

## Le droit public financier, un droit administratif spécialisé ?

MEDE Nicaise

Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi

Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF)

et

TONI Errol

Docteur en droit public

Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances  
(CERAF)

### **Résumé :**

Le droit public financier a des origines ambiguës. Certains grands auteurs français l'assimilent à un droit administratif spécialisé. Ceci paraît plausible à première vue. Le droit public financier étudie les moyens des services publics. Le service public étant lui-même l'épine dorsale des études de droit administratif. Cependant, et à y regarder de près, le droit public financier a ses méthodes et son contenu spécifique. Il va au-delà des services publics administratifs pour englober les moyens des pouvoirs publics ainsi que la vie financière des institutions internationales. Au surplus, son caractère multidimensionnel conduit à envisager l'hypothèse d'une évolution hors du champ strict du droit pour devenir une discipline de disciplines.

### **Abstract**

Financial public law was ambiguous origins. Some great French authors liken it to a specialized administrative law. This seems plausible at first. Financial public law is exploring ways of public services. The public service itself being the backbone of administrative law studies. However to watch closely, the financial public law has its methods and its specific content. It goes beyond public administrative services to include government capacity and the financial life of international institutions. Moreover, its multidimensional nature led to consider the hypothesis of evolution outside the strict scope of the right to become a discipline of disciplines.

**Mots-clé: Finances publiques, droit administratif, discipline, droit, finances.**

## INTRODUCTION

Les économistes Paul Leroy-Beaulieu et Jacques Alfred de Foville, l'agrégé de droit civil Emile Alglave, le constitutionnaliste et historien du droit Adhémar Esmein, autant que des spécialistes de procédure civile et du droit romain furent les tout premiers à porter sur les fonts baptismaux l'enseignement des finances publiques à l'université.<sup>1</sup> De cette filiation originelle avec plusieurs sciences, ou plutôt avec plusieurs spécialistes de disciplines diverses,<sup>2</sup> on a tût déduit que les finances publiques sont l'appendice d'une autre unité d'enseignement. Pour Georges Vedel, les finances publiques ne sont d'ailleurs qu'un droit administratif spécialisé. Et pourtant.

Paul-Marie Gaudemet relevait la spécificité des finances publiques en disant qu'elles sont une "discipline de carrefour"<sup>3</sup>. Il traduisait par-là l'idée selon laquelle les finances publiques entretiennent des liens multiples avec d'autres disciplines dont l'économie, la sociologie, l'histoire, etc. L'idée de la transdisciplinarité des finances publiques apparaît dans l'œuvre de nombreux auteurs contemporains.<sup>4</sup> Elle est d'ailleurs largement admise à l'heure actuelle<sup>5</sup>. Ainsi, les finances publiques, d'un point de vue holistique, intègrent des notions de droit, d'économie, de sociologie, d'histoire, etc. Pareillement, elles pourraient être étudiées dans une optique juridique<sup>6</sup>, économique<sup>7</sup>, sociologique<sup>8</sup>, historique<sup>9</sup>, etc.

---

<sup>1</sup> P. Lavigne, "Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit françaises (Décret du 24 juillet 1889)", in *Revue française de finances publiques*, n°28/1989, p.107 et suiv.

<sup>2</sup> R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal : étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles)*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris II, 2010, p. 302. Ce fut un professeur d'économie, Joseph Garnier, qui rédigea le premier "livre élémentaire et didactique sur les finances (publiques) Intitulé *Traité des finances*. L'ouvrage abordait des questions relatives notamment aux impôts et au crédit public. S'inscrivant dans la logique disciplinaire de son auteur, il n'avait naturellement pas une connotation juridique. Il faut toutefois distinguer ce livre, du *Guidon général des financiers* qui est considéré comme le premier manuel de finances publiques. Voir M. Soula, "Le premier manuel de finances publiques : *Le guidon général des financiers* de Jean Hennequin (1585)", *Revue Française de Finances Publiques*, n° 97, 2007, pp. 199-209.

<sup>3</sup> P. M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques : budget / trésor*, Paris, Montchrestien, 1996, t. 1, p. 22.

<sup>4</sup> L. Trotabas et J. M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1995, p. 7 : « Il résulte des considérations précédentes que l'étude intégrale des phénomènes financiers comporte des branches diverses, et l'orientation de cette étude sera toute différente selon qu'on l'aborde sous l'aspect du droit budgétaire et financier ou du droit fiscal, sous l'aspect de l'économie financière ou sous l'aspect de la politique financière ». V. aussi M. Bouvier, "Éditorial", *Revue Française de Finances Publiques*, 2013, n° 122, pp. V-IX et G. Orsoni, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, pp. 5-6.

<sup>5</sup> Cf. les actes du colloque sur le thème : *Les finances publiques : quelle place pour demain*, Paris, 15 et 16 janvier 2015, à paraître.

<sup>6</sup> R. Pellet, *Droit financier public*, Paris, PUF, 2014, 911 p.

En soi, cette idée de transdisciplinarité peut être appréhendée de manière bienveillante. Il y aurait même un certain prestige pour une discipline à constituer le vecteur de connaissances diversifiées. Mais, la transdisciplinarité peut également soulever des difficultés. Elle peut contribuer à accentuer les interrogations sur la nature profonde de la discipline en cause. Comme l'a si bien relevé un auteur, "la difficulté inhérente à toute discipline au carrefour de beaucoup d'autres réside dans leur rapport à celles-ci, et, au moins vis à vis de certaines d'entre elles, à leur degré d'autonomie"<sup>10</sup>. En clair, les finances publiques sont-elles, par exemple, autonomes vis-à-vis du droit, de l'économie...? Ou, sont-elles du droit, de l'économie... ?

Même au sein du droit public, branche juridique de rattachement des finances publiques,<sup>11</sup> la question des rapports entre le droit public financier et les autres disciplines composant ce droit peut se poser. Elle prend un relief particulier s'agissant du droit administratif. Ainsi, les nombreuses convergences qui existent entre ces deux disciplines, notamment la centralité des notions de service public et de puissance publique, peuvent inciter à s'interroger sur leur autonomie réciproque. Autrement dit, le droit public financier ne serait-il pas une composante du droit administratif ? Ne constituerait-il pas tout simplement un droit administratif spécialisé ?

Cette question revêt un intérêt évident, surtout à l'heure où les finances publiques sont à la quête de leur identité<sup>12</sup>. Elle importe également au regard de la question connexe de l'autonomie du droit administratif. À ce propos, Charles Eisenmann fustigeait la posture des auteurs classiques qui avaient tendance à toujours vouloir défendre l'autonomie du droit

---

<sup>7</sup> T. Ouattara, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, 415 p.

