

N° 406

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur la 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,***

Par MM. Jean-François HUSSON et Claude RAYNAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 242 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 1^{er}</i> Transmission de l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale.....	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'État relatif aux projets de loi de finances et contenu du texte faisant l'objet d'une ordonnance budgétaire	15
• <i>ARTICLE 3</i> Contrôle de l'ordonnance budgétaire par le Conseil constitutionnel ..	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	39
LA LOI EN CONSTRUCTION	41

L'ESSENTIEL

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.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 1^{er}

Transmission de l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale

Par un amendement COM-12, les rapporteurs pour avis proposent un article additionnel avant l'article 1^{er}, tendant à prévoir que l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale soit rendu public, et non seulement transmis au Parlement comme le prévoit l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle, et que cette disposition soit inscrite à l'article 39 de la Constitution, et non à ses articles 47 et 47-1.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT EST RENDU PUBLIC POUR LES PROJETS DE LOI ORDINAIRE PAR UNE DÉCISION DU GOUVERNEMENT

En application de l'article 39 de la Constitution, le Gouvernement soumet tout projet de loi au Conseil d'État avant de le délibérer en conseil des ministres.

Aucune disposition n'oblige le Gouvernement à rendre public cet avis, ni à le transmettre au Parlement.

Il a toutefois **pris l'habitude, depuis 2015, de le publier et de le joindre aux projets de loi**. Le Président de la République, François Hollande, a alors justifié ainsi cette publication : « *Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État est le conseil juridique du gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais il éclairera aussi les débats parlementaires.* »¹

¹ Déclaration de François Hollande, Président de la République, sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État, à Paris le 20 janvier 2015.

En pratique, ont été exclues de cette publicité, qui relevait et continue à relever du seul choix du Gouvernement, les lois financières, les lois de ratification d'ordonnances et les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux¹.

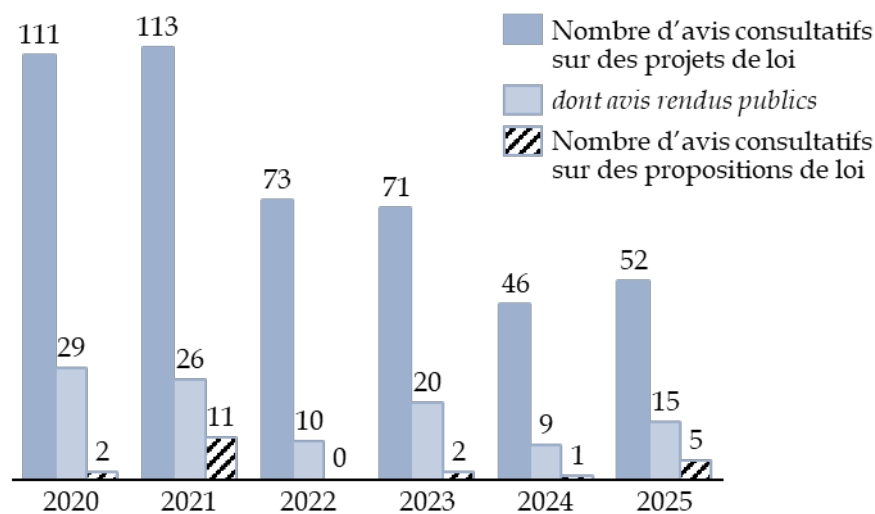
Ces avis sont rendus publics sur les sites internet Légifrance et du Conseil d'État à la date de leur transmission au Parlement, c'est-à-dire le jour de leur adoption par le Conseil des ministres.

En outre, la révision constitutionnelle de 2008 a introduit la possibilité, pour le président d'une assemblée parlementaire, de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose².

Selon les éléments statistiques apportés par le Conseil d'État aux rapporteurs, le nombre des avis rendus est variable en fonction des années.

Nombre d'avis rendus par le Conseil d'État sur des projets ou des propositions de loi

(en nombre d'avis)



Source : commission des finances, à partir des données transmises par le Conseil d'État

¹ Voir l'intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, relatif aux avis du Conseil d'État, lors du colloque qui leur a été consacré le 25 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.

² Dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RENDRE OBLIGATOIRE LA PUBLICATION DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROJETS DE LOI FINANCIERS

Par l'**amendement COM-12**, les rapporteurs pour avis proposent, en concertation avec le rapporteur au fond au nom de la commission des lois et le rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, d'adopter un article additionnel avant l'article 1^{er}.

Cet article tend à **reprendre, tout en les étendant, les dispositions contenues aux articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi constitutionnelle relatives à la transmission de l'avis du Conseil d'État relatif aux projets de loi de financiers.**

Le 1^o de l'article 1^{er} prévoit, en modifiant l'article 47 de la Constitution qui définit la procédure d'examen des projets de loi de finances, que l'avis du Conseil d'État portant sur ces textes est transmis au Parlement. Le 1^o de l'article 2 contient une disposition identique pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, modifiant à cette fin l'article 47-1 de la Constitution.

Une publication de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les textes financiers contribuerait indéniablement à une **meilleure information du Parlement**.

Si les articles du projet de loi de finances sont accompagnés d'une évaluation préalable, comme l'impose la loi organique relative aux lois de finances¹, la qualité de cette évaluation préalable, qui suit un mode de présentation standardisé, est variable. Elle fournit souvent d'indispensables éléments d'analyse, notamment sur le coût ou le rendement des mesures prévues, mais il arrive qu'elle se contente de remplir de manière très formelle les conditions de contenu posées par la loi organique.

Ainsi le rapporteur général de la commission des finances, également co-rapporteur pour avis du présent texte, notait-il lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026 que l'évaluation préalable de l'article 5 de ce texte se contentait d'indiquer la référence juridique et le rendement attendu de chacun des nombreux dispositifs couverts par cet article. En outre, la présentation d'une « *liste des options possibles* » ne proposait qu'un choix illusoire entre, d'une part, une mesure trop radicale pour être sérieusement envisageable (« *supprimer toutes les dépenses fiscales* ») et, d'autre part, le dispositif proposé par l'article².

¹ 8^o de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Rapport général n° 139 (2025-2026), tome II, fascicule 1, sur le projet de loi de finances pour 2026, présenté par le rapporteur général Jean-François Husson, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 24 novembre 2025.

L'avis du Conseil d'État, au contraire, comprend une **analyse juridique de qualité** du dispositif qui permet de **mieux en apprécier la validité, la portée et les conséquences**.

Les rapporteurs pour avis **approuvent** donc le principe d'une transmission de l'avis du Conseil d'État, prévu par la proposition de loi constitutionnelle, mais souhaitent en **élargir l'application** et en transférer le contenu à l'article 39 de la Constitution, ce qui a pour conséquence la création du présent article additionnel avant l'article 1^{er}.

Ils proposent de prévoir **une publicité, et non une transmission au seul Parlement, de l'avis du Conseil d'État**. L'intérêt de cet avis justifie en effet qu'il lui soit donné la même diffusion qu'au projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale lui-même.

