

N° 407

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (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 M. Olivier HENNO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Alain Milon, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; M. Jean Sol, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouveau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

Voir les numéros :

Sénat : 242 et 406 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'EXAMEN « ACROBATIQUE » DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2025 ET 2026	6
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.....	7
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	8
A. UN ÉQUILIBRE ENTRE DEUX CONTRAINTES.....	8
B. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS DES TROIS COMMISSIONS.....	8
IV. QUELLES SUITES À LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE ?	10
A. REPRENDRE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE SOUS LA FORME D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE	10
B. PRÉCISER LE RÉGIME DE LA LOI SPÉCIALE RELATIVE À LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS UNE LOI ORGANIQUE	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article additionnel avant l'article 1^{er}</i> Publication obligatoire des avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS (article 39 de la Constitution)	13
• <i>Article 2</i> Dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (article 47-1 de la Constitution)	13
• <i>Article 3</i> Contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance pouvant être prise en cas de non-respect du délai constitutionnel d'examen du PLF ou du PLFSS (article 61 de la Constitution).....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

L'ESSENTIEL

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

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

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

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

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

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

¹ Proposition de loi constitutionnelle visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, à renforcer la place du Parlement et à sécuriser le périmètre et la constitutionnalité des dispositions mises en œuvre par les ordonnances mentionnées aux articles 47 et 47-1 de la Constitution.

I. L'EXAMEN « ACROBATIQUE » DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2025 ET 2026

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Commission des affaires sociales

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

II. LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE : PRÉCISER ET AJUSTER LES PROCÉDURES, ET PRÉVOIR LA TRANSMISSION OBLIGATOIRE AU PARLEMENT DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PLF ET PLFSS

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

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

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

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

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

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.

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

B. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS DES TROIS COMMISSIONS

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

¹ « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Principales modifications proposées par les rapporteurs des trois commissions saisies

Article	Texte initial			Modifications proposées			
	1	2	3	1 ^{er} A	1	2	3
Textes concernés	PLF	PLFSS	PLF+ PLFSS	PLF+ PLFSS	PLF	PLFSS	PLF+ PLFSS
Transmission ou publicité de l'avis du Conseil d'État sur les PJJ	Transmission obligatoire	Transmission obligatoire		Publicité obligatoire			
Inclusion dans l'ordonnance* des « dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat »	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.

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

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

IV. QUELLES SUITES À LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE ?

A. REPRENDRE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE SOUS LA FORME D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

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

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

B. PRÉCISER LE RÉGIME DE LA LOI SPÉCIALE RELATIVE À LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS UNE LOI ORGANIQUE

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Publication obligatoire des avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS (article 39 de la Constitution)

Cet article additionnel tend à modifier l'article 39 de la Constitution, afin de prévoir que les avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS sont joints aux PLF et PLFSS.

Aux yeux du rapporteur, il paraît préférable, d'un point de vue légistique, de réunir les dispositions prévoyant que les avis du Conseil d'État sont joints aux PLF et PLFSS à l'article 39 de la Constitution, qui mentionne déjà les avis du Conseil d'État, plutôt qu'à ses articles 47 et 47-1.

À son initiative, la commission a donc adopté un amendement COM-6 à cette fin.

Pour ce qui concerne le fond du dispositif, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 2 *infra*.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel.

Article 2

Dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (article 47-1 de la Constitution)

Cet article propose de modifier l'article 47-1 de la Constitution, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, afin de prévoir :

- que l'avis du Conseil d'État sur le PLFSS est transmis au Parlement ;*
- qu'en cas de non-respect du délai de 50 jours prévu pour l'examen du texte, les dispositions que le Gouvernement peut mettre en œuvre par ordonnance sont celles du texte initial, « modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat » ;*
- que si la LFSS n'est pas adoptée en temps utile pour être promulguée au 1^{er} janvier, « le Gouvernement demande au Parlement de se prononcer d'urgence sur un projet de loi spéciale visant à assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale ».*

La commission a adopté deux amendements du rapporteur pour avis, tendant à prévoir que le texte mis en œuvre est nécessairement le texte initial, et que la loi spéciale porte seulement sur « l'autorisation de recourir à l'emprunt nécessaire pour assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale ».