<sup>8</sup> M. Leroy, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007, 119 p.

<sup>9</sup> H. Isaïa et J. Spindler, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, 1988, 599 p.

<sup>10</sup> G. Orsoni, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, p. 13.

<sup>11</sup> Cf. P. M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques : budget / trésor*, *op. cit.*, p. 22 : « Les finances publiques constituent la branche du droit public... » et L. Trotabas et J. M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 6 : « Tout en marquant ainsi l'appartenance du droit budgétaire aux disciplines de droit public... ».

<sup>12</sup> G. Orsoni, « Les finances publiques à la recherche de leur identité », intervention lors du *Colloque sur le thème : Les finances publiques, quelle place pour demain ?*, Paris, SFFP, 15 janvier 2015.

administratif par rapport au droit privé. Pour lui, cette démonstration se révélerait tout aussi, sinon plus, pertinente une fois réalisée en lien avec les autres branches du droit public.<sup>13</sup>

Au bénéfice de ces considérations, on conviendra de l'utilité de l'examen des rapports entre le droit administratif et le droit public financier.<sup>14</sup> Cet examen peut être restitué sous la dualité de l'être et du paraître. Ainsi, s'il existe des éléments qui font que le droit public financier paraît être un chapitre du droit administratif (I), une expertise fine permet de conclure à une nature intrinsèquement autonome de la discipline des finances publiques (II).

## I : LE PARAITRE : UN CHAPITRE DU DROIT ADMINISTRATIF

Si le droit public financier paraît être assimilable à une partie du droit administratif, c'est notamment en raison de la convergence substantielle entre les deux disciplines (A). Cette convergence est accentuée en pratique par le fait que le juge administratif se pose parfois en juge financier (B).

### A- Une convergence substantielle

Il est possible de partir des définitions des deux disciplines pour établir la convergence entre elles. Ainsi, dans son *Cours de droit administratif*, Charles Eisenmann définit le droit administratif comme "l'ensemble des règles de droit dont l'administration est sujet, soit actif,

---

<sup>13</sup> « ... ce qu'il y a de très singulier, sinon même d'irrationnel, dans l'attitude dominante de la doctrine, qui consiste à orienter la caractéristique du droit administratif tout entière vers sa discrimination d'avec... le droit privé, puisque tel est, nous l'avons vu, le sens de l'affirmation de son « autonomie » ou « spécialité » essentielle ; il s'agit d'autonomie ou spécialité par rapport au droit valable entre particuliers. L'on néglige entièrement la question de ses rapports avec les autres branches du droit public. Ceci est contre la logique... ». C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1982, t. 1, p. 96.

<sup>14</sup> Il convient de préciser que le droit public financier, au sens de la présente étude, inclut le droit fiscal. C'est là une question récurrente qui divise actuellement la doctrine financière. Pour certains auteurs, le droit fiscal a acquis son autonomie par rapport au droit financier (droit budgétaire et comptabilité publique). C'est notamment le cas de Rémi Pellet pour qui « la séparation entre financiers et fiscalistes (...) paraît inéluctable ». V. R. Pellet, *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, 2012, p. 29, en ligne : [http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche\\_\\_\\_document/&RH=CND-DOC-INFO](http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche___document/&RH=CND-DOC-INFO), consulté le 24 avril 2015. D'autres auteurs estiment que le droit public financier est composé aussi bien du droit fiscal, que du droit budgétaire et de la comptabilité publique. Voir par exemple, M. Bouvier, "Éditorial", *Revue Française de Finances Publiques*, 2013, n° 122, p. V. C'est ce dernier point de vue qui sera ici retenu, même si l'on admettra, qu'au sein du droit public financier, le droit fiscal se particularise à plusieurs égards.

soit passif."<sup>15</sup> Pour Marcel Waline, le droit administratif est "l'ensemble des règles qui gouvernent l'activité de l'administration, des agents administratifs, précisant l'étendue et les limites de leurs pouvoirs, soit à l'égard des administrés, soit à l'égard les uns des autres."<sup>16</sup> Pour Yves Gaudemet, le droit administratif, c'est "le droit applicable à l'administration"<sup>17</sup>, étant entendu que l'administration désigne à la fois une organisation et une activité.

On constate que toutes ces définitions sont axées sur l'administration, son activité, ses agents, etc. La définition donnée par Yves Gaudemet est d'ailleurs très illustrative de cet état de fait : le droit administratif, c'est le droit applicable à l'administration. Or, l'on conviendra certainement que la gestion des ressources publiques, l'affectation de moyens financiers aux services de l'État, la définition du régime financier des services de l'État, l'exécution des dépenses publiques... sont des activités qui relèvent de l'administration. Il y aurait donc lieu de ranger les règles qui les régissent au sein des règles de droit administratif.

D'un autre côté, le droit public financier a été défini par Paul-Marie Gaudemet comme "la branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics."<sup>18</sup> Ce concept de "deniers publics" irrigue d'ailleurs toute l'œuvre de l'auteur. C'est lui qui, selon Paul-Marie Gaudemet, serait le principal élément caractéristique des finances publiques. Il est vrai que les deniers publics sont malaisés à définir avec assurance. Mais, ils ont, initialement tout au moins, été définis à partir de la notion de service public<sup>19</sup>, notion qui est centrale en droit administratif.

Faut-il le rappeler, pendant un moment, la doctrine administrativiste a cru voir dans le service public, l'élément qui, selon l'expression de Jean Rivero, permettrait de "synthétiser l'ensemble du droit administratif"<sup>20</sup>. Les espoirs se sont par la suite révélés déçus.<sup>21</sup> Toutefois, il n'en demeure pas moins que le service public, ainsi que les autres éléments qui ont été évoqués (puissance publique, intérêt public), constituent des notions-clés en droit

---

<sup>15</sup> C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1982, t. 1, p. 98.

<sup>16</sup> Cité par C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>17</sup> Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2012, 624 p.

<sup>18</sup> P. M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques : budget / trésor*, Paris, Montchrestien, 1996, t. 1, p. 22.

<sup>19</sup> Dans l'arrêt Fighiera du 11 mars 1938, le Conseil d'État français avait estimé que "des deniers avaient le caractère de deniers publics lorsqu'ils étaient affectés à l'exécution d'un service public".

<sup>20</sup> J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP*, 1953, p. 289.

<sup>21</sup> V. J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », art. précité, *passim*. D. SY, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan et CREDILA, 2014, p. 33 conclut à « l'échec de la recherche d'une notion-clé ».

administratif. Ils le sont également en droit public financier, signant une fois encore la convergence entre les deux disciplines.