Cette publicité serait réalisée en **joignant l'avis au projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale**, ce qui permet de garantir que ce document est disponible pour le Parlement le plus tôt possible. La publication de cet avis devrait donc avoir au lieu au plus tard à la date limite prévue pour le dépôt du projet de loi lui-même par les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire le premier mardi d'octobre¹.

Enfin, les rapporteurs pour avis proposent de **rassembler ces deux dispositions en les insérant plutôt à l'article 39 de la Constitution**, fondement juridique de ces avis comme de la procédure de dépôt des projets de loi.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article.

¹ Article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale.

ARTICLE 1^{er}

**Transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'État relatif aux projets
de loi de finances et contenu du texte
faisant l'objet d'une ordonnance budgétaire**

Le présent article prévoit la transmission au Parlement de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale et précise le contenu des ordonnances budgétaires.

Outre un amendement COM-13 de coordination prévoyant de retirer les dispositions relatives à l'avis du Conseil d'État, transférées avec modifications vers un article additionnel avant l'article 1^{er}, la commission a également adopté trois amendements tendant à :

- limiter le contenu de l'ordonnance budgétaire au texte initial du projet de loi de finances (amendement COM-14) ;
- prévoir l'entrée en vigueur de cette ordonnance le deuxième jour suivant le lendemain de sa publication (amendement COM-15) ;
- et consacrer l'inclusion du recours à l'emprunt dans le domaine des lois spéciales budgétaires (amendement COM-16).

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi constitutionnelle contient deux dispositions distinctes, toutes deux inscrites à l'article 47 de la Constitution, qui porte sur la procédure d'examen des projets de lois de finances.

La première disposition, qui instaure une obligation de transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'État relative aux projets de loi de finances, a déjà été décrite *supra*, lors de la présentation de l'article additionnel avant l'article 1^{er} proposé par les rapporteurs pour avis. Sera donc présentée ici la deuxième disposition, relative aux ordonnances budgétaires, ainsi que la procédure de la loi spéciale budgétaire.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CONSTITUTION PRÉVOIT DEUX PROCÉDURES EXTRAORDINAIRES DANS LES CAS OÙ LA LOI DE FINANCES N'EST PAS ADOPTÉE SELON LA PROCÉDURE NORMALE

L'article 47 de la Constitution et l'article 40 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) définissent la procédure d'adoption de la loi de finances.

Dans la procédure normale, qui a été suivie pour toutes les lois de finances de 1979 (loi de finances pour 1980) à 2023 (loi de finances pour 2024), le Parlement dispose d'un **délai de soixante-dix jours** pour examiner le projet de loi de finances, dont, en première lecture, quarante jours pour l'Assemblée nationale et vingt jours pour le Sénat, permettant au Conseil constitutionnel, s'il est saisi, de se prononcer avant une **promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier de l'exercice** sur lequel elle porte.

L'article 47 de la Constitution prévoit toutefois deux situations dans lesquelles il peut être recouru à une autre procédure : l'**ordonnance budgétaire** et la **loi spéciale**.

A. L'ORDONNANCE BUDGÉTAIRE PERMET DE METTRE EN VIGUEUR LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES EN CAS D'INACTION DU PARLEMENT

Le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit que « *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* ».

Cette disposition n'a, jusqu'à présent, jamais été mise en œuvre. Elle a toutefois fait l'objet d'une attention renouvelée au cours des débats de la loi de finances pour 2025, puis de la loi de finances pour 2026, le délai de soixante-dix jours ayant été dépassé dans les deux cas.

En particulier, le **périmètre** exact des « *dispositions du projet* » pouvant faire l'objet d'une telle ordonnance budgétaire a fait l'objet d'importants débats.

Une note du secrétariat général du Gouvernement¹ privilégiait en 2024 une **lecture stricte** du texte de la Constitution, en application de laquelle seul le texte initial du projet de loi de finances pourrait être promulgué par voie d'ordonnance, sans amendement. La même note évoquait toutefois une **lecture alternative** selon laquelle des amendements adoptés à la fois par l'Assemblée nationale et par le Sénat pourraient être inclus dans le texte.

Cette dernière hypothèse a été largement reprise dans le débat public pendant la discussion du projet de loi de finances pour 2026 et elle est soutenue par certains juristes, de sorte que **la possibilité, ou non, d'ajouter**

¹ Secrétariat général du Gouvernement, « Note relative au PLF et PLFSS pour 2025 », 2024.

au texte initial du projet de loi de finances certaines dispositions adoptées par le Parlement, ou l'ensemble de ces dispositions, ne paraît pas tranchée dans le droit actuel.

Dès 1966, Paul Amselek considérait ainsi que le Gouvernement faisait entrer en vigueur « *le projet même qui a été déposé, qui était examiné dans les Assemblées, modifié, le cas échéant, par les amendements adoptés par elle* »¹.

Plus récemment, en novembre 2025, le professeur Émilien Quinart² dresse une analogie entre cette procédure et celle prévue par l'article 40 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur l'ensemble du projet de loi de finances dans un délai de 40 jours, le Gouvernement saisit le Sénat du texte initial, « *modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui* ». Selon ce professeur, il conviendrait de même de prévoir que le Gouvernement puisse retenir, dans une ordonnance budgétaire, des dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées. Sur le fond, toutefois, il s'est dit opposé au principe même des ordonnances budgétaires, considérant, dans une contribution écrite aux rapporteurs, liées à l'achèvement de la session parlementaire au 31 décembre prévu par la version d'origine de la Constitution : l'instauration de la session unique de septembre à juin en 1995 aurait ôté toute justification au régime des ordonnances budgétaires, considérées par lui comme « *particulièrement attentatoires aux prérogatives du Parlement* ».

Quant au professeur Mathieu Carpentier il considère qu'il ne serait « *pas illogique* » que des amendements adoptés par les deux chambres puissent être joints aux dispositions du projet initial, excluant en revanche l'ajout de modifications qui n'auraient pas été soumises au Parlement³.

Reçu en audition par les rapporteurs, il a également indiqué que, selon lui, le Gouvernement pourrait ajouter des amendements purement techniques, de coordination ou de rectification matérielle, notamment une mise à jour de l'article liminaire ou du tableau d'équilibre pour tenir compte de l'intégration d'amendements dépensiers ou de l'évolution des prévisions macroéconomiques.

¹ Paul Amselek, *Le Budget de l'État sous la Ve République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966.

² Voir par exemple Émilien Quinart, *Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la Constitution ?*, blog Jus Politicum, 5 novembre 2025.

³ Mathieu Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales – Exercice d'analyse juridique par anticipation », *Actualité juridique, droit administratif (AJDA)*, 2025, p. 2185.

B. UNE « LOI SPÉCIALE » PERMET, DANS CERTAINS CAS, D'ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'ÉTAT DANS L'ATTENTE DE LA PROMULGATION D'UNE LOI DE FINANCES INITIALE

Le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit le cas où le projet de 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* », procédure que la LOLF désigne sous le nom de « *loi spéciale* ». Il ouvre ensuite par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Une telle procédure a été mise en œuvre trois fois au cours de la Cinquième République.

