

Procédure d'examen des textes budgétaires

L'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour les années 2024 et 2025 a soulevé un certain nombre d'interrogations sur les conditions dans lesquelles il peut être fait appel aux procédures dérogatoires d'adoption de ces textes. Deux procédures doivent être distinguées :

- Celles des **ordonnances financières** (alinéa 3 des articles 47 et 47-1 de la Constitution), qui permettent au Gouvernement de mettre en œuvre son projet lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai imparti, soit 70 jours pour le projet de loi de finances (PLF) et 50 jours pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ;
- Celle de la **loi spéciale** (alinéa 4 de l'article 47), qui permet au Gouvernement, lorsque le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, de demander d'urgence au Parlement d'autoriser le prélèvement des impôts.

La présente proposition de loi constitutionnelle déposée par Elisabeth Doineau permet d'apporter d'**utiles clarifications au cadre constitutionnel** régissant ces dispositifs.

Les **modifications apportées par la commission des lois**, en accord avec les commissions des finances et des affaires sociales, saisies pour avis, sont inspirées par le souci de **préserver les équilibres institutionnels définis par la Constitution dans le domaine budgétaire**. Les amendements qu'elle a adoptés visent ainsi à **sécuriser les procédures dérogatoires** permettant au Gouvernement de doter l'État et la sécurité sociale d'un budget et d'assurer la continuité de la vie nationale, même en situation de crise, **tout en veillant à ne pas ouvrir la voie à une « banalisation » du recours à de tels instruments**, qui sont fortement attentatoires aux droits du Parlement.

En outre, la proposition de loi constitutionnelle prévoit une **transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale**. Il s'agit d'une mesure bienvenue, de nature à améliorer l'information du Parlement dans les débats budgétaires.



FÉVRIER 2026

I. Les ordonnances financières : un instrument qui doit rester une solution de dernier recours, et bénéficier d'un régime contentieux cohérent avec leur nature législative

A. Une délimitation stricte du contenu des ordonnances financières

La doctrine est aujourd'hui divisée sur la **question du champ des ordonnances prévues aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, qui n'ont à ce jour jamais été utilisées**. Certains juristes considèrent que leur champ est strictement limité au projet initialement déposé. D'autres considèrent au contraire que l'ordonnance pourrait intégrer des mesures adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Dans sa **version initiale**, la proposition de loi constitutionnelle tendait à **consacrer interprétation extensive du dispositif**, en prévoyant expressément que les ordonnances intègrent l'ensemble des dispositions votées en termes identiques par les deux assemblées.

Or, une telle évolution aurait posé **deux difficultés**.

Premièrement, les éléments d'un budget forment un ensemble insécable, de telle sorte que **l'approbation d'une mesure particulière ne peut être appréciée qu'à l'aune de l'équilibre financier global résultant du texte**. Pour prendre un exemple concret, il est aisément concevable qu'un parlementaire puisse voter un amendement ayant pour effet de diminuer un impôt en première partie du projet de loi de finances, avec l'intention de voter pour une mesure d'économie d'un montant équivalent en seconde partie. Ainsi, dans l'éventualité où la mesure en recettes serait adoptée mais non la mesure en dépenses, ce même parlementaire pourrait décider de rejeter le texte dans son ensemble en dépit de l'intégration de l'amendement qu'il avait initialement soutenu en raison de la dégradation du déficit public qui en résulterait *in fine*.

Surtout, une telle évolution pourrait à l'usage produire un **effet contraire à l'objectif recherché**. En donnant à ces actes l'apparence – et seulement l'apparence – d'une plus grande « acceptabilité » pour le Parlement, elle pourrait conduire à **banaliser le recours à cette procédure**.

C'est la raison pour laquelle **la commission des lois a entendu préserver le caractère « tranché », et partant dissuasif, du dispositif**. Elle a ainsi fait le choix de **consacrer l'interprétation restreinte du champ des ordonnances**, qui se limiteraient à la mise en œuvre du projet initialement déposé sans rien y ajouter, mais également sans rien y retrancher, afin de fermer toute possibilité de négociation de leur contenu : la négociation, en matière budgétaire, ne peut que passer par la délibération et le vote parlementaires.

