intérêt à saisir la chambre régionale des comptes	194
2) Le constat du caractère obligatoire de la dépense	195
3) La mise en demeure adressée à la collectivité locale concernée	196
4) L'arrêté préfectoral de règlement d'office	196

Chapitre 9 Le contrôle de gestion 199

1 L'évaluation de la performance	199
<i>A - L'évaluation de la performance au sein de la loi de finances</i>	199
1) Les objectifs fixés en projets annuels de performances	200
2) L'évaluation : le rapport annuel de performances	200
<i>B - Objectifs et indicateurs de résultat</i>	201
2 L'impact de l'évaluation	202
<i>A - L'impact du contrôle de gestion sur l'activité de l'administration</i>	202
<i>B - Évaluation et responsabilité</i>	204
1) L'identification des responsables de programme	205
2) La détermination de la responsabilité supportée par le responsable de programme/gestionnaire	206

Bibliographie 209

Index 211

Liste des principales abréviations

AE	Autorisation d'engagement
Apu	Administrations publiques
Apul	Administrations publiques locales
Asso	Administrations de Sécurité sociale
BOP	Budget opérationnel de programme
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CJF	Code des juridictions financières
CP	Crédits de paiement
CSS	Code de la Sécurité sociale
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique (D. n° 2012-1246, 7 nov. 2012)
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
LFSSR	Loi de financement de la Sécurité sociale rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MES	Mécanisme européen de stabilité
MESF	Mécanisme européen de stabilité financière
Odac	Organismes divers d'administrations centrales
Ondam	Objectif national des dépenses d'assurance-maladie
PAP	Projet annuel de performances
PLF	Projet de loi de finances
PLFI	Projet de loi de finances initiale
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PLFSSR	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale rectificative
PSOP	Paiement sans ordonnancement préalable
RAP	Rapport annuel de performances
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RGPP	Révision générale des politiques publiques
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
UO	Unité opérationnelle

PARTIE 1

L'élaboration des budgets publics

Chapitre 1	Les sources normatives des finances publiques.	19
Chapitre 2	L'équation (déficitaire) des recettes et dépenses publiques	29
Chapitre 3	Les principes encadrant l'élaboration des budgets publics	61
Chapitre 4	L'adoption des budgets publics.	87

1. *Tenant compte de leurs environnements économique, financier, normatif et jurisprudentiel, les autorités en charge de l'élaboration des budgets publics doivent intégrer ces différents paramètres – dans un souci d'optimisation de la dépense publique.*

Dans ce cadre, les perspectives offertes par la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (fixant les règles d'adoption du budget de l'État) sont très symptomatiques d'un renouvellement de la procédure d'élaboration du budget public dans un contexte de modernisation de la gestion publique.

Avec ces nouvelles dispositions et avec l'objectif de rationaliser la dépense publique, la procédure budgétaire a été adaptée à tous niveaux :

- au stade de l'élaboration du projet de budget et donc au sein des administrations avec une logique de justification des crédits demandés ;
- au stade de la présentation du budget avec une répartition des crédits par politiques publiques et l'engagement de réalisation de ces politiques en termes d'objectifs et de résultats ;
- au stade de l'adoption du budget par les parlementaires avec une rénovation du pouvoir financier du Parlement ;

- au stade de l'adoption de la loi de règlement avec la recherche d'une effectivité dans la sanction politique ;
- au stade de l'exécution de la loi de finances avec un encadrement des mouvements de crédits opérés par le pouvoir exécutif ;
- enfin, au stade du contrôle de l'exécution de la loi de finances avec, notamment, une confrontation des résultats obtenus aux objectifs poursuivis.

Ces perspectives, totalement nouvelles, laissent augurer la révolution en profondeur qui touche actuellement l'Administration – que cela soit :

- l'État dans le cadre de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 ;
- la Sécurité sociale dans le cadre de l'application de la loi organique du 2 août 2005 ;
- les administrations décentralisées qui s'inscrivent nécessairement dans une logique de rationalisation de leurs dépenses publiques.

Par-delà, et quelle que soit la sphère financière concernée, le budget public s'inscrit nécessairement au travers de principes régissant son élaboration. Ces règles communes se complètent de dispositions spécifiques encadrant l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale.

Les sources normatives des finances publiques

2. À la manière de la pyramide de Kelsen, les normes applicables à la matière budgétaire s'apprécient en fonction de leur valeur juridique qu'elles *soient* constitutionnelle, organique, législative ou encore réglementaire. Pour l'essentiel, ces normes permettent d'identifier les voies et actions des finances publiques :

- au travers du positionnement de ce principe essentiel qu'est le consentement à l'impôt ;
- par la détermination et la répartition institutionnelle des pouvoirs financier et budgétaire ;
- par l'appréciation des dispositifs normatifs et leur influence sur la matière budgétaire.

1. LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

3. Chaque sphère financière publique trouve un fondement juridique dans la Constitution du 4 octobre 1958 et, par renvoi, dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789.

A - La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

4. La DDHC inspire, au travers de trois articles, la matière budgétaire. Ces dispositions font toujours partie de notre droit positif en dépit de leur ancienneté. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 fait, en effet, partie du bloc de constitutionnalité. Très explicite, la Constitution du 4 octobre 1958 précise en son préambule que : « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Article 13 – Nécessité et répartition équitable de l'impôt	« 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. »
Article 14 – Principe du consentement à l'impôt	« Tous 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. »
Article 15	« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Se référant à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen pour exercer son contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de ce texte¹. Cette décision conduit à intégrer la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dans le bloc de constitutionnalité.

B - La Constitution du 4 octobre 1958

5. À ces trois articles, il convient d'ajouter les dispositions spécifiques contenues dans la Constitution de 1958 qui intéressent la matière financière.

1) Les compétences du Parlement

6. Son **article 34** réaffirme la compétence du Parlement pour adopter les lois de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il rappelle également le principe **du consentement à l'impôt** en évoquant la compétence du Parlement pour fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

7. Son **article 39** exprime le principe de priorité de l'Assemblée nationale dans le vote des lois financières : « les projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale sont soumis **en premier lieu** à l'Assemblée nationale ».

Cette priorité trouve son origine dans le principe du consentement à l'impôt tel que doit l'exprimer la représentation nationale – dont la chambre basse est la première manifestation.

2) Les modalités de vote des lois financières

8. L'**article 40** de la Constitution limite le **pouvoir d'initiative et d'amendement** du Parlement : « 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 ». On comprend, qu'aux termes de ces dispositions, les parlementaires sont strictement encadrés dans leurs possibilités de modifier le contenu des lois de finances, tenus qu'ils sont d'agir uniquement dans un sens, celui de la réduction de la dépense et de la création ou augmentation de la ressource. Une interprétation du texte qui a

1. Cons. const., 27 déc. 1973, n° 73-51 DC, Taxation d'office.