Le 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a censuré la loi de finances pour 1980 pour des motifs liés à la procédure suivie. Un projet de loi spéciale contenant un article unique, autorisant la perception des impôts et taxes existants, a été déposé en urgence et promulgué le 30 décembre¹. Le Gouvernement a également pris un décret permettant d'ouvrir les crédits correspondant aux services votés.

Le 4 décembre 2024, le vote, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement a interrompu la discussion budgétaire. Le Gouvernement a présenté un projet de loi spéciale prévoyant non seulement la perception des impôts, mais aussi l'autorisation de recourir à l'emprunt, d'une part pour l'État, d'autre part pour certains organismes de sécurité sociale².

Enfin, la prolongation des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2026, dont le dépôt avait été tardif, a conduit en décembre 2025 au dépôt et à l'adoption d'une nouvelle loi spéciale, au contenu similaire à celle de l'année précédente³.

Aucune de ces trois situations ne correspondait strictement au cas prévu par l'article 47 de la Constitution, puisque le projet de loi de finances avait été déposé, soit dans le délai prévu par les textes organiques, soit en tout cas dans un délai permettant une adoption avant la fin de l'année. Le cas, survenu en 1979, de la censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel a d'ailleurs été ultérieurement inscrit dans l'article 45 de la LOLF.

¹ Loi n° 79-1159 du 30 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants.

² Le Parlement a complété ces dispositions par un article contenant l'évaluation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances).

³ Loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Pour autant, **ces lois avaient un fondement dans le principe de continuité de la vie nationale**, comme l’a jugé le Conseil constitutionnel, saisi sur la loi spéciale pour 1980¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PRÉVOIR LA TRANSMISSION AU PARLEMENT DE L’AVIS DU CONSEIL D’ÉTAT ET PRÉCISER LE CONTENU DE L’ORDONNANCE BUDGÉTAIRE

Comme indiqué lors de la présentation de l’article additionnel avant l’article 1^{er}, le 1^o de l’article premier de la présente proposition de loi constitutionnelle modifie l’article 47 de la Constitution afin d’indiquer que **l’avis du Conseil d’État** rendu sur le projet de loi de finances est **transmis au Parlement**. Une disposition similaire est prévue par l’article 2 pour ce qui concerne, à l’article 47-1 de la Constitution, l’avis du Conseil d’État relatif aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le 2^o de l’article premier de la proposition de loi constitutionnelle modifie l’article 47 de la Constitution afin d’indiquer que l’ordonnance budgétaire porte sur le texte initial du projet de loi de finances, modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l’Assemblée nationale et le Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LIMITER LE CONTENU DE L’ORDONNANCE BUDGÉTAIRE AU SEUL TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES ET CONSACRER L’INCLUSION DE L’AUTORISATION D’EMPRUNT DANS LA LOI SPÉCIALE

A. SUPPRIMER, PAR COORDINATION AVEC L’ADOPTION D’UN ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L’ARTICLE 1^{ER}, LA DISPOSITION RELATIVE À LA TRANSMISSION AU PARLEMENT DES AVIS DU CONSEIL D’ÉTAT

La commission a d’abord **adopté un amendement COM-13** qui, par coordination, **supprime** les dispositions du présent article relative à la transmission au Parlement de l’avis du Conseil d’État, ces dispositions ayant été transférées, avec modifications, dans un article additionnel avant l’article 1^{er}, présenté *supra*.

Cet article additionnel modifie en effet l’article 39 de la Constitution, alors que le présent article 1^{er} porte sur son article 47.

¹ Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, « Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants ».

B. LIMITER LE CONTENU DU TEXTE FAISANT L'OBJET DE L'ORDONNANCE BUDGÉTAIRE

Le **contenu de l'ordonnance budgétaire** a été l'un des points les plus discutés lors des auditions conduites par les rapporteurs pour avis, en commun avec le rapporteur au fond au nom de la commission des lois et le rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales.

Les rapporteurs pour avis sont arrivés à la conclusion qu'il était préférable de **limiter le contenu de l'ordonnance au texte initial du projet de loi de finances**.

En effet, la procédure de mise en œuvre du projet de loi par ordonnance est et doit rester un **outil exceptionnel**, dont la mise en œuvre ne saurait répondre qu'à une situation de blocage dans laquelle elle constituerait l'unique réponse appropriée. Il est donc préférable d'éviter toute situation dans laquelle elle pourrait constituer un moyen comme un autre de parvenir à un budget qui, contrairement à la loi spéciale, vaudrait pour l'ensemble de l'année.

En outre, la loi de finances définit un **équilibre** budgétaire et financier qui prend en compte aussi bien les recettes que les dépenses ; une reprise de certaines dispositions, même adoptées en termes identiques par les deux assemblées, sans que l'ensemble du texte ait, lui, été adopté définitivement par le Parlement, risquerait de faire perdre au texte cette cohérence.

En tout état de cause, la notion de « *dispositions adoptées dans les mêmes termes* » pourrait poser des difficultés de définition, alors même que l'ordonnance serait prise dans une situation exceptionnelle et, probablement, grave : il est préférable que son contenu ne prête le flanc à aucune incertitude juridique pouvant remettre en cause sa légitimité.

La commission a donc **adopté**, sur la proposition des rapporteurs pour avis, un **amendement COM-14** qui **clarifie le périmètre de l'ordonnance** en confirmant qu'il se limite au **seul projet de loi de finances initial**.

Enfin, dans la même volonté de clarifier le texte constitutionnel et de supprimer toute possibilité pour le Gouvernement de choisir, lorsqu'il prend l'ordonnance, le contenu d'un texte qui n'a pas été adopté par le Parlement, cet amendement remplace la mention des « *dispositions du projet* », qui figurent actuellement dans le texte de la Constitution, par celle du « *projet initialement déposé* » afin de garantir que l'intégralité du texte sera retenue, et non un sous-ensemble de ses dispositions qui aurait relevé du choix du Gouvernement.

Par ailleurs, la commission a **adopté**, sur la proposition des rapporteurs pour avis, un **amendement COM-15** qui prévoit un **décalage de deux jours entre la publication de l'ordonnance budgétaire et son entrée en vigueur**.

Cette disposition doit se comprendre en lien avec le dispositif proposé par les rapporteurs pour avis à l'article 3 de la présente proposition de loi constitutionnelle, présenté plus en détail *infra*. Ce délai a en effet pour objet de laisser aux autorités et parlementaires habilitées par le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution¹ le temps de saisir le Conseil constitutionnel. Le délai d'entrée en vigueur de l'ordonnance serait alors suspendu le temps que le Conseil rende sa décision.

C. PRÉCISER LE CONTENU DE LA LOI SPÉCIALE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

L'article premier de la présente proposition de loi constitutionnelle ne comprend pas de disposition relative à la loi spéciale budgétaire, alors que son article 2 donne, à l'article 47-1 de la Constitution, un fondement à d'éventuelles lois spéciales qui interviendraient dans le domaine de la sécurité sociale.