Elle a en outre adopté deux dispositions de coordination, supprimant la disposition relative à l'avis du Conseil d'État (déplacée et modifiée dans l'article 1^{er} A) et précisant les modalités d'entrée en vigueur de l'ordonnance (par cohérence avec le contrôle de constitutionnalité facultatif qu'elle propose de prévoir à l'article 3).

I – Le dispositif proposé

A. La transmission de l'avis du Conseil d'État

1. Le droit actuel

Actuellement, selon le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, « les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées ».

a) Un avis purement consultatif

L'avis du Conseil d'État est purement consultatif. En effet, l'article 39 de la Constitution ne lui donne pas d'autre fonction que d'éclairer le Conseil des ministres. Selon le Conseil constitutionnel, « l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation »¹.

b) Depuis 2015, un avis rendu public sur les principaux projets de loi, hors PLF et PLFSS

Depuis une annonce de 2015 du Président de la République², dont le Conseil d'État n'avait pas été informé³, la pratique est de rendre publics les avis sur les principaux projets de loi, hors PLF et PLFSS.

¹ Décisions n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 et n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

² « 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. » (Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État, à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées, 20 janvier 2015.)

³ « Cette réforme, annoncée le 25 janvier 2015 lors des vœux du Président de la République aux assemblées parlementaires et aux corps constitués et dont le Conseil d'État n'a pas été informé à l'avance, a procédé d'une initiative politique du pouvoir exécutif. » (Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, conclusions au colloque « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État », Assemblée nationale, 25 novembre 2016.)

Les exceptions concernent tout d'abord les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux¹ et les projets de loi de ratification d'ordonnance. Dans le premier cas cela est justifié, notamment, par le souci d'éviter des difficultés diplomatiques ; dans le second, par le fait que le Conseil d'État peut également être saisi dans le cadre d'un recours contentieux.

Les exceptions concernent également les projets de loi financière (PLF et PLFSS). Quand la décision de 2015 a été prise, le Gouvernement a semble-t-il souhaité préserver une plus grande marge de manœuvre pour le respect de la constitutionnalité ou du droit européen.

Au total, seule une minorité des avis consultatifs sur des projets de loi est rendue publique. En effet, une vingtaine d'avis sont rendus publics chaque année, sur un nombre global d'avis passé d'une centaine en 2020 à une cinquantaine en 2025, comme le montre le tableau ci-après.

**Nombre d'avis consultatifs du Conseil d'État
sur les projets et propositions de loi**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre d'avis consultatifs sur des projets de loi	111	113	73	71	46	52
<i>dont : avis rendus publics</i>	29	26	10	20	9	15
Nombre d'avis consultatifs sur des propositions de loi	2	11	0	2	1	5
<i>dont : avis rendus publics</i>	2	10	0	2	1	4

Source : Conseil d'État, réponse aux rapporteurs

Selon le Conseil d'État, « l'écart entre le nombre des projets de loi examinés et celui des avis rendus publics s'explique essentiellement par le nombre des projets de loi de ratification d'ordonnances (de l'ordre de la cinquantaine en 2020 et 2021, de la trentaine en 2022 et 2023 et de la dizaine en 2024 et 2025), ainsi que par le nombre des projets de loi autorisant la ratification d'un accord international (une quinzaine par an). Les projets de loi à caractère financier sont moins nombreux : 7 en 2020 (année qui a connu plusieurs PLFR) et 4 ou 5 les autres années »².

¹ Selon l'article 53 de la Constitution, « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

² Réponse aux rapporteurs.

c) Les difficultés pour le Parlement à obtenir transmission des avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS

- Le Gouvernement a obligation de transmettre à la commission des finances ou des affaires sociales l'avis du Conseil d'État sur le PLF (dans le cas de la commission des finances) ou le PLFSS (dans le cas de chacune des deux commissions), si celle-ci le demande.

En effet, s'agissant de la commission des finances, l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) prévoit que tout document financier qu'elle demande doit lui être transmis¹, ce qui inclut les avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS.