Ainsi, bien avant la définition de Paul-Marie Gaudemet, Gaston Jèze faisait observer que les services publics étaient "la base de la science des finances."<sup>22</sup> D'autres auteurs ont, quant à eux, défini les finances publiques en vertu du concept de puissance publique.<sup>23</sup> Les finances publiques étaient alors considérées comme la science ayant pour objet d'étudier les règles relatives aux deniers maniés en vertu d'une prérogative de puissance publique. Louis Trotabas s'inscrit lui aussi dans l'optique de la définition des finances publiques à partir des critères-clés du droit administratif. Ainsi, s'il considère les finances publiques (ou plus exactement, le droit budgétaire) comme l'ensemble des règles relatives aux dépenses et aux recettes des collectivités publiques, c'est pour préciser ensuite que "les collectivités publiques se caractérisent par leurs fins de service public ou d'intérêt public et par les moyens de puissance publique dont elles disposent."<sup>24</sup>

Cette rencontre entre le droit administratif et le droit public financier autour des mêmes critères a été prolongée par une proposition doctrinale consistant à faire de l'élément financier, "le critère (...) de l'action administrative"<sup>25</sup>, ou si l'on ose écrire, le critère du droit administratif. C'est dans un article publié dans les mélanges Trotabas que Charles Debbasch a exposé cette thèse. Partant de ce qu'il n'y avait pas d'action administrative possible sans les finances publiques, il proposait de reconstruire le droit administratif autour des finances publiques. Ainsi, "seraient administratives, toutes les opérations devant être financées grâce à des deniers publics."<sup>26</sup> Dans ces conditions, le droit administratif deviendrait "le droit applicable à l'ensemble de l'action administrative et non pas seulement, le droit réservé à l'action dérogatoire au droit commun. Son fondement (...) (se serait) transformé. Il ne s'agi(rai)t plus de donner à l'administration des prérogatives exorbitantes de droit commun,

---

<sup>22</sup> Cité par L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *Revue de science et de législation financière*, 1928, p. 220.

<sup>23</sup> V. L. Saïdj, « Recherches sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *RDP*, 1982, n° 5, p. 1301.

<sup>24</sup> L. Trotabas et J. M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1995, p. 5.

<sup>25</sup> C. Debbasch, « Finances publiques et droit administratif », in *Mélanges offerts à monsieur le doyen Louis Trotabas*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970, p. 122.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 122.

mais seulement d'édicter des règles permettant d'assurer la meilleure utilisation possible des fonds publics dans le respect des autorisations budgétaires.<sup>27</sup>

Tous les éléments de convergence sus-cités pourraient conduire à une conclusion : le droit public financier serait, en réalité, une branche du droit administratif ; il serait du droit administratif spécialisé. Cette conclusion n'est pas dénuée de sens<sup>28</sup>. C'est d'ailleurs celle à laquelle ont abouti d'éminents juristes classiques.

En conséquence, le droit public financier fut longtemps traité comme "un chapitre du droit administratif."<sup>29</sup> Avant le 20<sup>e</sup> siècle, il n'était pas rare de rencontrer d'importants développements financiers dans les ouvrages de droit administratif. Maurice Hauriou a abordé les finances publiques dans son *Précis de droit administratif et de droit public général* (notamment dans la deuxième partie qui est consacrée au droit administratif)<sup>30</sup>. Denis Serrigny a, quant à lui, étudié les contributions directes dans ses *Questions et traités de droit administratif*<sup>31</sup>.

Dans le même sens, il est possible d'identifier des auteurs qui rangeaient explicitement les finances publiques dans le droit administratif. Firmin Lafferrière écrivait à ce propos (en 1854) : "l'administration financière et les impôts sont la partie la plus générale des matières du droit administratif, comme le budget est la loi la plus générale de l'administration"<sup>32</sup>. De manière plus récente (1968), il a été soutenu ce qui suit : "on peut constater, en effet, (...) que certaines activités de service public font l'objet de disciplines juridiques spécialisées, ce qui pourrait faire croire que ces activités ne relèvent pas à proprement parler du droit administratif, qu'elles n'appartiennent pas au secteur de la vie administrative : il en est ainsi,

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>28</sup> En effet, si l'on convient que le droit public financier a trait aux règles régissant les opérations sur deniers publics et que les deniers publics sont les principaux moyens de l'action administrative, il est quelque part logique d'admettre que ce droit est une partie du droit plus vaste se consacrant à l'étude de l'activité administrative (le droit administratif).

<sup>29</sup> V. P. M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques : budget / trésor*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>30</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, pp. 739-790.

<sup>31</sup> Cité par P. M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques : budget / trésor*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>32</sup> Cité par L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *Revue de science et de législation financière*, 1928, p. 219. V. aussi *Ibid.*, l'opinion de Th. Ducrocq telle qu'elle ressort de son *Cours de droit administratif* : « Si ce volume, tout entier, traite exclusivement de parties capitales de la législation financière de la France, cette législation, dans son ensemble, est si étroitement unie à chacun des éléments du droit administratif, dont elle forme une partie essentielle, qu'il n'est pas un seul de nos autres volumes qui ne contienne plus ou moins de législation financière ».

par exemple, de la sécurité sociale ou encore des activités financières, et spécialement des activités fiscales des personnes publiques, qui sont étudiées en dehors des manuels ou des cours de droit administratif général, dans des manuels et des cours spécialisés. À la vérité, il s'agit bien là d'éléments de la vie administrative, dont le régime juridique n'est qu'un rameau de la branche du droit administratif, mais qui pour des raisons diverses, font l'objet d'une étude spécialisée : ces sortes de subdivisions sectorielles à l'intérieur de la branche et de la discipline du droit administratif ne doivent donc pas faire illusion du point de vue qui nous occupe."<sup>33</sup>

En ce qui concerne Charles Eisenmann, même s'il n'affirme pas expressément cette idée d'appartenance des finances publiques à la discipline plus vaste du droit administratif, il est possible de la déduire de certaines de ses affirmations. C'est le cas lorsqu'en voulant délimiter le domaine du droit administratif, il affirme que "tout problème juridique concernant l'Administration est un problème de droit administratif, toute règle répondant à un problème de droit concernant l'Administration est une règle de droit administratif."<sup>34</sup> C'est également le cas lorsqu'abordant les rapports entre le droit administratif et les autres branches du droit public, il ne fait référence qu'au droit constitutionnel, et de manière quelque peu hésitante, au droit juridictionnel<sup>35</sup>.

