



La Faculté de Droit Virtuelle est la
plate-forme pédagogique de la
Faculté de Droit de Lyon
www.facdedroit-lyon3.com

Fiche à jour au 1^{er} janvier 2010

FICHE PEDAGOGIQUE VIRTUELLE

Diplôme : Licence en droit, 5^{ème} semestre

Matière : Comptabilité publique

Web-tuteur : Alexandre Mangiavillano

SEANCE N°4- LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT BUDGETAIRE (2)

SOMMAIRE

<u>I. LE PRINCIPE DE SPECIALITE</u>	<u>3</u>
<i>Article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959</i>	3
<u>II. LE PRINCIPE D'ANNUALITE.....</u>	<u>3</u>
<i>Article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959</i>	3
<i>Article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959</i>	4
<i>Article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959</i>	4
<u>III. LE PRINCIPE DE SINCERITE</u>	<u>5</u>
A. FONDEMENTS JURIDIQUES	5
<i>Article 47-2 de la Constitution (al. 2)</i>	5
<i>Article 32 de la LOLF</i>	5
B. ÉLÉMENTS DE JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE	5

<i>1. Lois prévisionnelles</i>	5
- <i>Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, LFI 1984, Rec. p. 67, cons. 12</i>	5
- <i>Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, LFI 2010, JO du 31 déc. 2009, p. 22995, cons. 2-10</i>	6
<i>2. Lois de règlement</i>	7
- <i>Décision n° 2001-448 DC du 25 juil. 2001, LOLF, Rec. p. 99, cons. 60-61</i>	7
- <i>Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, LR 2008, JO du 11 août 2009, p. 13315, cons. 4-7</i>	7

I. Le principe de spécialité

Ce principe, prévu par l'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, se traduit par le fait que les crédits ouverts par une loi de finances ou dans un budget public sont spécialisés selon leur nature ou leur destination.

Ce principe est aussi à la base même de la nomenclature budgétaire. Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux fonds spéciaux mis à la disposition du Premier Ministre.

Article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

« Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances. Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services.

Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances. »

II. Le principe d'annualité

Ce principe régit par les articles 2, 4 et 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 impose une périodicité annuelle pour l'élaboration des budgets publics.

Ce principe impose ainsi le renouvellement chaque année de la Loi de Finances et l'autorisation de percevoir l'impôt.

Il convient néanmoins de remarquer que ce principe connaît de nombreuses atténuations puisque certaines autorisations budgétaires peuvent être reportables ou pluriannuelles, sans compter les divers engagements pluriannuels pouvant survenir.

Article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

« Ont le caractère de lois de finances :

La loi de finances de l'année et les lois rectificatives ;

La loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.

Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives. »

Article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

« L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle.

Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances. »

Article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959

« Sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.

Toutefois, les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du ministre des finances, ouvrant une dotation de même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au 1er janvier de l'année en cours.

Peuvent également donner lieu à report, par arrêté du ministre des finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées. »

III. Le principe de sincérité

Le principe de sincérité budgétaire est un principe constitutionnel selon lequel les prévisions budgétaires doivent être évaluées et présentées de façon sincère. D'abord création prétorienne du Conseil constitutionnel sous le régime de l'ordonnance de 1959, il a été consacré par l'article 32 de la LOLF (2001) et par le nouvel article 47-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008. Le principe n'a pas la même signification selon qu'il s'attache à des lois de prévision (lois de finances initiales et rectificatives) ou à des lois de constatation (lois de règlement).

A. Fondements juridiques

Article 47-2 de la Constitution (al. 2)

« 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 ».

Article 32 de la LOLF

« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

B. Éléments de jurisprudence constitutionnelle

Sans rendre compte de manière exhaustive de toutes les décisions du Conseil (jusqu'en 2008, cf. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Cinquante ans de jurisprudence. Tables d'analyses 1959-2008*, t. 2, Paris : Dalloz, 2009, pp. 824-885), on signalera, pour chacune des situations, la décision la plus ancienne et la décision la plus récente (au jour de rédaction).

1. Lois prévisionnelles

- *Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, LFI 1984, Rec. p. 67, cons. 12*

« L'article 42 de la loi de finances pour 1984 (équilibre général du budget) et l'état A (voies et moyens) se bornent, pour évaluer les ressources de l'Etat, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur ; les éléments contenus dans l'état A de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions. L'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la

taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de sincérité de cet article et de cet état ; les dispositions dont est saisi le Conseil constitutionnel ne constituent ni une validation ni une ratification de l'ordonnance du 18 mai 1983 ».

- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, LFI 2010, JO du 31 déc. 2009, p. 22995, cons. 2-10

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

Les requérants soutiennent que la loi déferée méconnaît le principe de sincérité budgétaire ;

L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

En premier lieu, les requérants soutiennent que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances ont été sous-évaluées de sorte que l'affectation des recettes supplémentaires serait soustraite à l'appréciation du Parlement ;

D'une part, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; D'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ;

En deuxième lieu, selon les requérants, les autorisations de crédits votées en loi de finances méconnaissent le principe de sincérité budgétaire compte tenu, d'une part, de la sous-dotation de certaines missions et, d'autre part, de la mise en réserve de crédits qui pourrait être " utilisée finalement pour financer en cours de gestion les besoins de crédits manifestement sous-estimés " ;

D'une part, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; A les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; D'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ;

En troisième lieu, les requérants font valoir qu'en n'inscrivant pas en loi de finances initiale le " grand emprunt " de 35 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, la loi déferée a méconnu le principe de sincérité budgétaire ;

Les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale ;

Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être écartés ; »

2. Lois de règlement

- Décision n° 2001-448 DC du 25 juil. 2001, LOLF, Rec. p. 99, cons. 60-61

« Le principe de sincérité énoncé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances. Dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon des procédures d'urgence comme celles prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ».

- Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, LR 2008, JO du 11 août 2009, p. 13315, cons. 4-7

L'article 1er de la loi de règlement déferée arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2008 ainsi que le résultat budgétaire de l'État ; Il se borne à retracer, à partir des comptes, les encaissements de recettes et les paiements de dépenses au cours de l'année 2008, quelle que soit la régularité de ces opérations ; Dès lors, le grief tiré de ce que des " charges " de l'État exigibles en 2008, afférentes en particulier aux primes versées dans le cadre des plans d'épargne-logement, à des dettes de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale et à des " impayés " du ministère de la défense, auraient été " reportées " sur l'exercice suivant doit être rejeté ; Au demeurant ces charges à payer correspondant aux " reports de charges " critiqués ont été intégrées dans le compte de résultat de l'exercice 2008, établi sur le fondement des droits et obligations constatés, comme le prescrit le premier alinéa de l'article 30 de la loi organique, et approuvé par l'article 3 de la loi de règlement, qui n'est pas contesté par les requérants ;

Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, prélevés par l'État en vertu de l'article 1641 du code général des impôts, présentent le caractère d'une " imposition de toutes natures " perçue au profit de l'État, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1990 susvisée ; Il est constant que les sommes correspondantes ont été imputées en recettes non fiscales dans le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2008 arrêté par le II de l'article 1er de la loi déferée, en conformité avec l'état A annexé à la loi de finances pour 2008 ; Le grief tiré de l'imputation erronée de cette recette dans les comptes budgétaires de l'année 2008 est inopérant au regard de l'exigence d'exactitude des comptes qui ne porte que sur le montant des encaissements et des décaissements opérés au cours de l'exercice budgétaire ;

Enfin, le mécanisme dit " des loyers budgétaires ", qui consiste à inscrire au budget d'une année déterminée, tant en recettes qu'en dépenses et pour un montant identique, des sommes correspondant à l'estimation de la valeur locative des immeubles domaniaux occupés par les administrations de l'État, puis à retracer dans les comptes de la même année ces recettes et ces dépenses au sein de la caisse de l'État, n'a pas d'incidence sur le résultat budgétaire arrêté par la loi de règlement, même s'il majore en apparence les dépenses et les recettes de l'État pour un montant qui, en 2008, s'est élevé à

687 millions d'euros ; En conséquence, le grief tiré du caractère erroné de la prise en compte des " loyers budgétaires " dans le budget définitif de l'année 2008 doit être rejeté ;

En tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de procéder aux rectifications de la loi de règlement demandées par les requérants ; »



Cette création est mise à disposition sous un [contrat Creative Commons](#).

Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale 2.0 France

Vous êtes libres :

- de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public
- de modifier cette création

Selon les conditions suivantes :

Paternité. Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'oeuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'oeuvre).

Pas d'Utilisation Commerciale. Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.

- A chaque réutilisation ou distribution de cette création, vous devez faire apparaître clairement au public les conditions contractuelles de sa mise à disposition. La meilleure manière de les indiquer est un lien vers cette page web.
- Chacune de ces conditions peut être levée si vous obtenez l'autorisation du titulaire des droits sur cette oeuvre.
- Rien dans ce contrat ne diminue ou ne restreint le droit moral de l'auteur ou des auteurs.

Ce qui précède n'affecte en rien vos droits en tant qu'utilisateur (exceptions au droit d'auteur : copies réservées à l'usage privé du copiste, courtes citations, parodie...)

Ceci est le Résumé Explicatif du [Code Juridique \(la version intégrale du contrat\)](#).