Les rapporteurs pour avis se sont donc demandés si le présent texte ne devait pas traiter également des règles relatives à la loi spéciale budgétaire prévue à l'article 47 de la Constitution.

S'agissant des **conditions de recours à la loi spéciale**, il leur est apparu, à la suite des auditions qu'ils ont conduites en commun avec le rapporteur au fond de la commission des lois et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, qu'il n'était pas opportun de modifier la Constitution en ce sens. Une modification de la loi organique peut en effet atteindre le même objectif, comme le montre l'exemple du quatrième alinéa de l'article 45 de la LOLF, qui prévoit que le Gouvernement présente un projet de loi spéciale lorsque le Conseil constitutionnel censure intégralement la loi de finances, alors que ce cas n'est pas prévu explicitement par la Constitution.

Les circonstances dans lesquelles il a été recouru à une loi spéciale ont été très différentes en 1979 (censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel), **en 2024** (censure du Gouvernement lui-même pendant la discussion du projet de loi de finances) **et en 2025** (prolongation des débats due au dépôt tardif du projet de loi de finances et à l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, alors que le Gouvernement avait choisi de ne pas recourir à la procédure de l'engagement de sa responsabilité prévue par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, rendant, *de facto*, impossible l'achèvement de la discussion avant la fin de l'année).

Il est donc possible que des circonstances encore différentes surviennent dans les années à venir, et **toute rédaction retenue aujourd'hui risquerait d'échouer à les anticiper**.

¹ À savoir le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs.

Or le texte actuel de la Constitution, tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à travers le principe de continuité de la vie nationale, a montré sa capacité à assurer la continuité de l'État au début des années 2025 et 2026, comme au début de l'année 1980. Une inscription de ces circonstances dans la Constitution, particulièrement difficile à modifier, comme l'ont souligné plusieurs professeurs de droit auditionnés, le risque de banaliser durablement l'outil de la loi spéciale, qui doit demeurer exceptionnel.

S'agissant en revanche du contenu de la loi spéciale, le niveau de l'endettement et les conditions actuelles de sa gestion rendent nécessaire des émissions de titres dès les premiers jours de l'année.

Il apparaît donc pleinement justifié d'en prendre acte en **étendant de manière limitée**, dans le texte même de l'article 47 de la Constitution, **le domaine de la loi spéciale à l'autorisation du recours à l'emprunt**, comme le propose par ailleurs l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle pour les lois spéciales qu'il crée pour les lois de financement de la sécurité sociale.

C'est l'objet de l'**amendement COM-16, adopté par la commission** sur la proposition des rapporteurs pour avis.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3

Contrôle de l'ordonnance budgétaire par le Conseil constitutionnel

Le présent article prévoit que les dispositions des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale mises en vigueur par ordonnance sont soumises au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel.

La commission des finances a adopté un article prévoyant que ces ordonnances sont plutôt soumises à un contrôle facultatif, c'est-à-dire sur saisine des mêmes autorités et parlementaires que les pour les lois de finances.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CONSTITUTION NE DÉFINIT PAS L'AUTORITÉ QUI CONTRÔLE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES ORDONNANCES BUDGÉTAIRES ET SOCIALES

La Constitution prévoit trois catégories d'ordonnances :

- **à l'article 38**, pour l'exécution du programme du Gouvernement, sur habilitation du Parlement et pendant un délai limité ;

- **aux articles 47 et 47-1** pour mettre en vigueur du projet de loi de finances (ordonnance budgétaire) ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale (ordonnance sociale) si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un certain délai ;

- **à l'article 74-1** pour étendre à certaines collectivités d'outre-mer des dispositions s'appliquant dans l'Hexagone.

La Constitution définit les modalités d'adoption et le régime juridique pour les ordonnances prévues par les articles 38 et 74-1 : elles sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et doivent faire l'objet d'une ratification par le Parlement. Une jurisprudence importante a précisé ce régime pour les ordonnances de l'article 38, en particulier s'agissant du régime contentieux.

Les articles 47 et 47-1 sont beaucoup moins explicites s'agissant des modalités de prise des ordonnances et de leur régime contentieux, puisqu'ils prévoient seulement que « *les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* » lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours pour le projet de loi de finances, ou de cinquante jours pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En particulier, **la nature du contrôle juridictionnel qui pourrait être applicable à ces textes fait l'objet de débats de doctrine non résolus**, en l'absence d'application pratique de la procédure. Comme l'a indiqué le professeur Émilien Quinart dans une contribution aux rapporteurs, *« il existe une réelle incertitude sur cette question : ces ordonnances sont-elles des actes de gouvernement ? des actes administratifs ? ou des actes législatifs ? »*

En tout état de cause, **un contrôle de ces ordonnances par le Conseil constitutionnel avant leur entrée en vigueur paraît impossible**, car le domaine de compétence du Conseil constitutionnel est défini de manière stricte par la loi fondamentale. Or l'article 61 n'inclut pas ces ordonnances parmi les textes sur lesquels le Conseil exerce un contrôle *a priori*, que celui-ci soit obligatoire ou facultatif.

Pour mémoire, le **contrôle obligatoire**, prévu par le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, correspond à un contrôle de la conformité à la Constitution de **l'ensemble du texte**. Ce contrôle est obligatoire pour les lois organiques, pour les propositions de loi soumise au référendum dans le cadre d'un référendum d'initiative partagée et pour les règlements des assemblées parlementaires.

Le **contrôle facultatif**, en application du deuxième alinéa du même article 61, survient seulement si le Conseil est saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une des deux assemblées parlementaires ou par soixante députés ou soixante sénateurs. Cette saisine facultative peut alors porter sur **une partie seulement du texte**.

En pratique, le Conseil constitutionnel est systématiquement saisi sur les lois de finances par des députés ou par des sénateurs, mais ne contrôle qu'un nombre limité d'articles de ces lois, censurant notamment ceux qui ne relèvent pas du domaine des lois de finances (*« cavaliers budgétaires »*).

Les dispositions non examinées par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un recours facultatif peuvent faire l'objet d'un recours ultérieur dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Il est alors nécessaire que les conditions fixées par l'article 61-1 de la Constitution soient remplies, c'est-à-dire que le recours soit soulevé à l'occasion d'une instance en cours, qu'il soit soutenu que cette disposition porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit et, enfin, que la question soit transmise par le Conseil d'État ou par la Cour de cassation.

Or les dispositions de la loi ne peuvent en principe pas être remises en cause par la voie d'une QPC lorsque le texte a fait, avant sa promulgation, l'objet du recours obligatoire prévu par le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit en effet qu'une QPC ne peut pas être transmise au Conseil constitutionnel si elle a déjà été déclarée conforme dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil

constitutionnel, « *sauf changement des circonstances* »¹. Ce point a été confirmé par certains professeurs de droit auditionnés par les rapporteurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PRÉVOIR UN CONTRÔLE OBLIGATOIRE DES ORDONNANCES BUDGÉTAIRES ET SOCIALES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, AVANT LEUR ENTRÉE EN VIGUEUR

Le présent article prévoit de **soumettre obligatoirement au contrôle par le Conseil constitutionnel les dispositions des ordonnances budgétaires et sociales**, avant leur mise en vigueur.