Cette méthode déductive peut être généralisée et appliquée d'un point de vue définitionnel. On remarquera alors que les auteurs "classiques", s'ils prennent le soin d'exclure certains éléments de leurs définitions du droit administratif<sup>36</sup>, n'excluent point les règles liées aux aspects financiers de l'activité administrative. Est-ce là la preuve qu'inconsciemment, ils les intègrent au droit administratif ? La réponse semble positive, surtout au regard du fait qu'en pratique, le juge administratif se pose parfois en juge financier.

#### B- Le juge administratif, juge financier

L'existence d'une juridiction propre est l'un des critères permettant d'affirmer l'autonomie d'une discipline juridique. Le droit administratif par exemple, est couramment présenté

---

<sup>33</sup> P. Amselek, "Le service public et la puissance publique : réflexions autour d'une étude récente", *Actualités Juridiques Droit Administratif*, 1968, pp. 492-514.

<sup>34</sup> C. Eisenmann, *Cours de droit administratif, op. cit.*, p. 96.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>36</sup> Ainsi, Louis Rolland par exemple (cité par C. Eisenmann, *Cours de droit administratif, op. cit.*, p. 81), exclut de sa définition du droit administratif, les règles relatives aux services qui relèvent de la Cour de cassation ou services judiciaires.

comme un droit "d'origine surtout jurisprudentielle."<sup>37</sup> La contribution du juge administratif à sa formation est indiscutable. La recherche du critère du droit administratif a même été menée par la doctrine classique, en référence à la détermination du champ de compétence du juge administratif.<sup>38</sup> Autrement dit, cette recherche a été guidée par le présupposé d'une correspondance entre le droit administratif et le domaine de compétence du juge administratif.

Traduite de manière simple, cette idée signifie que l'on est en présence du droit administratif, chaque fois que c'est le juge administratif qui est compétent. Certes, cette thèse a été critiquée par certains auteurs. Mais, appliquée à la matière financière, elle conforte l'idée suivant laquelle le droit public financier serait une composante du droit administratif. En effet, dans quasiment tous les domaines du droit public financier, on assiste, avec une fréquence plus ou moins grande, à une intervention du juge administratif.

En France, c'est le titre III du *Livre des procédures fiscales* qui donne compétence au juge administratif, en matière de contentieux fiscal. Plus précisément, le juge administratif est compétent pour statuer relativement au contentieux de l'assiette des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.<sup>39</sup> Une position pareille figure dans les textes organisant le contentieux fiscal dans certains États d'Afrique francophone. Plus encore, dans quelques-uns d'entre eux, le contentieux de l'assiette de l'impôt est tout entier dévolu au juge administratif. C'est notamment le cas du Bénin.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2012, p. 26. Mais, de plus en plus, cette nature jurisprudentielle initiale du droit administratif est remise en cause par le développement florissant d'un droit écrit. Voir G. Vedel, "Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? ", *EDCE*, 1979-80, n° 31, pp. 31 et ss. et A. Laubadaire et alii, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996, t. 1, p. 17.

<sup>38</sup> Voir P. Amselek, "Le service public et la puissance publique : réflexions autour d'une étude récente", *Actualités Juridiques Droit Administratif*, 1968, n° x, pp. 493.

<sup>39</sup> V. aussi C. De Lauzainghein et M. H. Stauble-de Lauzainghein, *Droit fiscal*, Paris, Dalloz, 2009, p. 358.

<sup>40</sup> "Quelle que soit la nature des impôts et taxes en cause, les contestations élevées par les contribuables sont d'abord obligatoirement soumises, par voie de réclamation, au ministre chargé des Finances (direction générale des Impôts et des Domaines), qui doit notifier sa décision au réclamant dans un délai de six mois suivant la date de présentation de sa demande. Lorsque la décision du ministre chargé des Finances ou de son délégué ne donne pas entière satisfaction au demandeur, celui-ci a la faculté dans un délai de deux mois à partir du jour où il a reçu notification de cette décision, de porter le litige devant la Cour Suprême (chambre administrative), qui statue. Tout réclamant qui n'a pas reçu avis de la décision du ministre chargé des Finances ou de son délégué dans le délai de six mois suivant la date de présentation de sa demande peut porter le litige devant la Cour Suprême (chambre administrative » Code général des impôts du Bénin, art. 1108. V. aussi les articles 1154 : "Ces trois degrés constituent des poursuites judiciaires, c'est-à-dire que seuls les tribunaux judiciaires sont

Dans la pratique française, le volume du contentieux fiscal ainsi affecté au juge administratif représenterait "plus des quatre cinquièmes des litiges."<sup>41</sup> Dans les États africains francophones, les statistiques sur le sujet sont plus rares. Mais, il ne fait guère de doute que le juge administratif joue un rôle prépondérant en matière de contentieux fiscal.

Cette circonstance, ajoutée à celle de l'intervention du même juge dans les domaines du droit budgétaire et de la comptabilité publique, est de nature à dissiper l'idée d'une quelconque autonomie du droit public financier. En effet, il est admis que le juge administratif est le juge des actes réglementaires d'exécution de la loi de finances. Ces actes sont vus par la juridiction administrative comme des actes administratifs.<sup>42</sup> Ils sont donc susceptibles d'être soumis à son contrôle. Il est vrai que lesdits actes ne peuvent que rarement être déférés et annulés<sup>43</sup>, mais il n'en demeure pas moins qu'ils se situent dans le giron du juge administratif.

De manière plus significative, dans certains États, le contrôle juridictionnel des opérations financières publiques est l'œuvre, en dernier ressort, des juridictions administratives. Les juges financiers y existent, mais ne rendent leurs décisions que sous le potentiel contrôle ultérieur des juges administratifs. L'exemple de la France peut être donné à cet égard. Dans une certaine mesure, c'est également le cas au Togo<sup>44</sup> et au Sénégal. Ainsi, suivant l'article

---

compétents pour statuer sur la validité intrinsèque de ces actes. Toutes contestations portant sur l'existence ou la quotité de la dette sont du ressort du Tribunal administratif." et 1165 : "Toute contestation portant sur l'existence de l'obligation, sa quotité ou son exigibilité constitue une opposition à contrainte. Elle est portée devant la juridiction administrative."

<sup>41</sup> J. L. Albert, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2013, p. 154.

<sup>42</sup> C'est notamment la position de la juridiction administrative française. V. Conseil d'État (France), 28 mai 1948, Sieur Flé : "considérant que la loi du 12 décembre 1945 et les textes subséquents ont prévu, qu'à titre exceptionnel, les crédits ouverts au titre de l'exercice 1946 feraient l'objet d'une révision de la part des rapporteurs particuliers de la commission des finances de l'Assemblée, éventuellement assistés de magistrats de la Cour des comptes, et que notamment les réductions acceptées par les ministres donneraient lieu à des modifications du montant des crédits par décrets en conseil des ministres. Considérant que cette disposition n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compressions budgétaires réalisées par décrets, le caractère d'actes législatifs ; que par suite, le ministre de l'économie nationale n'est pas fondé à soutenir que les décisions attaquées prises en exécution de ces mesures de compression ne sont pas susceptibles d'être déférées au Conseil d'État statuant au contentieux...". *Idem* dans Conseil d'État (France), 7 mars 1962, Syndicat national des personnels de l'inspection des lois sociales en agriculture.

<sup>43</sup> La juridiction administrative dénie aux parlementaires, d'avoir en la matière, un intérêt à agir (Conseil d'État français, 27 février 1987, Noir). Or, en matière de recours pour excès de pouvoir, le principe est le suivant : « pas d'intérêt, pas d'action » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, pp. 457-497). Pour approfondir le sujet, on pourra lire C. Devos-Nicq, « Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, 2000, n° 70, pp. 59-69, spécialement pp. 63-68.

<sup>44</sup> "Les comptables, le ministre chargé des finances, les autres ministres pour ce qui concerne leur département et les représentants des établissements publics, des collectivités intéressées et de tout organisme soumis au

66 de la loi sur la Cour des comptes sénégalaise<sup>45</sup>, "les voies de recours admises contre les arrêts définitifs sont la révision et la rectification pour erreur matérielle devant la Cour des Comptes ainsi que la cassation devant la Cour suprême"<sup>46</sup>. Or, ladite Cour suprême est composée aussi bien de juges judiciaires que de juges administratifs. Auparavant, ces derniers étaient regroupés au sein d'un ordre juridictionnel distinct.<sup>47</sup> La loi organique sur la Cour des comptes faisait alors expressément du juge administratif (Conseil d'État), le juge de cassation des décisions rendues par les juridictions financières sénégalaises.<sup>48</sup>

Toutefois, l'intervention du juge administratif dans le champ des finances publiques ne saurait être considérée comme un facteur décisif quant à l'appartenance du droit public financier au droit administratif. Le juge judiciaire intervient également en matière de contentieux fiscal<sup>49</sup> (concernant l'assiette de certains impôts, et plus généralement à la phase du recouvrement). Pourtant, nul ne songe à faire du droit public financier, une branche du droit privé. Plus encore, le juge judiciaire intervient en matière administrative sans qu'on en infère que le droit administratif est lui-même du droit privé. Ces quelques observations commencent par révéler les limites de la thèse de l'inclusion du droit public financier au sein du droit administratif. En réalité, il faut reconnaître que le droit public financier est par essence une discipline autonome.

## II- L'ETRE : UNE DISCIPLINE AUTONOME

Il convient de préciser, d'entrée, que l'autonomie n'est pas synonyme d'isolement. Elle n'implique donc pas que le droit public financier ait rompu tous ses liens avec toutes les autres branches de la connaissance scientifique, notamment avec le droit administratif. Il aurait d'ailleurs pu difficilement en être autrement. Le droit administratif lui-même ne se meut-il pas en fonction de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics et n'importe-t-il pas certaines de ses solutions à partir du code civil ?

---

contrôle de la Cour peuvent demander à la Cour suprême la cessation des arrêts définitifs rendus par la Cour, pour vice de forme incompétence et violation de la loi". Art. 87, loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

<sup>45</sup> Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012.

<sup>46</sup> L'article 76 renchérit en édictant la même possibilité à l'égard des arrêts de la Chambre de discipline budgétaire et financière : "Les arrêts de la chambre peuvent faire l'objet d'un recours en cassation porté devant la Cour suprême, à l'initiative du prévenu ou du Procureur général".

<sup>47</sup> C'est la loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008 qui a mis fin à cette situation.

<sup>48</sup> Loi n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, art. 33 : "Les voies de recours admises contre les arrêts définitifs sont la révision devant la Cour des comptes et la cassation devant le Conseil d'État."

<sup>49</sup> Voir J. L. Albert, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 154-157.

L'autonomie, dont il est question, tient à deux éléments. D'une part, le droit public financier a progressivement constitué un système propre de règles et de procédures : c'est l'autonomie matérielle (A). D'autre part, l'enseignement et la recherche en cette matière se sont aujourd'hui émancipés par rapport à ceux de toute autre discipline : c'est l'autonomie qu'on qualifiera de "scientifique" (B).

#### A- L'autonomie matérielle

Si l'on devait paraphraser l'arrêt Blanco<sup>50</sup> pour restituer les rapports entre le droit administratif et le droit public financier, on dira que "les opérations financières publiques ne peuvent être uniquement régies par les règles applicables en droit administratif ; que le recours à ces règles n'est ni général, ni absolu ; et que le droit public financier a souvent ses règles spéciales qui varient suivant les besoins de la bonne gestion des deniers publics et la nécessité de concilier cette gestion avec les règles du droit administratif".

Déjà, il est remarquable que le droit public financier dispose de ses propres sources. Certes, elles rentrent dans le moule des sources juridiques et de la hiérarchie des normes posée par Kelsen, mais elles se distinguent de celles généralement applicables. Ainsi, dans les États de tradition juridique française, les lois organiques relatives aux lois de finances sont une espèce particulière de loi qui régit la matière financière. Celles-ci déclinent les grands concepts en matière financière, décrivent les grandes étapes de la procédure budgétaire, fixent les grands principes du droit budgétaire, posent parfois brièvement les règles essentielles en matière d'exécution des opérations financières publiques, etc.

Dans le même sens, il est possible de signaler que, depuis les années 1997-1998, puis de manière plus actuelle en 2009, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) s'est inscrite dans un processus d'adoption de directives financières qui ont constitué ce qu'il a été convenu d'appeler le "cadre harmonisé des finances publiques."<sup>51</sup> Une attitude similaire est observable au niveau de la Communauté économique de l'Afrique centrale (CEMAC)

<sup>50</sup> Tribunal des conflits (France), 8 février 1873, Blanco.

<sup>51</sup> En ce qui concerne les directives de 2009, elles sont au nombre de six : directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ; directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances ; directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ; directive n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État ; directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État et directive n° 10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État. Il est possible d'ajouter à ces directives, celles sur le régime financier des collectivités territoriales (2011) et celle sur la comptabilité des matières (2012).

qui a également adopté un cadre harmonisé des finances publiques en 2011<sup>52</sup>. L'intérêt de ces directives est qu'elles constituent un ensemble de sources d'une portée singulière en matière de gestion des finances publiques dans les États-membres de ces organisations. Réceptacles de règles non-immédiatement applicables émanant desdites organisations, l'ombre des directives plane pourtant sur l'ensemble des législations financières nationales concernées. Dans plusieurs cas, les textes nationaux de transposition représentent "des répliques à peine ajustées des directives communautaires"<sup>53</sup>.