Pour ce qui concerne la commission des affaires sociales, les dispositions organiques du code de la sécurité sociale prévoient que tout document demandé par une commission des affaires sociales relatif à l'application d'une LFSS ou aux finances sociales doit lui être fourni, sous réserve d'une liste d'exceptions qui ne concerne manifestement pas les avis du Conseil d'État sur les PLFSS². Dans le cadre des missions d'évaluation et de contrôle, en cas de non-transmission d'informations, le président de la commission peut demander au juge statuant en référé de faire cesser l'entrave sous astreinte³.

- En pratique, le Gouvernement est souvent réticent à respecter ces obligations organiques.

Il peut alors invoquer le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Toutefois, en 2007 le « comité Balladur » sur la réforme des institutions considérait que l'instauration d'une publicité obligatoire des avis du Conseil d'État relevait de la loi ordinaire, et ne contrevenait donc à aucun principe constitutionnel.

¹ « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils [le président, le rapporteur général, les rapporteurs spéciaux, les membres désignés à cet effet] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. » (*Deuxième alinéa de l'article 57 de la Lolf.*)

² *Les pouvoirs de contrôle des commissions des affaires sociales sont définis par l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, qui prévoit notamment que* « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils [le président, le rapporteur général, le président de la Mecss, les rapporteurs de branche, les membres désignés à cet effet] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

³ *Article L.O. 111-9-1 du code de la sécurité sociale.*

Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) de 2023, qui réformait les retraites, les deux co-présidents de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de l'Assemblée nationale ont dû réaliser un contrôle sur pièces et sur place au secrétariat général du Gouvernement (SGG) pour obtenir la note du Conseil d'État sur ce texte.

2. La modification proposée

Dans sa rédaction actuelle, le 1° de cet article propose d'insérer, après le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, un alinéa prévoyant que *« l'avis du Conseil d'État mentionné au deuxième alinéa de l'article 39 est transmis au Parlement »*.

L'avis ne serait donc pas rendu public – conformément à la pratique actuelle pour les principaux projets de loi hors PLF et PLFSS –, mais juste transmis au Parlement.

B. La précision du contenu des ordonnances

1. Le droit actuel

a) La possibilité de mettre en œuvre le PLF ou le PLFSS par ordonnance

Actuellement, l'article 47 de la Constitution, relatif au PLF, 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 »*. De même, selon l'article 47-1 de la Constitution, relatif au PLFSS, *« si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre¹ par ordonnance »*.

Lors de sa présentation du projet de Constitution de la V^e République devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel Debré, alors Garde des Sceaux, a souligné la *« brutalité »* de la procédure prévue par l'article 47².

La rédaction retenue implique que cette procédure ne s'applique pas en cas de rejet définitif du texte par le Parlement, mais seulement si le Parlement *« ne s'est pas prononcé »* dans son délai constitutionnel. Si le Parlement rejette définitivement le texte, celui-ci ne peut bien sûr être mis en œuvre par ordonnance (ce qui serait contraire aux principes démocratiques élémentaires).

¹ Selon les constitutionnalistes interrogés par les rapporteurs, les expressions « mises en vigueur » (article 47) et « mises en œuvre » (article 47-1) doivent être considérées comme synonymes.

² « Quand le temps des débats est écoulé – à condition que le budget ait été déposé en temps voulu –, le Gouvernement peut promulguer la loi de finances. Les expériences que nous avons vécues depuis trop d'années justifient cette procédure qui peut paraître brutale à qui ne connaît pas la brutalité semblable de tous les régimes parlementaires disciplinés. » (Michel Debré, discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958.)

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que cette procédure ne concerne ni les projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG), ni les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss)¹.

La pratique est de computer le délai de 50 ou 70 jours à compter non du dépôt du PLF ou du PLFSS, mais du lendemain de la transmission de la lettre du Gouvernement récapitulant la liste des annexes. Le Conseil constitutionnel ne semble pas d'être explicitement prononcé sur cette pratique². Toutefois, plusieurs décisions peuvent être interprétées comme des validations de celle-ci³. Par ailleurs, depuis sa révision en 2022, l'article 39 de la Lolf précise que l'échéance du premier mardi d'octobre ne concerne pas l'ensemble des annexes⁴. De fait, les personnes interrogées à ce sujet par les rapporteurs ont unanimement considéré qu'il n'était pas souhaitable de formaliser cette pratique dans la Constitution.