Il modifie à cette fin le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. Il s'agirait donc d'un contrôle portant sur l'ensemble de ces dispositions, sans qu'une saisine soit nécessaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRIVILÉGIER PLUTÔT UN CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR SAISINE

Les rapporteurs pour avis partagent le souhait que le régime contentieux des ordonnances budgétaires et sociales soit défini de manière claire dans la Constitution. Or **le Conseil constitutionnel, juge des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, apparaît comme la juridiction naturelle pour exercer ce contrôle sur les ordonnances qui mettent en vigueur les dispositions de ces lois**. Le domaine du Conseil constitutionnel étant défini strictement, il est nécessaire de modifier la Constitution en ce sens.

Ils considèrent toutefois, comme la plupart des personnes qu'ils ont auditionnées, que **ce régime contentieux devrait être le plus proche possible de celui actuellement applicable pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale**.

En conséquence, ils proposent dans un **amendement COM-17, adopté par la commission, d'inscrire les modalités du recours au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution**, et non au premier, afin de permettre la saisine du Conseil dans les mêmes conditions que pour l'ensemble des lois, notamment les lois de finances, c'est-à-dire par les mêmes autorités.

En effet, **il n'y a, d'une part, aucune raison de différencier** le régime contentieux des ordonnances budgétaires et sociales de celui des textes qu'ils remplacent.

¹ Article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

D'autre part, **il apparaît peu réaliste de prévoir un contrôle a priori de l'intégralité d'un texte aussi long et complexe qu'une loi de finances**, même si, dans le cas d'une ordonnance, son contenu se limiterait à celui du projet de loi de finances initial, comme l'ont proposé les rapporteurs pour avis à l'article premier de la présente proposition de loi constitutionnelle. **Ce contrôle approfondi est d'autant plus nécessaire** que la déclaration de conformité empêche les justiciables d'obtenir ultérieurement un examen de la constitutionnalité des dispositions par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité.

Enfin, **le recours facultatif permet aux parlementaires d'exprimer leurs griefs** à l'encontre du texte et d'obtenir une réponse du Conseil constitutionnel.

En pratique, le mécanisme proposé par le présent amendement, complété par l'amendement présenté par les rapporteurs sur l'article premier de la proposition de loi constitutionnelle¹, serait le suivant : lorsque le Gouvernement déciderait d'avoir recours à l'ordonnance budgétaire, celle-ci serait publiée au Journal officiel ; les autorités et parlementaires mentionnés au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution disposeraient alors de deux jours pour saisir le Conseil constitutionnel ; le projet de loi entrerait en vigueur à l'issue de l'examen par le Conseil constitutionnel, réduit le cas échéant des dispositions censurées par celui-ci ; si toutefois aucune saisine n'avait lieu, le projet de loi entrerait en vigueur à l'expiration du délai de deux jours.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Voir supra.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 février 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de MM. Jean-François Husson et Claude raynal, rapporteurs pour avis, sur la proposition de loi constitutionnelle n° 242 (2025-2026) 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.

M. Claude Raynal, président, rapporteur pour avis. – Le rapporteur général et moi-même vous présentons à présent notre rapport pour avis sur la 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. Mme Élisabeth Doineau, dont je salue la présence parmi nous, a déposé cette proposition de loi constitutionnelle le 18 décembre dernier en s'appuyant sur son expérience de rapporteure générale de la commission des affaires sociales.

Cette expérience est également la nôtre : 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.

Cette expérience nous a permis de constater les limites du texte constitutionnel.

Les débats les plus importants ont sans doute concerné un texte qui, heureusement, n'a finalement pas existé : la fameuse « ordonnance budgétaire », arme massive que la Constitution met dans les mains du Gouvernement lorsque le délai maximal d'examen du projet de loi de finances (PLF) par le Parlement, fixé à 70 jours, est expiré. Cette procédure est particulièrement attentatoire aux droits du Parlement puisqu'elle prévoit la mise en vigueur d'une loi de finances qui n'a été adoptée par aucune des deux assemblées. Or, nous avons pu constater que ce concept d'ordonnance n'était pas même défini de manière claire dans la Constitution, qu'il s'agisse de son contenu ou de son régime juridictionnel.

Cette proposition de loi constitutionnelle est donc utile parce qu'elle permet de fixer les positions du Sénat sur ces sujets. Je l'ai examinée avec Jean-François Husson, en qualité de rapporteurs pour avis, mais je dois souligner qu'il s'agit d'un travail en commun avec Muriel Jourda, rapporteur au fond pour la commission des lois, et Olivier Henno, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales. Je les en remercie : nous avons

conduit les auditions ensemble et notre convergence de vue nous a permis de préparer des amendements qui sont identiques dans nos trois commissions.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Je veux souligner à mon tour la qualité de la coopération avec nos collègues rapporteurs au fond et pour avis, ainsi qu’avec Mme Doineau.

Ce texte est utile et nécessaire. Il demandera certainement à être complété au niveau organique ; Mme Doineau a d’ailleurs déposé, en même temps que cette proposition de loi constitutionnelle, une proposition de loi organique créant une loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale. De même, nous travaillons à une adaptation de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), rendue avant tout nécessaire par la réforme du pacte de stabilité et de croissance.

L’expérience des deux dernières années nous a fait prendre conscience du caractère perfectible de la définition des procédures budgétaires exceptionnelles dans la Constitution : loi spéciale et ordonnance budgétaire.

Pour autant, nous sommes conscients que la Constitution est le texte fondamental et doit être modifiée avec précaution. Elle aura bientôt soixante-dix ans et a montré sa capacité à traverser les crises les plus diverses, comme à s’adapter à des évolutions, notamment politiques, que ses concepteurs n’avaient certainement pas anticipées.

Les deux dernières années l’ont montré : même avec une configuration politique que personne n’avait imaginée, la Constitution a tenu. Il n’est bien sûr pas satisfaisant d’avoir dû, par deux fois, repousser d’un mois et demi environ le début de l’année budgétaire, mais la France n’a pas connu de *shutdown*, les traitements et salaires ont été versés, les marchés publics ont été honorés et la puissance publique, d’une manière générale, a tenu ses engagements.

Les lois spéciales, les ordonnances budgétaires doivent demeurer un outil de dernier recours. La loi spéciale entrave le fonctionnement des services publics et de nos collectivités territoriales, elle empêche la mise en œuvre des réformes budgétaires à une période où elles sont particulièrement nécessaires au rétablissement des comptes et au financement des priorités nouvelles. Quant à l’ordonnance, espérons qu’elle restera, comme elle l’a été jusqu’à présent, une arme de dissuasion : elle met le Parlement – et donc le peuple – à l’écart du vote du budget non pas pendant quelques semaines comme la loi spéciale, mais pour l’année entière, sauf présentation par le Gouvernement d’une loi de finances rectificative.