B. L'attribution au Conseil constitutionnel d'une compétence de contrôle des ordonnances financières avant leur entrée en vigueur

Il existe également un débat sur le régime contentieux des ordonnances, que la proposition de loi constitutionnelle permet de trancher en **conférant au Conseil constitutionnel la mission de contrôler a priori leur conformité à la Constitution**. Il s'agit d'une avancée importante, qui permet de **consacrer la nature législative des dispositions des ordonnances financières**.

Toutefois, le texte initial prévoyait un **contrôle obligatoire et intégral de ces ordonnances** par le Conseil constitutionnel, ce qui posait certaines difficultés. En particulier :

- Le dispositif proposé ne permettait pas aux parlementaires de faire valoir leurs griefs contre le texte dans le cadre d'une requête transmise au Conseil constitutionnel ;

- L'obligation faite au Conseil constitutionnel de statuer sur l'intégralité du texte aurait fermé définitivement la voie à des contestations ultérieures de certaines dispositions intéressant les droits et libertés par la voie de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), alors même que le Conseil aurait été en pratique contraint de se prononcer dans un délai très bref sur des textes souvent longs et complexes.

Ainsi, tout en conservant le principe d'une compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les ordonnances financières avant leur entrée en vigueur, **la commission des lois a fait le choix d'aligner leur régime de contrôle sur celui des lois ordinaires** et en particulier des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale auxquelles elles ont vocation à se substituer. Une telle solution paraît davantage conforme aux équilibres constitutionnels, cohérente avec la nature législative des dispositions en cause et de nature à mieux garantir les droits des parlementaires comme des justiciables.

L'exercice d'un tel recours suspendrait le délai d'entrée en vigueur des ordonnances, que la commission a fixé à deux jours.

II. La création d'une loi spéciale pour la sécurité sociale

La proposition de loi constitutionnelle permet également de modifier **une nouvelle catégorie de lois, les lois spéciales en matière sociale**, sur le modèle de ce que prévoit déjà la Constitution concernant le budget de l'État.

À ce jour, **le dispositif de la loi spéciale n'a été utilisé qu'à quatre reprises**. Ce fut notamment le cas en 1979 suite à une censure intégrale de la loi de finances. Si cette situation n'était pas expressément prévue par la Constitution, le Conseil constitutionnel a confirmé que le principe de continuité de la vie nationale exigeait le recours à ce dispositif.

4

C'est le nombre de lois spéciales adoptées à ce jour (1962, 1979, 2024, 2025)

Des lois spéciales ont à nouveau été adoptées **fin 2024 puis fin 2025**, dans un contexte où, faute de majorité à l'Assemblée nationale, le Parlement n'a pas pu adopter de budget avant le début du nouvel exercice budgétaire. Là encore, la pratique a reposé sur une **interprétation extensive du cadre constitutionnel, en intégrant à la loi spéciale une autorisation de recours à l'emprunt pour l'État et, en 2024 faute de PLFSS, pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse) et d'autres administrations de sécurité sociale**.

Quoiqu'une telle autorisation d'emprunt en matière sociale fût indispensable à la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale et, en conséquence, à celle de la vie nationale, force est d'observer que **son intégration à la loi spéciale relative au budget de l'État reposait sur une base juridique assez fragile. Il était donc opportun d'instituer un cadre juridique approprié à ce dispositif d'urgence**.

Cependant, le champ des nouvelles lois spéciales « sociales » était défini par le texte initial d'une manière qui pourrait être interprétée comme relativement large, alors même qu'il s'agit d'un acte dérogatoire au droit commun de la procédure législative. Pour cette raison, **la commission a entendu restreindre expressément ce champ à la seule autorisation de recourir à l'emprunt** nécessaire à la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale.

En outre, inspirée par le même souci de sécuriser un dispositif nécessaire à la continuité de la vie nationale, **la commission a étendu le champ de la loi spéciale « budgétaire » à l'autorisation de recourir à l'emprunt**. En effet, dans le texte constitutionnel – rémanence d'un temps où l'endettement n'était pas indispensable pour assurer le fonctionnement courant de l'État – la loi spéciale est en principe limitée à l'autorisation de percevoir les impôts.

III. Une transmission obligatoire des avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour éclairer le Parlement dans les débats budgétaires

Enfin, la présente proposition de loi constitutionnelle prévoit une **transmission obligatoire au Parlement des avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS**.

Si, depuis 2015, le Gouvernement publie par principe les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, les PLF et les PLFSS continuent de faire exception. Une telle opacité est **incohérente avec les exigences de transparence** accrues qui s'imposent au Gouvernement en matière de finances publiques. **L'évolution proposée est de nature à éclairer utilement le Parlement dans le cadre du débat budgétaire**, concourant ainsi à une forme de rééquilibrage institutionnel au regard des prérogatives exorbitantes dont dispose le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'adoption des textes financiers.

Les modifications apportées par la commission des lois au dispositif sont d'ordre essentiellement technique : elles permettent de s'assurer que la transmission du texte au Parlement est bien opérée en même temps que le projet de loi est déposé, et de lever toute ambiguïté quant au caractère public de l'avis ainsi transmis.

Réunie le mercredi 18 février 2026, la commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné en séance publique le 26 février 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le [dossier législatif](#)



Muriel JOURDA

Présidente de la commission et rapporteur
Morbihan
Les Républicains

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr



Procédure d'examen des textes budgétaires

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis **des articles 2 et 3** de la **proposition de loi constitutionnelle (n° 242, 2025-2026)** déposée par **Élisabeth Doineau**¹.

Cette proposition de loi constitutionnelle a pour objet de préciser et d'ajuster les **procédures dérogatoires** applicables si le Parlement ne s'est pas prononcé sur le projet de loi de finances (PLF) ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) dans son délai constitutionnel (de respectivement 70 ou 50 jours) ou si ce texte ne peut être promulgué avant le début de l'exercice. Elle prévoit en outre la **transmission obligatoire** au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS.

Les rapporteurs des trois commissions saisies ont travaillé de concert, et se sont en particulier appuyés sur des auditions conjointes. Cela leur a permis, chacun dans son domaine de compétence, de parvenir à un **texte commun**.

Réunie le **mardi 17 février** sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport d'**Olivier Henno**.

Elle a émis un **avis favorable** sur les **articles 2 et 3, modifiés par six amendements qu'elle a adoptés**.

S'agissant des **procédures dérogatoires**, qui doivent demeurer exceptionnelles, elle propose de se borner à de **simples précisions**, afin de **ne pas donner l'impression qu'on cherche à favoriser leur application**. Elle préconise en outre de rendre obligatoire la **publication** (et non la simple **transmission**) de l'avis du Conseil d'État sur le PLFSS. Dans le cas du contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance, elle propose de remplacer le **contrôle de constitutionnalité obligatoire avant publication** par un **contrôle de constitutionnalité facultatif après publication**, paradoxalement plus protecteur.



¹ 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.

I. L'examen « acrobatique » des lois financières pour 2025 et 2026

La proposition de loi constitutionnelle aborde un sujet essentiel, celui des règles devant permettre à l'État et à la sécurité sociale de continuer à fonctionner dans l'hypothèse où le Parlement ne se prononcerait pas définitivement sur le projet de loi de finances (PLF) ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) dans son délai constitutionnel – de 70 jours pour PLF et 50 jours pour le PLFSS – ou en cas d'impossibilité de promulguer le texte avant le 1^{er} janvier.

L'exemple des lois financières pour 2025 et 2026 a montré qu'il ne s'agissait pas d'un risque théorique. En effet, du fait de l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, le législateur s'est trouvé face à cette double impossibilité dans le cas du PLF et du PLFSS pour 2025, ainsi que du PLF pour 2026.

Le tableau ci-après synthétise les principales règles applicables, et rappelle quand les procédures dérogatoires ont été utilisées.

Procédures applicables en cas de non-respect du délai constitutionnel d'examen ou de l'échéance du 1^{er} janvier

	PLF	PLFSS
Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai constitutionnel		
<i>Délai</i>	<i>Art. 47 C et 40 LOLF : 70 jours</i>	<i>Art. 47-1 C : 50 jours</i>
<i>Procédure</i>	<i>Art. 47 C et 40 LOLF : possible mise en vigueur par ordonnance</i>	<i>Art. 47-1 C : possible mise en œuvre par ordonnance</i>
<i>Dépassement du délai</i>	<i>PLF 2025, PLF 2026</i>	<i>PLFSS 2025</i>
<i>Mise en œuvre de la procédure</i>	<i>Jamais</i>	<i>Jamais</i>
Si le texte ne peut être promulgué avant le début de l'exercice		
<i>Procédure</i>	• Art. 47 C et 45 LOLF : autorisation de percevoir les impôts (1^{re} partie du PLF ou loi spéciale) et ouverture par décret des services votés • Le PLF ne doit pas avoir été déposé en temps utile (critère non respecté*)	• Domaine exclusif de la LFSS : autorisation d'emprunter (article L.O. 111-3-4 CSS) • Pas de procédure prévue par les textes • PLFSS 2025 : inclusion de l'autorisation d'emprunter dans la loi spéciale relative à l'État*
<i>Pas de texte promulgué au 1^{er} janvier et recours à une loi spéciale</i>	PLF 1980**, PLF 2025, PLF 2026	PLFSS 2025

C : Constitution. CSS : code de la sécurité sociale. LFSS : loi de financement de la sécurité sociale. LOLF : loi organique relative aux lois de finances. PLF : projet de loi de finances. PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale.

* Pratique validée par le Conseil d'État dans : *Avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution*, n° 40-908, 9 décembre 2024.

** Après la censure totale du PLF pour 1980 par le Conseil constitutionnel (à cause du non-respect de l'ordre d'examen des parties), le Gouvernement a fait adopter une loi spéciale prévue par aucun texte, autorisant l'État à continuer de percevoir l'impôt, ce que le Conseil constitutionnel a accepté (cf. décision 79-111 DC du 30 décembre 1979), au nom du principe de « *continuité de la vie nationale* ».

Source : Commission des affaires sociales

Pour les exercices 1980, 2025 et 2026, le Gouvernement a fait le choix de déposer une loi spéciale, afin de permettre à l'État (et, en 2025, à la sécurité sociale) de continuer à fonctionner, en l'attente de l'adoption du PLF (et, en 2025, du PLFSS), qui a eu lieu plusieurs semaines plus tard. Le Gouvernement n'a jamais décidé de mettre en œuvre le projet de loi par ordonnance.

II. La proposition de loi constitutionnelle : préciser et ajuster les procédures, et prévoir la transmission obligatoire au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS

Du fait des précédents des lois spéciales pour 1980, 2025 et 2026, on pourrait *a priori* s'interroger sur l'utilité de la présente proposition de loi constitutionnelle.

Il faut en fait bien avoir conscience du fait que le recours à la loi spéciale a impliqué **une lecture quelque peu « créative » de la Constitution**. En particulier, il a impliqué de s'écarter de la lettre de l'article 47 de la Constitution, qui fixait notamment comme condition (non satisfaite) que l'absence de promulgation du texte au 1^{er} janvier devait provenir d'une absence de dépôt en temps utile. Par ailleurs, dans le cas de l'exercice 2025, l'inclusion dans la loi spéciale d'une disposition autorisant la sécurité sociale à emprunter n'était prévue par aucun texte, aucune loi spéciale n'étant prévue pour ce qui concerne la sécurité sociale.

Dans le cas de l'exercice 1980, le Conseil constitutionnel a autorisé la procédure en vertu de la nécessité d'assurer la « **continuité de la vie nationale** »¹. Dans celui des exercices 2025 et 2026, on peut supposer que, conformément à un avis du Conseil d'État de décembre 2024, ce principe aurait pu s'appliquer. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de ces deux lois spéciales, une incertitude demeure.

En outre, les modalités de mise en œuvre par **ordonnance** du PLF ou du PLFSS sont **peu claires**. En particulier, il n'y a pas de consensus sur le fait de savoir si le Gouvernement aurait la possibilité d'adapter le texte initial, par exemple pour prendre en compte des modifications adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées, ou s'il devrait nécessairement s'en tenir au texte initial. Par ailleurs, les modalités de contrôle juridictionnel des ordonnances sont mal définies et manifestement insuffisantes.

La présente proposition de loi constitutionnelle a pour objet de **préciser ces différents points**, parfois en alignant la Constitution sur la pratique (dans le cas de la loi spéciale), parfois en retenant une interprétation donnant davantage de souplesse que ce qu'impliquerait une lecture « prudente » de la Constitution (dans le cas de la mise en œuvre par ordonnance), parfois en encadrant davantage la procédure (en instaurant un contrôle de constitutionnalité obligatoire de l'ordonnance). Elle prévoit en outre la transmission obligatoire au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS.

III. Les propositions des rapporteurs des trois commissions : se borner à préciser les procédures et rendre obligatoire la publication des avis sur les PLF et PLFSS

A. Un équilibre entre deux contraintes

Les rapporteurs des trois commissions saisies ont dû trouver un équilibre entre deux contraintes.

D'une part, il apparaît nécessaire de préciser la Constitution, comme la proposition de loi tend à le faire.

¹ Après la censure totale du PLF pour 1980 (à cause du non-respect de l'ordre d'examen des parties), le Gouvernement a fait adopter une loi spéciale prévue par aucun texte, autorisant l'État à continuer de percevoir l'impôt, ce que le Conseil constitutionnel a accepté (cf. décision 79-111 DC du 30 décembre 1979).

De l'autre, il faut **se garder de banaliser des procédures devant demeurer exceptionnelles**. En effet, le recours à la loi spéciale, qui constitue un retour à une procédure proche de celle des « *douzièmes provisoires* » de la IV^e République, suscite de fortes incertitudes pour l'ensemble des Français, porte atteinte au principe d'annualité de la loi de finances et suscite un risque d'arbitraire de la part du Gouvernement, du fait de l'imprécision de la notion de « *services votés* ». Surtout, **la mise en œuvre du PLF ou du PLFSS par ordonnance déroge aux principes essentiels de la démocratie représentative** que sont le **consentement à l'impôt**, inscrit à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹, et plus généralement le **vote du budget par le Parlement**.

B. Les propositions des rapporteurs des trois commissions

Le tableau ci-après synthétise les dispositions du texte initial et les **principales modifications proposées** par les rapporteurs des trois commissions saisies. Les articles 2 et 3, desquels la commission des affaires sociales s'est saisie pour avis, correspondent aux colonnes grisées.

Principales modifications proposées par les rapporteurs des trois commissions saisies

Article	Texte initial			Modifications proposées			
	1	2	3	1 ^{er} A	1	2	3
Textes concernés	PLF	PLFSS	PLF+ PLFSS	PLF+ PLFSS	PLF	PLFSS	PLF+ PLFSS
Transmission ou publicité de l'avis du Conseil d'État sur les PJJ	Transmission obligatoire	Transmission obligatoire		Publicité obligatoire			
Inclusion dans l'ordonnance* des « <i>dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat</i> »	Oui	Oui			Non	Non	
Instauration d'une loi spéciale pour la sécurité sociale		Pour assurer la continuité du fonctionnement				Pour autoriser l'emprunt	
Contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance*			Obligatoire (avant publication)				Facultatif (après publication)

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis des articles 2 et 3 (colonnes grisées).

PJJ : projet de loi. PLF : projet de loi de finances. PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale.

* Ordonnance pouvant être prise en cas de non-respect du délai constitutionnel d'examen (50 jours pour le PLFSS, 70 jours pour le PLF).

Source : Commission des affaires sociales

S'agissant des avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS, les rapporteurs des trois commissions saisies préconisent d'aller plus loin que la proposition de loi, en rendant obligatoire non leur simple **transmission**, mais bien leur **publicité** (comme c'est déjà le cas pour les principaux projets de loi hors PLF et PLFSS). L'avis devrait en effet être joint au PLF ou au PLFSS.

¹ « 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. »

Pour ce qui concerne la mise en œuvre par **ordonnance** du PLF ou du PLFSS en cas de non-respect de leur délai constitutionnel d'examen, les rapporteurs considèrent qu'il convient bien de préciser le texte susceptible d'être mis en œuvre. En revanche, il leur semble que **donner au législateur trop de souplesse à ce sujet pourrait être contre-productif**. En effet, cette procédure, qui déroge à des principes essentiels de la démocratie représentative, n'a de leur point de vue **pas vocation à être utilisée**. Elle doit avoir une fonction **purement dissuasive**, afin d'inciter le Parlement à respecter le délai constitutionnel d'examen des PLF et PLFSS. Or, permettre au Gouvernement d'inclure dans l'ordonnance les « *dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat* » pourrait **réduire cette fonction dissuasive**, tout en **augmentant la probabilité de son utilisation**.

Enfin, s'agissant du **contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance**, les rapporteurs des trois commissions saisies proposent de remplacer le **contrôle de constitutionnalité obligatoire avant publication** par un **contrôle de constitutionnalité facultatif après publication**. En effet, un contrôle obligatoire, qui porterait sur la totalité du texte, susciterait le risque que certaines inconstitutionnalités ne soient pas identifiées, et serait donc paradoxalement moins protecteur, en fermant la porte à d'éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Dans le dispositif proposé par les rapporteurs, l'ordonnance entrerait en vigueur le deuxième jour suivant sa publication, ce délai étant suspendu par une éventuelle saisine. Le contenu de l'ordonnance serait ainsi rendu public avant un éventuel recours, afin que les acteurs concernés (en particulier les parlementaires) puissent apprécier son opportunité.

IV. Quelles suites à la proposition de loi constitutionnelle ?

A. Reprendre la *proposition* de loi constitutionnelle sous la forme d'un *projet* de loi constitutionnelle

Il résulte de l'article 89 de la Constitution qu'une **proposition** de loi constitutionnelle (d'origine parlementaire), après avoir été adoptée dans les mêmes termes par les deux Assemblées, ne peut être adoptée que par **référendum**¹.

Une telle perspective semblant *a priori* peu vraisemblable, la commission préconise que la présente proposition de loi constitutionnelle, telle qu'elle aura été modifiée par le Sénat, soit reprise sous la forme d'un **projet** de loi (d'origine gouvernementale) susceptible de se conclure par la réunion des deux assemblées convoquées en Congrès.

B. Préciser le régime de la loi spéciale relative à la sécurité sociale dans une loi organique

Il convient en outre de **préciser au niveau organique** le régime de la loi spéciale propre à la **sécurité sociale**, le cas échéant même sans révision préalable de la Constitution.

¹ Selon l'article 89 de la Constitution, « le projet ou la proposition de révision doit être (...) voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès (...) ».

Élisabeth Doineau a déposé, en même temps que la présente proposition de loi constitutionnelle, une proposition de loi organique (n° 243, 2025-2026) « *portant loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale* ». À ce jour, seule la proposition de loi constitutionnelle a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-242.html>



Philippe MOUILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Olivier HENNO
Rapporteur
Nord
Union Centriste

 contact.sociales@senat.fr

 01.42.34.31.34

 www.senat.fr



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