¹ Selon le Conseil constitutionnel, le délai constitutionnel d'examen et la possibilité de mise en œuvre du texte par ordonnance « ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; [...] la nécessité à laquelle ces règles répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement ; [...] ainsi ces dernières n'entrent pas dans le champ d'application [de ces dispositions]. » (Conseil constitutionnel, décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983 sur la loi portant règlement définitif du budget de 1981.)

² « Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se pencher sur la conformité à la Constitution et à la loi organique de cette pratique. » (Mathieu Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales – Exercice d'analyse juridique par anticipation », Actualité juridique, droit administratif (AJDA), 2025, p. 2185.)

³ En particulier, le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 2001 sur la Lolf, après avoir rappelé que l'échéance du premier mardi d'octobre fixée par la Lolf pour le dépôt du PLF avait notamment pour objet de « précise[r] le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution », a indiqué « que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, [...] la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci. » (Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérants 74 et 75.)

⁴ « Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances. Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées avant le début de l'examen du projet de loi de finances de l'année en séance publique par l'Assemblée nationale. »

b) Une incertitude sur le contenu de l'ordonnance

Selon une lecture stricte, retenue par une note du secrétariat général du Gouvernement qui a « fuité » dans la revue *Contexte* le 5 novembre 2025, l'ordonnance ne permettrait de mettre en œuvre que le texte initial¹.

Toutefois, certains auteurs² considèrent que ce texte pourrait comprendre les modifications adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Par ailleurs, la rédaction des articles 47 et 47-1 ne précise pas expressément s'il est loisible au Gouvernement de « faire son marché » parmi les dispositions du texte initial, voire parmi les modifications adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

2. La modification proposée

Dans ces conditions, deux options sont possibles pour lever cette incertitude :

- soit prévoir que, conformément à l'interprétation « prudente » actuelle, la mise en œuvre par ordonnance ne concerne que le texte initial ;
- soit prévoir que la mise en œuvre par ordonnance concerne le texte initial modifié par certains amendements.

Dans sa rédaction actuelle, le présent article retient cette seconde possibilité.

En effet, son 2° propose de préciser que le projet concerné est celui « *déposé en première lecture sur le bureau de l'Assemblée nationale et modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat* ».

¹ « La lecture la plus sécurisante, sur le plan juridique, de la Constitution conduit [...] fermement à penser que c'est bien le projet initial du Gouvernement et lui seul qui peut être mis en œuvre par la voie d'une ordonnance, donc sans amendement ».

² *Le Gouvernement* « ne peut, notamment, prendre sous forme d'ordonnance n'importe quelle décision budgétaire au lieu et place du Parlement, mais seulement faire entrer en vigueur le projet même qui a été déposé, qui était examiné par les Assemblées, modifié, le cas échéant, par les amendements adoptés par elle. » (*Paul Amselek, Le budget de l'État sous la V^e République, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1966.*)

« Qu'en est-il par exemple des amendements adoptés par les deux chambres et, par conséquent, faisant déjà partie de la « petite loi » au moment où le délai est arrivé à échéance ? Il n'apparaîtrait pas illogique que de telles dispositions puissent être jointes, au sein de l'ordonnance, à celles du projet initial. » (*Mathieu Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales – Exercice d'analyse juridique par anticipation », Actualité juridique, droit administratif (AJDA), 2025, p. 2185.*)

Cette rédaction n'indique pas si l'inclusion de ces dispositions est ou non une obligation pour le Gouvernement. On peut en outre se demander si cette disposition s'appliquerait dans le cas où en première lecture les amendements concernés étaient adoptés par l'Assemblée nationale, le texte étant ensuite transmis au Sénat par le Gouvernement au terme du délai de 40 jours (pour le PLF) ou 20 jours (pour le PLFSS) sans qu'elle en ait achevé l'examen¹.

C. La prévision explicite d'une loi spéciale pour la sécurité sociale

1. Le droit actuel

Actuellement, aucune disposition de la Constitution ne prévoit de loi spéciale pour la sécurité sociale.

La sécurité sociale se distingue en cela de l'État. En effet, selon le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, « *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 et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ».

Pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État considère qu'un dépôt « *en temps utile* » s'entend comme permettant la promulgation du texte avant le 1^{er} janvier, après prise en compte du délai d'examen par le Parlement de 70 jours prévu par l'article 47 de la Constitution et du délai d'examen par le Conseil constitutionnel de 8 jours² prévu par l'article 61 de la Constitution³.

En transposant ce raisonnement au PLFSS, un dépôt « *en temps utile* » s'entendrait donc, par analogie, comme permettant le délai d'examen par le Parlement de 50 jours prévu par l'article 47-1 de la Constitution et le délai d'examen par le Conseil constitutionnel de 8 jours.

Comme indiqué *supra*, cette condition d'absence de dépôt en temps utile du PLF n'a été satisfaite pour aucun des trois exercices ayant fait l'objet d'une loi spéciale (1980, 2025 et 2026). La base juridique de ces lois spéciales a en effet été le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale, qui aurait été gravement mise en cause en l'absence de loi de finances promulguée au 1^{er} janvier.

¹ Comme cela s'est produit lors de l'examen des PLFSS pour 2025 et 2026.

² À la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, le délai habituel d'un mois est ramené à huit jours.

³ « Le Conseil d'État a relevé qu'un dépôt du projet de loi de finances pour 2025 le 10 octobre 2024 préservait, d'une part, à la fois un délai de 70 jours pour son examen par les deux assemblées et le délai de huit jours dont dispose le Conseil constitutionnel, en cas d'urgence, pour se prononcer s'il devait être saisi, d'autre part, la possibilité d'une promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier 2025, de nature à assurer la continuité de la vie nationale. Il a estimé que, dans les circonstances de l'espèce, marquées par la formation du Gouvernement à la date du 21 septembre 2024, le dépôt du projet de loi de finances le 10 octobre constitue un dépôt « en temps utile » au sens des dispositions précitées de l'article 47 de la Constitution et n'entache pas, en conséquence, ce projet d'inconstitutionnalité. » (Conseil d'État, Rapport public 2025, 2025.)

2. La modification proposée

Dans sa rédaction actuelle, le 3° du présent article propose d'insérer, après le troisième alinéa de l'article 47-1 précité, un alinéa selon lequel *« si la loi de financement de la sécurité sociale n'est pas adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice auquel elle se rapporte, le Gouvernement demande au Parlement de se prononcer d'urgence sur un projet de loi spéciale visant à assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale »*.

Cet alinéa prévoirait également qu'une loi organique détermine ses conditions d'application.

II – La position de la commission

A. La transmission de l'avis du Conseil d'État

La commission est favorable au principe de la transmission obligatoire de l'avis du Conseil d'État sur les PLFSS, qui contribuera utilement à l'information du Parlement.

1. Sécuriser cette obligation par une disposition constitutionnelle

La sécurité juridique semble impliquer d'inscrire une telle disposition au niveau constitutionnel.

Certes, il n'est pas exclu qu'une telle disposition relève du niveau législatif ou organique. Ainsi, le « comité Balladur », qui proposait en 2007 de *« rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi »*, considérait qu'une telle mesure relevait de la loi ordinaire¹. Les constitutionnalistes auditionnés par les rapporteurs ont quant à eux estimé qu'une obligation de publicité

¹ Proposition 27 du rapport, explicitement indiquée comme relevant de la loi ordinaire (comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Une V^e République plus démocratique, 29 octobre 2007, p. 115).

relevait du niveau organique, comme Mathieu Carpentier¹ et Aurélien Baudu² l'ont souligné dans leur réponse écrite.

Pour sa part, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions importantes sur l'avis du Conseil d'État, estimant en particulier que le projet de loi adopté en Conseil des ministres et transmis au Parlement ne pouvait porter sur des questions qui n'auraient pas été soumises au Conseil d'État³. En revanche, il n'a jamais jugé que la confidentialité des avis du Conseil d'État sur les projets de loi était une exigence constitutionnelle. Tout au plus a-t-il relevé qu'aucune disposition constitutionnelle n'imposait la publicité des avis⁴.

La commission observe toutefois que dans son avis (non publié) sur une proposition de loi organique⁵ de 2021 de Jean-Marie Vanlerenberghe, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales du Sénat, le Conseil d'État a considéré qu'une disposition prévoyant que l'avis était joint au PLFSS recelait un risque d'inconstitutionnalité au regard du principe de la séparation des pouvoirs (la décision de publication correspondant selon lui à un pouvoir dévolu au Premier ministre par l'article 39 de la Constitution).

Il semble donc utile de sécuriser cette obligation par une disposition de niveau constitutionnel.

¹ [Quant au fait de savoir si une obligation de publicité des avis du Conseil d'État devrait nécessairement être de niveau constitutionnel,] « il est permis sur ce point d'émettre des doutes. [...] Il ne résulte pas – en tout cas pas explicitement – de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la confidentialité des avis du Conseil d'État sur les projets de loi soit une exigence constitutionnelle. [...] Tout au plus pourrait-on soutenir, à notre avis, qu'une telle réforme devrait faire l'objet d'une loi organique, dès lors que la communication de l'avis du Conseil d'État fait partie des conditions de présentation des projets de loi au sens du 3^e alinéa de l'article 39 de la Constitution (ainsi que, pour ce qui concerne le PLF et le PLFSS, des premiers alinéas des articles 47 et 47-1). On pourrait raisonner par analogie avec les conditions de diffusion de l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi, qui résultent d'une loi ordinaire (article 4 bis, al. 3, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) dès lors que le constituant a prévu que la loi détermine les conditions dans lesquelles l'avis du Conseil d'État est rendu (dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution) [V. Cons. const., Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015]. On pourrait donc soutenir que, de la même façon, le Constituant a habilité le législateur organique à déterminer les conditions de diffusion de l'avis sur les projets de loi. » (*Réponse au questionnaire des rapporteurs*).

² « Une réflexion sur la seule retouche de la Lolf (art. 61), afin de prévoir une transmission aux seules commissions des finances du Parlement par exemple devrait être envisagée. » (*Réponse au questionnaire des rapporteurs*.)

³ Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 5 à 9 ; décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 51.

⁴ « Aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de rendre public l'avis qu'il sollicite du Conseil d'État sur l'un de ses projets d'amendement. » (*Conseil constitutionnel, décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, §6, à propos de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*.)

⁵ Proposition de loi organique n° 492 (2020-2021) tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux.

2. Une charge de travail absorbable par le Conseil d'État

Le seul document dont la commission dispose, s'agissant de l'avis du Conseil d'État sur un PLFSS, est la note précitée du Conseil d'État sur le PLFRSS pour 2023 réformant les retraites, obtenue par la Mecss de l'Assemblée nationale et dont elle a obtenu communication. Il s'agit d'un document de quatre pages, examiné par l'Assemblée générale du Conseil d'État lors de sa séance du 19 janvier 2023, intitulé « note », comprenant seize points et évoquant également des « *modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes* », non spécifiées dans le document.

Ainsi, selon les indications données par la direction de la sécurité sociale lors de son audition, dans le cas des PLFSS, la note du Conseil d'État recense les principales observations de celui-ci, en ayant retiré les observations tombées du fait des ajustements réalisés par le Gouvernement en cours de discussion. Cette note n'est pas à proprement parler un avis.

Selon les indications données par les représentants du Conseil d'État¹ lors de leur audition, actuellement, l'avis proprement dit sur les PLF et PLFSS se présente de manière analogue aux avis antérieurs à 2015 : il s'agit essentiellement d'un texte modifié, accompagné de notes relatives à certains articles².

Pour des raisons de lisibilité, les avis publiés se présentent quant à eux sous la forme d'une note.

Lors de leur audition, les représentants du Conseil d'État ont estimé que la publication des avis sur les PLF et PLFSS impliquerait de la part du Conseil d'État un travail supplémentaire, qui serait toutefois absorbable sans difficulté majeure.

3. La proposition de la commission : prévoir une obligation de publication

La commission propose d'aller au-delà de la simple obligation de **transmission** au Parlement, et de prévoir une obligation de **publication**. En effet, comme les constitutionnalistes auditionnés l'ont souligné, il serait difficilement explicable que les avis sur les PLF et PLFSS soient les seuls à ne pas être publiés.