M. Claude Raynal, président, rapporteur pour avis. – Nous aborderons quatre sujets portés par les articles 1^{er} et 3 de la proposition de loi : la publicité de l’avis du Conseil d’État, le contenu de l’ordonnance budgétaire, le contenu de la loi spéciale budgétaire et le contrôle de constitutionnalité de

l'ordonnance budgétaire. L'article 2 concerne la loi spéciale relative au financement de la sécurité sociale ; nous ne nous en sommes pas saisis.

S'agissant de l'avis du Conseil d'État, vous savez qu'il est déjà rendu public pour les projets de loi ordinaires. C'est François Hollande, Président de la République, qui l'a décidé en janvier 2015, et cette pratique, qui relève d'un libre choix du pouvoir exécutif, a été maintenue par la suite. En revanche, il n'est pas rendu public pour les projets de loi financiers, ni, d'ailleurs, pour certains textes tels que les projets de ratification de conventions ou d'ordonnances.

La proposition de loi constitutionnelle prévoit, aux articles 1^{er} et 2, une transmission obligatoire au Parlement de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Nous estimons qu'il faut aller plus loin. L'avis du Conseil d'État offre une analyse juridique de qualité, qui éclairerait non seulement le Parlement, mais aussi les citoyens. Nous vous proposerons donc de rendre cet avis public pour tous, et pas seulement de le transmettre aux assemblées.

Par ailleurs, pour une meilleure cohérence juridique, nous proposons, avec l'amendement COM-12, 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. Cela nous amène à vous proposer d'inscrire cette disposition dans un article additionnel avant l'article 1^{er}, qui se substitue donc aux dispositions portant sur ce point dans les articles 1^{er} et 2, d'où notre amendement COM-13 de coordination sur l'article 1^{er}.

S'agissant du contenu de l'ordonnance budgétaire, l'article 47 de la Constitution dispose qu'en cas d'inaction du Parlement pendant 70 jours, le budget peut être mis en vigueur par ordonnance. L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que cette ordonnance puisse inclure les dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées.

C'est un point important : une note du secrétariat général du Gouvernement, en 2024, avait considéré que seul le texte du projet de loi de finances initialement déposé, et sans modification, pouvait faire l'objet de l'ordonnance, mais on avait entendu parler, au cours des débats sur le PLF 2026, d'une éventuelle « ordonnance négociée », sans que l'on comprenne bien sur quels fondements constitutionnels le contenu d'une ordonnance budgétaire aurait pu être négocié, ni avec qui... Les constitutionnalistes, pour leur part, ont débattu à longueur d'articles dans les revues et d'interventions dans les médias.

Nous vous proposons, par l'amendement COM-14, de limiter le contenu de l'ordonnance au seul texte initialement déposé par le Gouvernement. Plusieurs raisons justifient ce choix.

La première est la cohérence budgétaire : en reprenant certains amendements sans voter l'ensemble du texte, on risquerait de rompre l'équilibre entre recettes et dépenses. Une loi de finances, ce n'est pas

seulement une accumulation de dispositions, c'est aussi un esprit d'ensemble, présenté par le Gouvernement, modifié et adopté par le Parlement par un vote d'ensemble.

Le deuxième argument est la sécurité juridique : seule une situation de crise justifierait la prise d'une ordonnance. Il est donc préférable d'éviter toute incertitude sur la définition des « dispositions adoptées dans les mêmes termes ». S'agirait-il d'amendements, d'articles, de dispositions pouvant être mises en œuvre indépendamment les unes des autres ?

Enfin, et surtout, notre préoccupation a été de préserver le caractère exceptionnel de l'ordonnance budgétaire : elle doit rester un outil ultime pour débloquer une situation, sans devenir une procédure de substitution confortable dès qu'une difficulté se présente lors de la discussion parlementaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Je vous présenterai les deux dernières séries de dispositions contenues dans la proposition de loi, ou que nous vous proposons d'y introduire.

Comme l'a indiqué le président Raynal, l'article 2 introduit la possibilité d'avoir recours à une loi spéciale pour le financement de la sécurité sociale, par parallélisme avec la procédure que nous ne connaissons que trop bien pour la loi de finances. Si nous n'avons pas donné d'avis sur cet article qui ne porte pas sur le budget de l'État, nous avons envisagé un aménagement de la procédure relative à la loi spéciale du budget de l'État, celle prévue par l'article 47 de la Constitution.

Les débats ont, là encore, été nourris et pourront se poursuivre en séance publique. En effet, le texte de la Constitution limite le recours à la loi spéciale au cas où le projet de loi de finances n'aurait pas été déposé en temps utile pour permettre une adoption de la loi de finances avant la fin de l'année. Or ce n'est pas la situation qui a prévalu au cours des deux dernières années, ni même en 1979.

Je vous rappelle qu'une loi spéciale a été prise fin 1979 parce que, le 24 décembre, le Conseil constitutionnel avait censuré la loi de finances. En 2024 et en 2025, la procédure parlementaire n'a pas pu s'achever. En 2024, le Gouvernement avait été censuré. En 2025, cela était dû à une combinaison de facteurs, entre un dépôt tardif du texte, une incapacité des députés à trouver un accord et le refus du Gouvernement d'engager sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – jusqu'à ce qu'il décide finalement d'employer cette procédure, mais seulement à la fin du mois de janvier.

Faut-il alors élargir l'article 47 à ces différents cas ? Cela ne nous a pas semblé nécessaire, car, dès 1979, le Conseil constitutionnel avait considéré que le principe de continuité de la vie nationale justifiait de prendre une loi spéciale pour assurer la perception des impôts dans une situation qui, déjà, n'était pas prévue explicitement par le texte constitutionnel.

Nous avons considéré qu'une modification du texte constitutionnel sur ce point risquerait de viser à la fois trop large, en banalisant, encore une fois, le recours à la loi spéciale, et trop étroit, en oubliant potentiellement des situations qui pourraient survenir à l'avenir. La jurisprudence du Conseil constitutionnel nous semble suffisante.

En revanche, le contenu de la loi spéciale est décrit d'une manière qui n'est plus adaptée à notre époque, puisque la Constitution prévoit de la limiter à la perception des impôts ; or, comme nous l'avons vu ces dernières années, il est nécessaire d'y inclure également l'autorisation d'emprunt, sans laquelle l'exécution du budget, même limitée aux services votés, serait très difficile en début d'année. C'est ce que nous proposons au travers de l'amendement COM-16.

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle porte sur le contrôle de constitutionnalité des ordonnances budgétaires et sociales.

