

Procédure d'examen des textes budgétaires

Le 18 décembre 2025, Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales du Sénat, a déposé une **proposition de loi constitutionnelle visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires**, à renforcer la place du Parlement et à sécuriser le périmètre et la constitutionnalité des dispositions mises en œuvre par les ordonnances mentionnées aux articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Cette proposition de loi constitutionnelle est bienvenue : deux années de suite, le Parlement a dû prolonger les débats de la loi de finances après le 31 décembre et tout le long du mois de janvier. Deux années de suite, des lois spéciales et des décrets de services votés ont remplacé, pendant un mois et demi, l'exécution normale du budget de l'État. L'hypothèse de publier les dispositions de la loi de finances par ordonnance, ce que permet l'article 47 de la Constitution lorsque le délai d'examen de 70 jours par le Parlement est expiré, a même été publiquement envisagée fin 2025. Le régime juridique de ces différentes procédures, telles qu'elles ont été définies dans la Constitution en 1958, a alors suscité des débats qui rendent nécessaire une clarification.

La commission des finances s'est **saisie pour avis** des dispositions relatives à la loi de finances, contenues dans les **articles 1^{er} et 3**, qui portent sur la publicité de l'avis du Conseil d'État et la procédure de l'ordonnance budgétaire.

Les rapporteurs pour avis ont considéré que **la Constitution ne devait être modifiée qu'avec mesure** et qu'il convenait de ne pas banaliser les outils exceptionnels que sont les procédures dérogatoires de loi spéciale et d'ordonnance budgétaire.

Les modifications proposées tendent donc, dans l'esprit du texte, à **garantir que le Parlement reste au cœur du processus budgétaire**, tout en dotant l'État de **procédures de secours claires, sécurisées et proportionnées**.



I. Rendre publics les avis du Conseil d'État sur les textes financiers

Le Gouvernement publie, depuis 2015, l'avis rendu par le Conseil d'État sur les projets de loi ordinaires, mais pas sur les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur ceux tendant à ratifier des ordonnances ou des traités internationaux.

La proposition de loi constitutionnelle instaure, dans ses articles 1^{er} et 2, une **obligation de transmission au Parlement de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les textes financiers**, qui serait inscrite à l'article 47-1 de la Constitution.

L'avis du Conseil d'État offre une analyse juridique de qualité qui éclairerait non seulement le Parlement, mais aussi les citoyens.

La commission des finances approuve cette disposition, mais propose d'aller plus loin en rendant cet avis public.







En outre, pour une meilleure cohérence juridique, elle propose, par les **amendements COM-12** et **COM-13**, d'inscrire cette obligation à l'article 39 de la Constitution, qui est le siège naturel de la procédure de dépôt des projets de loi, plutôt qu'aux articles 47 et 47-1. Cette disposition constituerait donc, dans la proposition de loi constitutionnelle, un **article nouveau additionnel avant l'article 1^{er}**.

II. Préciser le contenu des lois spéciales budgétaires

L'article 47 de la Constitution prévoit que, **si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement « demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts »**. Il ouvre ensuite par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Trois « lois spéciales » ont été présentées dans des situations qui, sans correspondre à la lettre de cet article, répondaient à la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel : **en 1979** (après la censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel), **en 2024** (après l'adoption en décembre 2024, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement) **et en 2025** (en raison de l'impossibilité pour le Parlement d'achever l'examen du projet de loi de finances pour 2026 avant le début de l'exercice). **Leur contenu a différé selon les années** et, les deux dernières années, ne s'est pas limité à l'autorisation de percevoir les impôts.

Contenu de la loi spéciale

Année	Autorisation de percevoir les impôts	Autorisation du recours à l'emprunt	
		pour l'État	pour la Sécurité sociale
1979 (PLF 1980)			
2024 (PLF 2025)			
2025 (PLF 2026)			

Source : commission des finances du Sénat

La loi spéciale pour 2025 a inclus l'autorisation du recours à l'emprunt pour les administrations de sécurité sociale parce que la procédure de la loi spéciale n'est pas actuellement prévue par la Constitution pour ces administrations. L'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle propose en conséquence de modifier l'article 47-1 de la Constitution afin de donner un fondement juridique à de telles lois spéciales « sociales » à l'avenir.