Si l'existence des directives n'est pas propre au droit public financier, il faut bien noter que les directives du cadre harmonisé des finances publiques sont, quant à elles, des sources propres à ce droit. Elles sont ainsi un témoignage de l'autonomie matérielle qui caractérise le droit public financier.

Un autre témoignage est fourni par la distinction effectuée entre la légalité administrative et la légalité financière. Déjà en 1924, le commissaire du gouvernement René Mayer affirmait que "la loi du budget n'était pas une loi comme les autres et les autorisations de dépenses qu'elle comportait, pour être des dispositions légales, n'étaient pas des dispositions législatives proprement dites."<sup>54</sup> A sa suite, en 1928, Louis Trotabas a établi une distinction entre la loi fiscale et la loi administrative<sup>55</sup>. En vérité, il s'agissait d'une distinction plus

---

<sup>52</sup> Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général sur la comptabilité publique, directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État, directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'État, directive n° 05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État, directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ces directives viennent en remplacement de celles de 2008 portant sur les mêmes matières.

<sup>53</sup> N. Médé, "Rapport introductif : La juridiction financière d'hier à demain et... après demain", *RBSJA*, 2011, n° 24, p. 14.

<sup>54</sup> Conseil d'État français, 28 mars 1924, Jaurou. La citation originale est au présent de l'indicatif. Voir aussi T. Ouattara, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, p. 259 : "Le budget n'est pas une loi au sens matériel, dans la mesure où il ne vise pas à formuler une règle obligatoire, générale et permanente" et M. Odent, cité par P. Amselek, "Sur le particularisme de la légalité budgétaire", *Revue administrative*, 1970, n° 138, p. 653 : "Les règles budgétaires ne sont, en effet, pas considérées par la jurisprudence comme ayant le caractère de règles de droit. La loi de budget elle-même, tout au moins pour ceux de ses articles qui ne sont que budgétaires, c'est-à-dire qui autorisent les recettes et les dépenses et en évaluent le montant, ainsi que les états annexes qui les développent, n'est pas une loi ordinaire". On remarque que, dans les exemples précités, l'affirmation du particularisme de la loi budgétaire est faite au regard de la nature intrinsèque particulière qu'aurait cette loi. D'autres auteurs ont, quant à eux, fondé ce particularisme sur l'idée que la loi budgétaire serait une loi interne à l'administration, ne s'appliquant pas directement dans les rapports entre celle-ci et les particuliers. C'est le cas de Maurice Duverger et de Georges Vedel. Cf. P. Amselek, "Sur le particularisme de la légalité budgétaire", art. précité, p. 653.

<sup>55</sup> "Il existe donc bien, au sein du droit public, deux mondes différents, le monde administratif et le monde fiscal, ayant chacun ses règles propres, son autonomie. "Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà" disait

large puisqu'il développait à l'occasion une conception extensive du droit fiscal<sup>56</sup>, une conception qui correspond aujourd'hui à celle du droit public financier. Cela revient à dire qu'il distinguait en réalité la loi "financière" de la loi "administrative".

Les solutions dégagées par la jurisprudence permettent de conforter cette hypothèse d'un particularisme de la légalité financière par rapport à la légalité dite "administrative." Le cas des actes règlementaires d'exécution de la loi de finances, qui sont *de facto* soustraits du recours pour excès de pouvoir, avait déjà été évoqué. Or, ce recours est considéré comme un recours d' "utilité publique"<sup>57</sup> et bénéficie en conséquence de conditions d'accès au juge relativement favorables. Dans le même sillage, il est possible d'évoquer le fait que l'ouverture de crédits au budget de l'État peut demeurer un acte de pure légalité financière, sans incidence sur la légalité administrative. Ainsi, un fonctionnaire ne saurait se prévaloir de l'existence de crédits au budget concernant son activité pour exiger le maintien de son emploi.<sup>58</sup> De même, l'administration n'est pas fondée à soutenir que l'existence de crédits concernant une activité qu'elle exerce implique la transformation en service public de cette activité.<sup>59</sup>

Ce dernier exemple n'est pas sans rappeler la solution auparavant consacrée par le Conseil d'État français dans un arrêt en date du 21 janvier 1921.<sup>60</sup> En l'espèce, la loi de finances du 13 avril 1898 (article 17) avait fiscalement exempté les "caisses départementales d'assurances organisées par les conseils généraux." Celle du 30 janvier 1907 (article 5) avait confirmé cette exemption à l'égard de "tous les capitaux assurés par les caisses départementales." On pouvait donc *a priori* penser que les caisses départementales

---

Pascal. Nous pouvons traduire aujourd'hui : ce qui est légal en droit fiscal peut être illicite en droit administratif – ce qui viole la loi fiscale peut être irréprochable au regard de la loi administrative". L. Trotabas, "Essai sur le droit fiscal", art. précité, p. 224.

<sup>56</sup> « Ensemble des règles juridiques qui régissent les budgets, les emprunts publics et les impôts ». L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », art. précité, p. 221. Dans le même sens, on pourrait relever qu'il considère (p. 224) la loi du 10 août 1922 organisant le contrôle des dépenses engagées et soumettant certains actes à l'obligation du visa comme une « loi fiscale ».

<sup>57</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 202. Il est possible de rappeler, à cet égard, l'opinion de Gaston Jèze, lui qui considérait le recours pour excès de pouvoir comme l' « arme la plus efficace, la plus économique, la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés ».

<sup>58</sup> Conseil d'État français, 26 juillet 1946, Valent Falendry. Réciproquement, l'administration ne peut prétendre qu'une réduction ou suppression de crédits vaut par elle-même, la suppression des emplois concernés. Conseil d'État français, 26 novembre 1954, Lotta).

<sup>59</sup> Conseil d'État français, 13 novembre 1953, Chambre syndicale des industries et du commerce des armes, munitions et articles de chasse.

<sup>60</sup> Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurances du territoire de Belfort.

d'assurances avait dès lors acquis un fondement légal et que les conseils départementaux étaient fondés à en créer. Telle ne fut pas la décision du Conseil d'État qui, se rangeant à l'avis du commissaire du gouvernement Corneille, a estimé que "les lois de finances, qui ne doivent avoir pour objet que de régler le budget de l'État et les impôts à percevoir, ne sauraient modifier des textes organiques aussi importants que les articles 46, 47 et 48 de la loi du 10 août 1971 (qui définissaient les compétences des conseils départementaux et qui excluaient la création, *proprio motu*, de services par ces derniers sauf en cas de défaillance de l'initiative privée), sans que l'intention de modification soit explicitement exprimée dans le texte même."