Cette question est sans doute plus facile que les précédentes. La proposition de loi constitutionnelle vise à confier au Conseil constitutionnel le rôle de contrôler ces ordonnances avant leur entrée en vigueur, car il se trouve que ce n'est pas possible dans le droit existant. Nous ne pouvons qu'approuver ce choix, car le Conseil contrôle déjà les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Nous vous proposerons toutefois une modification : ce contrôle, selon nous, devrait être facultatif, c'est-à-dire qu'il serait effectué à la demande des parlementaires ou des autres autorités qui ont le pouvoir de saisir le Conseil, comme c'est le cas pour toutes les lois. Le texte de la proposition de loi constitutionnelle prévoit plutôt un contrôle obligatoire, sans saisine, ce qui risque d'être délicat, car il impliquerait un examen par le Conseil constitutionnel de la totalité du texte, dans des délais contraints. Je vous rappelle que les articles non explicitement contrôlés par le Conseil constitutionnel dans le contrôle *a priori* peuvent ultérieurement être remis en cause à la demande d'un justiciable, par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Nous proposons que l'ordonnance entre en vigueur deux jours après sa publication – tel est l'objet de notre amendement COM-15 sur l'article 1^{er}. Pendant ces deux jours, elle pourrait faire l'objet d'un recours devant le Conseil, ce que nous proposons à travers notre amendement COM-17 sur l'article 3. L'examen par le Conseil constitutionnel suspendrait bien entendu l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Les modifications que nous vous proposons restent dans l'esprit de la proposition de loi. Elles tendent à garantir que le Parlement reste au cœur du processus budgétaire, tout en dotant l'État de procédures de secours claires, sécurisées et proportionnées.

Je me félicite de l'excellent esprit qui a régné entre les commissions. Nous avons pu croiser à plusieurs reprises nos points de vue et analyses, sur un sujet nouveau.

Mme Élisabeth Doineau, auteure de la proposition de loi constitutionnelle. – En tant que rapporteure générale de la commission des affaires sociales, j'ai eu le sentiment, lors de l'examen des deux derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale, que nous mettions la Constitution à l'épreuve et que nous étions, pour ainsi dire, « dos au mur ». Ce sentiment me semble partagé, d'autant que la situation a été analogue pour l'examen des deux derniers projets de loi de finances.

Cette proposition de loi constitutionnelle est née de ce constat, et je me félicite que les rapporteurs soient parvenus à des amendements communs, auxquels je souscris.

Premièrement, le texte prévoit la possibilité d'une loi spéciale relative à la sécurité sociale, alors que celle-ci n'est pour l'instant explicitement prévue que pour le budget de l'État. Le rapporteur au fond de la commission des lois et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales proposent de retenir une rédaction indiquant plus clairement que cette loi doit seulement autoriser les organismes de sécurité sociale à emprunter. Cette précision me semble la bienvenue.

Deuxièmement, nous nous sommes tous demandé quel texte pouvait juridiquement être mis en œuvre par ordonnance. La proposition de loi retenait l'option du texte initial modifié par les amendements adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les rapporteurs craignent que cela ne conduise à banaliser les ordonnances et souhaitent s'en tenir au texte initial. Leurs arguments, comme ceux des constitutionnalistes entendus en audition, m'ont totalement convaincue.

Troisièmement, la proposition de loi visait à clarifier le régime contentieux des ordonnances budgétaires et sociales en instaurant un contrôle de constitutionnalité obligatoire. Les rapporteurs proposent de le remplacer par un contrôle facultatif. En effet, un contrôle obligatoire sur la totalité du texte risquerait de ne pas identifier certaines inconstitutionnalités et serait paradoxalement moins protecteur en fermant la porte à d'éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité. La solution proposée par les rapporteurs me semble donc meilleure.

Quatrièmement, le texte prévoyait la transmission obligatoire au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Les rapporteurs proposent de remplacer cette transmission par une publication, ce à quoi je suis favorable.

Pour conclure, je suis consciente qu'une proposition de loi constitutionnelle ne peut être adoptée que par référendum. Pour autant, nos travaux peuvent conduire à engager une réflexion utile et préfigurer un projet de loi constitutionnelle. Je remercie donc l'ensemble des collègues qui se sont

intéressés à ces questions. Nous avons trouvé des réponses, car nous avons tous été en difficulté pour répondre aux journalistes ou aux citoyens qui nous interrogeaient sur les projets financiers durant les débats budgétaires.

Il s'agit de préciser la Constitution, tout en la préservant, car elle s'est montrée solide durant toutes ces semaines de réflexion budgétaire.

Mme Isabelle Briquet. – L'objet premier de ce texte, qui porte sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, est compréhensible, mais cette proposition de loi constitutionnelle soulève aussi à mes yeux de nombreuses interrogations.

Sur la méthode, l'inscription de son examen dans un espace transpartisan a eu lieu après le dépôt du texte. C'est un peu mettre la charrue avant les bœufs... Il me semble qu'un véritable texte transpartisan est cosigné par l'ensemble des principaux groupes politiques, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Mes réserves portent aussi sur le fait que ce texte, dans sa version initiale, normalise une procédure qui doit rester exceptionnelle. J'irai même plus loin : nous ne savons pas qui sera au pouvoir demain, ni comment seront constituées nos assemblées. Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, cet outil pourrait faciliter le contournement du Parlement. Les amendements de nos deux rapporteurs de la commission des finances sont donc les bienvenus pour définir très clairement le champ de ces ordonnances.

Par ailleurs, la proposition de publier l'avis du Conseil d'État nous semble positive.

Après avoir entendu nos rapporteurs et Mme Doineau, mon avis défavorable à l'origine tend maintenant à être un avis plutôt réservé. Même si les deux dernières années ont été exceptionnelles du point de vue du fonctionnement de nos institutions, force est de constater que notre texte constitutionnel nous autorise une certaine souplesse. Le système a tenu ; il n'y a pas eu de *shutdown*.

M. Grégory Blanc. – Cette proposition de loi a le mérite d'ouvrir le débat sur les questions budgétaires, dans un contexte complexe depuis au moins deux ans, avec un Président de la République qui martyrise la Constitution. Ce texte constitutionnel vise à encadrer les procédures s'appliquant au projet de loi de financement de la sécurité sociale, et les amendements des rapporteurs tendent à en élargir le cadre.

Cette proposition de loi constitutionnelle ne vise pas à ajouter un droit supplémentaire, mais bien à modifier – certes de façon très ciblée – l'équilibre des pouvoirs. Or nous devons toujours faire extrêmement attention quand on touche à cet équilibre.

Au regard de notre expérience récente, il me semble que nous aurions besoin de réviser plus fondamentalement l'ensemble de la procédure budgétaire, notamment pour inscrire un dépôt plus précoce du budget par le

Gouvernement, afin que nous puissions effectuer un travail plus approfondi en commission.

Ce texte n'ouvre pas ce débat, non plus que celui sur la façon dont se construisent les budgets dans les autres grandes démocraties. Je songe par exemple à l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) en Grande-Bretagne, outil à la disposition des parlementaires pour réfléchir à l'impact de leurs propositions et disposer d'une expertise plus puissante.

Une question plus importante encore que la discussion du projet de loi est celle des moyens de contrôle de l'exécution budgétaire. De fait, pour les deux derniers exercices, nous nous sommes demandé assez unanimement si l'exécution avait été conforme à l'esprit du texte que nous avons voté, et nous avons plutôt répondu par la négative.

Si nous voulons changer la Constitution, nous devons aussi être capables de traiter le sujet de l'exécution budgétaire. Il semble délicat d'engager une procédure de cette ampleur sur le seul sujet des ordonnances, même si celui-ci doit être posé. C'est pourquoi je remercie l'auteur du texte, car je prends cette proposition de loi constitutionnelle comme la première pierre d'une réflexion qui mérite d'être approfondie.