La commission des finances considère que **l'expérience des deux dernières années doit conduire à modifier également le contenu de la loi spéciale budgétaire** prévue à l'article 47 de la Constitution, afin d'y inclure explicitement **l'autorisation du recours à l'emprunt**. Tel est l'objet de **l'amendement COM-16**. La mise en œuvre du budget, même lorsque celui-ci se limite à l'exécution des services votés, nécessite en effet un recours à l'emprunt dès le début de l'année, ce qui n'était pas le cas lors de la rédaction de la Constitution en 1958, ni en 1979.

III. Clarifier le contenu et le régime juridictionnel des ordonnances budgétaires

L'article 47 de la Constitution prévoit que les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours.

A. Clarifier le contenu des ordonnances budgétaires

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle propose que cette ordonnance puisse inclure, **outre le texte du projet de loi déposé** en première lecture à l'Assemblée nationale, **les dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées**. L'article 2 contient une disposition similaire pour l'ordonnance qui pourrait être prise en cas de dépassement du délai d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Ces mesures visent à **clarifier le contenu des ordonnances budgétaires et sociales**, qui a fait l'objet d'interrogations au cours des récentes discussions budgétaires.

Une note du secrétariat général du Gouvernement, en 2024, avait prévu que seul le texte du projet de loi de finances, sans modification, pouvait être repris dans l'ordonnance. Fin 2025, toutefois, cette interprétation avait été remise en cause par certains professeurs de droit, dont certains ont été auditionnés par les rapporteurs, au motif que le texte de la Constitution autoriserait le Gouvernement à prendre en compte certains ou tous les amendements adoptés par les deux assemblées.

La commission des finances propose, par **l'amendement COM-14**, de **limiter le contenu de l'ordonnance au seul texte initialement déposé par le Gouvernement** :

- d'une part, pour assurer la **cohérence de la loi de finances**, qui doit s'apprécier en fonction d'un équilibre global ;
- d'autre part, afin d'assurer la **sécurité juridique du texte**, en évitant au maximum de recourir à des interprétations sur le contenu exact des dispositions qui pourraient être retenues par le Gouvernement ;
- enfin, pour **préserver le caractère exceptionnel de l'ordonnance budgétaire** qui, comme la loi spéciale, ne doit pas devenir une procédure de substitution dès qu'une difficulté se présente lors de la discussion parlementaire.

B. Confier au Conseil constitutionnel le contrôle des ordonnances budgétaires

Actuellement, la Constitution ne définit pas selon quelles modalités peut être vérifiée la conformité à la Constitution des ordonnances budgétaires et sociales. La commission des finances approuve dès lors le choix fait, à l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle, de confier ce rôle au Conseil constitutionnel.

En revanche, elle n'est pas favorable à un contrôle obligatoire tel que prévu par le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, qui s'applique notamment aux lois organiques et au règlement des assemblées. Elle préconise plutôt que ce contrôle soit opéré selon les modalités du second alinéa du même article 61, c'est-à-dire sur saisine des parlementaires, du Président de la République, du Premier ministre ou des Présidents des assemblées, comme pour l'ensemble des lois, y compris les lois financières.

Elle propose ainsi, par l'amendement **COM-15** à l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle, que l'ordonnance budgétaire n'entre en vigueur que deux jours après sa publication. Ce délai pourrait être utilisé pour présenter un recours devant le Conseil constitutionnel, ce qui est prévu par l'amendement **COM-17** à l'article 3. L'ordonnance ne pourrait alors entrer en vigueur qu'à l'issue de son examen par le Conseil.

Cette proposition de loi constitutionnelle sera examinée en séance publique le jeudi 26 février 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Proposition de loi constitutionnelle visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, à renforcer la place du Parlement et à sécuriser le périmètre et la constitutionnalité des dispositions mises en œuvre par les ordonnances mentionnées aux articles 47 et 47-1 de la Constitution](#)



Claude RAYNAL

Président, rapporteur pour avis
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Jean-François HUSSON

Rapporteur général, rapporteur pour avis
Meurthe-et-Moselle
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr