

## 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**<sup>1</sup>.

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.



<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier**

	PLF	PLFSS
<b>Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai constitutionnel</b>		
<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>
<b>Si le texte ne peut être promulgué avant le début de l'exercice</b>		
<i>Procédure</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 47 C et 45 LOLF : autorisation de percevoir les impôts (1<sup>re</sup> partie du PLF ou loi spéciale) et ouverture par décret des services votés</li><li>• Le PLF ne doit pas avoir été déposé en temps utile (critère non respecté*)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Domaine exclusif de la LFSS : autorisation d'emprunter (article L.O. 111-3-4 CSS)</li><li>• Pas de procédure prévue par les textes</li><li>• PLFSS 2025 : inclusion de l'autorisation d'emprunter dans la loi spéciale relative à l'État*</li></ul>
<i>Pas de texte promulgué au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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** »<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>e</sup> 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 1789<sup>1</sup>, 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 <sup>er</sup> 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.

<sup>1</sup> « 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**<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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](mailto:contact.sociales@senat.fr)

 01.42.34.31.34

 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