De ces quelques exemples, ressort l'expression de l'autonomie matérielle du droit public financier. Mais, cette autonomie n'est pas que matérielle. Elle peut également s'établir sur le plan scientifique.

#### B- L'autonomie "scientifique"

"Une science est une langue bien faite" écrit Bertrand de Jouvenel.<sup>61</sup> De ce point de vue, l'autonomie d'une science se mesure à la spécificité de sa sémantique et accessoirement aux questions de méthodologie. Le langage des financiers publics n'est pas réductible au langage des administrativistes, ni même à celui des constitutionnalistes. Les notions, concepts et principes de droit financier public sont, pour les non financiers publics, des terres de mission heuristiques. L'univers scientifique du financier public semble un espace clos, ceinturé de hautes murailles et dont l'accès est subordonné à la possession d'une clé : le langage financier public, qu'on dirait, pour être familier, le jargon des financiers publics.

Au demeurant, le droit public financier a pu, historiquement, être étudié dans le cadre des ouvrages de droit administratif.<sup>62</sup> On en a alors inféré qu'il s'agissait d'une composante du droit administratif. Un regard rétrospectif invite à nuancer cette déduction. Dans son *Traité de droit constitutionnel*, le doyen Duguit a consacré d'importants développements aux finances publiques.<sup>63</sup> Il y a abordé la nature des créances et dettes de l'État, leur origine, le fait générateur de l'impôt. Il a évoqué l'importance de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses publiques, la procédure même d'exécution de ces dépenses, etc. Aurait-on alors

<sup>61</sup> B. de Jouvenel, *Les débuts de l'Etat moderne, une histoire des idées politiques au 19<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1976, p.2.

<sup>62</sup> cf. *supra*.

<sup>63</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1930, t. III, pp. 406-433.

dû en déduire que le droit public financier était du droit constitutionnel ? Plus encore, il est remarquable que des développements de droit constitutionnel se nichent parfois dans des ouvrages de droit administratif (où ils sont appliqués à l'action administrative)<sup>64</sup>. Pourtant, il ne vient à l'esprit de personne d'en déduire que le droit constitutionnel est une composante du droit administratif.

Au surplus, même si l'on admet qu'initialement, le droit public financier était une composante du droit administratif, cela ne saurait suffire à lui refuser aujourd'hui toute autonomie. En effet, il est acquis, d'un point de vue épistémologique, que la naissance d'une nouvelle discipline scientifique se déroule quasiment toujours en lien avec une autre, que "l'émergence de nouvelles disciplines se fait généralement aux frontières des disciplines déjà existantes. La sociologie de la science indique assez clairement (...) qu'il est virtuellement impossible qu'une discipline surgisse de nulle part ; il s'agit plutôt d'un long et lent processus de différenciation avec un champ scientifique déjà établi."<sup>65</sup> Le droit public financier, initialement une composante du droit administratif, puis aujourd'hui une discipline autonome par rapport au droit administratif, ne serait-ce pas là l'ordre normal des choses ? La réponse apparaît positive, en tout cas au regard des données épistémologiques précitées.

En tout état de cause, l'autonomie scientifique du droit public financier est aujourd'hui difficilement réfutable. Les ouvrages de droit public consacrent généralement une partie distincte aux finances publiques, au même titre qu'au droit administratif.<sup>66</sup> Certes, certains ouvrages continuent de faire exception. On peut citer en exemple l'ouvrage de droit public publié sous la direction de Jacques Moreau<sup>67</sup> et qui ne regroupe, sous ce titre, que la théorie générale de l'État, le droit constitutionnel et le droit administratif<sup>68</sup>. Mais, à l'analyse, la non-évocation des finances publiques dans cet ouvrage (et dans d'autres consacrés au droit public) semble être le résultat d'une volonté d'étudier uniquement certains aspects du droit

---

<sup>64</sup> Voir par exemple, J. Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 328 et ss. (le contrôle de la conformité des traités internationaux et du droit communautaire à la constitution, le contrôle de la constitutionnalité des lois...).

<sup>65</sup> A. Turmel, « Autonomie disciplinaire : frontières entre disciplines et démarches scientifiques », in *Actes du colloque sur le thème : La sociologie et l'anthropologie au Québec : conjonctures, débats, savoirs et métiers*, pp. 87-103, réédition numérique, 19 janvier 2006, mai 1983, p. 15, en ligne : [classiques.uqac.ca/contemporains/turmel\\_andre/turmel\\_andre.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/turmel_andre/turmel_andre.html), consulté le 23 avril 2015.

<sup>66</sup> Pour s'en convaincre, voir L. Troabas et P. Isoart, *Droit public*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 532 p. et A. Maulin, *Droit public*, Paris, Sirey, 1995, 198 p.

<sup>67</sup> *Droit public*, Paris, Economica, 1995, 1107 p.

<sup>68</sup> Sur les deux tomes, tout le second et une bonne partie du premier sont consacrés au droit administratif.

public<sup>69</sup>, plutôt que le fruit d'une tentative délibérée de restreindre le droit public uniquement aux disciplines étudiées. Une telle remarque peut être élargie à la place faite par les ouvrages de droit public au droit public international. Quelquefois, ce dernier est éludé dans lesdits ouvrages qui se consacrent exclusivement à l'étude du droit public interne.

De manière particulière, les cours et ouvrages de droit administratif récents ne s'étendent plus vraiment sur les questions purement financières. Ce constat avait déjà été posé, de longue date, par Charles Debbasch. Il observait alors que de manière significative, "les cours de droit administratif s'abstenaient de mentionner les problèmes financiers"<sup>70</sup>. Le même constat peut être réitéré avec une actualité saisissante. En clair, il est actuellement rare de retrouver, dans les manuels de droit administratif, de longs développements sur les règles de gestion des deniers publics. Le cas de figure que l'on rencontre encore quelquefois, c'est celui de l'examen des questions financières lors de l'étude de l'organisation administrative de l'État (notamment les collectivités territoriales). Ainsi, l'ouvrage de Jacqueline Morand-Deville<sup>71</sup> comporte une partie intitulée "les finances locales"<sup>72</sup>. Celui de Jean Waline s'inscrit dans la même logique<sup>73</sup>.