M. Michel Canévet. – Si cette proposition de loi est sans doute utile pour préciser les procédures d'examen de nos textes budgétaires, deux points méritent à mon sens d'être soulevés.

Est-il vraiment utile et opportun que les lois spéciales puissent autoriser le recours à l'emprunt ? On peut en effet y voir une remise en cause des principes d'orthodoxie financière et de la nécessité d'équilibrer nos comptes publics. Si le recours à l'emprunt est autorisé pour des procédures temporaires, n'est-ce pas une incitation à accroître toujours plus nos déficits ? C'est un premier point d'interrogation.

Le deuxième concerne le recours aux ordonnances. Ne faudrait-il pas préciser dans la proposition de loi que le Parlement devra impérativement en être saisi ? Nous donnons en effet un blanc-seing au Gouvernement sans jamais être appelés à valider ces textes ayant force de loi, alors que nous devrions l'être selon l'interprétation que je fais de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs, ainsi que notre collègue Élisabeth Doineau d'avoir pris l'initiative de cette proposition de loi constitutionnelle. Ce texte concernant à la fois le budget de la sécurité sociale et celui de l'État. L'ensemble des commissions s'en sont-elles saisies ?

Voilà quelques années, nous étions régulièrement saisis de projets de loi de finances rectificative. Redeviendront-ils d'actualité selon vous ?

Enfin, faudra-t-il impérativement réunir le Congrès à Versailles pour modifier un ou plusieurs articles de la Constitution de 1958 ?

M. Pascal Savoldelli. – Je vois déjà un écueil à cette proposition de loi : elle ne résout pas le problème de la sincérité des budgets votés. Pour mémoire, il manquait 10 milliards d’euros en 2024, et l’on annonce encore 9 milliards pour 2025. C’est un vrai sujet, d’autant que la TVA est aussi, dorénavant, un outil de transfert aux collectivités.

À ce stade, je n’ai pas d’avis ferme sur ce texte, et je ne prendrai donc pas part au vote. Nous verrons en séance.

Les ordonnances budgétaires ne me semblent pas devoir être prises à la suite du vote d’une loi d’habilitation, comme c’est le cas pour celles qui sont prévues par l’article 38 de la Constitution.

Soyons honnêtes, il s’agit surtout d’une proposition de loi du gouvernement Lecornu, dont le but est de pouvoir agir par voie d’ordonnances en vue de l’élection présidentielle. Faites preuve de sincérité politique ! C’est toujours préférable que de tourner artificiellement autour du sujet. Cette opinion est peut-être erronée, mais c’est aussi pour cela que je ne voterai pas ce texte.

M. Claude Raynal, président, rapporteur pour avis. – Je commencerai par répondre aux questions de Grégory Blanc, car je peine à voir le lien entre celles-ci et la Constitution. Le texte constitutionnel proposé ne répond pas à un certain nombre de questions, c’est un fait. Mais le peut-il ? C’est une autre question.

Il est vrai que la durée de l’examen du budget par le Parlement, fixée à 70 jours, est constitutionnelle. Sauf qu’il me semble que nous sommes déjà le pays européen qui a la durée d’examen du budget la plus longue. Ce débat ne me paraît donc pas forcément le plus pertinent.

Quant au deuxième point que vous soulevez, il est intéressant, mais ne relève pas de la Constitution. Les Britanniques, les Américains, les Canadiens, le monde anglo-saxon de façon générale dispose d’une structure d’accompagnement du Parlement destinée à analyser en toute neutralité la qualité des amendements et leur impact, préalablement à leur dépôt. En France, la Cour des comptes est chargée d’apporter des éléments, mais sans cette capacité de préanalyse des amendements. Encore une fois, cette question ne relève pas de la Constitution, mais simplement de l’organisation du Parlement.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Je me risque à répondre d’emblée à la dernière observation de notre collègue Pascal Savoldelli. Je crois la démarche d’Élisabeth Doineau parfaitement authentique et sincère : notre collègue a simplement tiré les enseignements politiques de l’absence de contrôle par le Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire de loi spéciale.

Je vais même me hasarder à un scénario de politique-fiction : qu'advierait-il si une procédure de loi spéciale venait à durer plusieurs mois ? Dans cette situation, nullement imaginable, se poserait le problème du respect des droits et des pouvoirs du Parlement.

Certaines propositions de la commission des finances ne nécessitent pas forcément de réviser la Constitution et pourraient être intégrées à l'occasion de la modification de la Lolf, qui se justifie d'ailleurs ne serait-ce que par la modification du cadre européen.

Sur la question du recours à l'emprunt, soulevée par Michel Canévet, il nous est apparu nécessaire de prévoir cette possibilité, car il faut au moins renouveler les emprunts qui arrivent à échéance. Si d'aventure une loi spéciale venait à s'appliquer durant plusieurs mois, nous nous retrouverions dans une situation assez difficile, précisément pour équilibrer nos comptes et répondre à nos obligations. Quant à la ratification des ordonnances budgétaires, elle est illusoire, car celles-ci doivent entrer en vigueur immédiatement.

Monsieur Laménie, seules les commissions des lois, des finances et des affaires sociales sont concernées par ce texte. Le Congrès, contrairement à ce que j'ai pu entendre, ne peut pas être réuni pour une proposition de loi constitutionnelle ; dans ce cas, c'est obligatoirement la procédure du référendum qui s'applique.

Enfin, je redis que les ordonnances budgétaires ne résultent pas d'une habilitation législative. C'est pourquoi nous souhaitons les encadrer de manière très stricte, afin que le Parlement conserve la plénitude de ses droits et pouvoirs.

Les différentes auditions que nous avons conduites, notamment celles des juristes, nous ont permis d'aboutir assez naturellement à une convergence d'analyses et de propositions que nous traduisons dans les amendements que nous vous proposons.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

L'amendement COM-12 portant article additionnel est adopté.

Article 1^{er}

L'amendement COM-13 est adopté, de même que les amendements COM-14, COM-15 et COM-16.

Article 3

L'amendement COM-17 est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice de la Mayenne, auteure de la proposition de loi constitutionnelle

Conseil d'État

- M. Didier-Roland TABUTEAU, vice-président ;
- M. Philippe JOSSE, président de la section des finances ;
- M. Francis LAMY, président de la section sociale ;
- M. Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général.

Table ronde de professeurs de droit constitutionnel

- M. Aurélien BAUDU, professeur de droit public à l'Université de Lille ;
- M. Olivier BOYER, attaché temporaire d'enseignement et de recherche à la faculté de droit du Mans, Le Mans Université ;
- M. Xavier CABANNES, professeur de droit public à l'Université Paris Cité ;
- M. Mathieu CARPENTIER, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, membre de l'Institut universitaire de France.

Direction du budget

- Mme Mélanie JODER, directrice ;
- M. Stéphane ROBIN, sous-directeur ;
- Mme Louise MESNARD, cheffe du bureau des lois de finances ;
- M. Florian HARY, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances.

*

* *

- Contribution écrite -

M. Émilien QUINART, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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