Plus encore, certains ouvrages de droit administratif mettent explicitement en exergue la distinction entre le droit administratif et le droit public financier. On peut citer en exemple,

---

<sup>69</sup> On retrouve, en toile de fond, la problématique de la place des finances publiques au sein des disciplines juridiques et de l'enseignement universitaire en général. La plupart des auteurs conviennent d'une marginalisation des finances publiques au sein de l'enseignement universitaire (Voir notamment G. Orsoni, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, p. 5). Cette marginalisation apparaît cependant paradoxale au regard de l'omniprésence des questions financières dans la vie publique quotidienne. Actuellement, il ne se passe une journée sans que l'on évoque les dettes publiques des États européens, les variations du taux de change du dollar, la qualité problématique de la gestion financière publique dans les pays pauvres, etc.

<sup>70</sup> C. Debbasch, « Finances publiques et droit administratif », art. précité, p. 111. La citation initiale est au présent de l'indicatif.

<sup>71</sup> *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1999, 847 p.

<sup>72</sup> P. 188.

<sup>73</sup> *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 108, 113, 135, 156, 172, 194, etc.

le *Traité de droit administratif* d'André de Laubadère<sup>74</sup> et l'ouvrage de droit administratif de Demba Sy<sup>75</sup>.

En ce qui concerne les auteurs financiers contemporains, ils ne ferraillent plus pour montrer l'autonomie du droit public financier par rapport au droit administratif. Loin d'être de la résignation, une telle attitude semble plutôt traduire un désintérêt pour une question dont la réponse leur paraît être une évidence. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à leurs propos lorsqu'ils évoquent à la fois le droit public financier et le droit administratif. On perçoit alors qu'ils y font chaque fois référence comme deux éléments distincts, même s'ils ne nient pas les liens historiques et substantiels qu'ils entretiennent<sup>76</sup>.

Cet acquis s'étend même au-delà des auteurs financiers contemporains. Ainsi, pour les rédacteurs du *Vocabulaire juridique*<sup>77</sup>, le droit public interne est l'"ensemble des règles de droit public<sup>78</sup> consacrées à l'organisation et au fonctionnement politique (droit constitutionnel), administratif (droit administratif) et financier (droit financier et fiscal) des collectivités publiques à l'exclusion de leurs aspects internationaux (droit international public)". Cette définition quadripartite du droit public constitue une manifestation supplémentaire de l'admission, plus ou moins unanime, de l'émancipation du droit public financier par rapport aux autres disciplines juridiques, et spécialement par rapport au droit administratif.

---

<sup>74</sup> A. Laubadère et alii, *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 21 : "L'étude de certains aspects des interventions administratives est parfois détachée du droit administratif général, en particulier dans l'organisation de l'enseignement du droit. Il en est ainsi notamment de l'organisation et de l'activité financières de l'État qui constituent une branche particulière du droit public interne, le droit des finances publiques".

<sup>75</sup> D. Sy, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan et CREDILA, 2014, p. 13 : "Cet ouvrage porte sur le droit administratif qui est une branche du droit public au même titre que le droit constitutionnel, le droit financier et le droit international public".

<sup>76</sup> Voir par exemple, G. Orsoni, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, p. 5 : "elle (la science financière) est traditionnellement, quoique souvent de façon annexe, parmi les matières de droit public que sont le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit communautaire et le droit international public..."; V. Dussart, "Réflexions sur l'évolution de l'enseignement du droit fiscal en France", in *Études en l'honneur de Loïc Philip : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, p. 387 : "Contrairement au droit administratif, dont l'enseignement est parfois présenté comme en crise, le droit fiscal n'a cessé de conquérir de nouveaux espaces d'un point de vue quantitatif" et E. Oliva, "Essai de définition normative du domaine des finances publiques", in *Études en l'honneur de Loïc Philip : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, p. 493 : "Les finances publiques n'ont pas, contrairement à leurs aînés que sont le droit constitutionnel et le droit administratif, l'expérience de nombreuses années de réflexion".

<sup>77</sup> G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2013, 1091 p.

<sup>78</sup> Celui-ci étant lui-même, l'"ensemble des règles juridiques concernant la complexion, le fonctionnement et les relations des États et des organisations ou collectivités qui les regroupent ou les constituent". p. 821.

## CONCLUSION

Droit public financier, droit administratif, mais "il court, il court le furet..." Les développements ci-dessus n'ont en fait abordé la question de la filiation de l'étude de la science financière que sous l'angle du droit. Paul Marie Gaudemet disait, et on l'a rappelé, que les finances publiques sont une "discipline de carrefour." Ceci qui sous-entend l'axialité du droit public auquel vient s'agglutiner d'autres disciplines comme l'économie et la sociologie. Les chercheurs et spécialistes contemporains vont plus loin et ont une perception des finances publiques non plus comme un droit public et ensuite financier mais comme les finances publiques tout court. Science autonome, discipline émancipée du giron du droit public et définitivement carrefour de sciences qu'elles fédèrent et digèrent tout à la fois.

Cette orientation est celle qui prend le mieux en compte l'émergence de connaissances nouvelles rendues nécessaires par la gestion par la performance des finances publiques du 21<sup>ème</sup> siècle : le programme budgétaire, les indicateurs de performance, l'évaluation des résultats, le contrôle de la performance des programmes, l'interrelation droit communautaire-droit interne des Etats, le pacte de convergence et les critères de convergence (solde budgétaire, inflation, dette, etc.) pour maintenir des économies saines et durables en vue de soutenir la monnaie commune. Le champ heuristique du spécialiste en finances publiques est dans une dynamique de consolidation et d'expansion. Il s'agit de fonder une science nouvelle qui fait du *fait financier public* l'objet de la recherche et de l'enseignement un peu comme le "fait social" est pour Emile Durkheim, l'objet de la sociologie. On est plus juriste financier public on est financier public avec tout ce que cela regorge de fond commun en droit interne et communautaire, en gestion, en économie, en sociologie, en histoire. Pour Gaston Jèze, le fait financier public n'est intelligible et l'épistémologie financière n'est pertinente que si elle intègre "tous les facteurs, non seulement les facteurs financiers, économiques mais aussi les facteurs politiques, sociaux, juridiques, etc."<sup>79</sup> Les finances publiques trouvent dans cette approche à la fois le chemin d'exprimer leur unité tout autant que leur complexité.

A terme, les finances publiques perdront leur place au sein des facultés de droit. Elles se créeront leur propre espace académique de formation et de recherche au sein de l'université.

---

<sup>79</sup> G. Jèze, cité par M. Bouvier M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 6<sup>ème</sup> edit. 2002, p.10.

Le divorce d'avec le droit public ? Que non ! Une simple séparation de domicile pour une idylle décidément plus féconde !