En revanche, le rapporteur n'a pas considéré opportun de remettre en cause l'usage de ne pas publier les avis relatifs aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux et les projets de loi de ratification d'ordonnance. La commission propose donc de maintenir, pour les textes autres que les PLF et PLFSS, la simple **possibilité** de publication résultant de l'article 39 de la Constitution.

¹ S'exprimant à titre personnel et n'engageant pas le Conseil d'État.

² Comme les « notes de disjonction », préconisant de ne pas retenir un article estimé contraire à la Constitution ou au droit européen.

Comme indiqué *supra*, la commission propose de déplacer les dispositions relatives à l'avis du Conseil d'État dans un nouvel article 1^{er} A. En effet, il paraît préférable, d'un point de vue légistique, de réunir ces dispositions à l'article 39 de la Constitution, qui mentionne déjà les avis du Conseil d'État, plutôt qu'à ses articles 47 et 47-1.

Elle a donc, par coordination, adopté l'amendement COM-7, qui supprime l'ajout de ces dispositions au sein de l'article 47-1 de la Constitution.

B. Sur la précision relative au texte de l'ordonnance

La commission considère qu'il convient effectivement de préciser le texte susceptible d'être mis en œuvre par ordonnance, en cas de non-respect par le Parlement de son délai constitutionnel d'examen de 50 jours.

Comme indiqué *supra*, dans sa rédaction actuelle, le 2^o du présent article prévoit que le projet concerné est celui « *déposé en première lecture sur le bureau de l'Assemblée nationale et modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat* ».

1. Le risque de banaliser une procédure qui doit rester purement dissuasive

Du point de vue de la commission, cette rédaction présente un **double inconvénient**.

- Tout d'abord, elle n'indique pas si le Gouvernement aurait la possibilité de « faire son marché » parmi les dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux chambres.

De même, elle n'évoque pas le cas des dispositions de coordination¹ ou d'actualisation².

- Ensuite, et surtout, le rapporteur considère qu'il faut **se garder de banaliser** la mise en œuvre des PLF et PLFSS par ordonnance, qui **déroge à l'un des principes essentiels de la démocratie représentative** : le vote du budget par le Parlement, en application du principe de consentement à l'impôt, inscrit à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789³.

¹ Tendait par exemple à mettre les « articles de chiffres », comme l'article d'équilibre, en cohérence avec les autres dispositions du texte.

² Comme la prise en compte dans l'article d'équilibre des dernières données d'exécution ou prévisions disponibles, ou l'ajustement des dates d'entrée en vigueur, notamment pour éviter des problèmes de rétroactivité. On rappelle toutefois que la sincérité du PLF et du PLFSS et la non-rétroactivité de la loi fiscale sont des principes constitutionnels.

³ « 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. »

Donner au législateur trop de souplesse à ce sujet pourrait être **contre-productif**. En effet, du point de vue des rapporteurs des trois commissions, cette procédure **n'a pas vocation à être utilisée**. Elle doit conserver une **fonction purement dissuasive**, afin d'inciter le Parlement à respecter son 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.

2. Préciser que seul le texte initial peut être mis en œuvre par ordonnance

Aussi, la commission propose de préciser la Constitution dans le sens inverse, en prévoyant que **seul le texte initial** peut être mis en œuvre par ordonnance (amendement COM-8).

C. Sur l'instauration d'une loi spéciale pour la sécurité sociale

1. Confirmer la possibilité d'une loi spéciale propre à la sécurité sociale

a) Une loi spéciale probablement déjà permise par le principe de continuité de la vie nationale

Le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale semble déjà autoriser une loi spéciale propre à la sécurité sociale.

En effet, le Conseil d'État, dans un avis¹ de décembre 2024, a considéré que ce principe permettait non seulement de recourir à une loi spéciale alors même que le PLF n'avait pas été déposé trop tard (contrairement à ce que prévoyait l'article 47 de la Constitution), mais aussi d'inclure dans le projet de loi spéciale l'autorisation d'emprunter octroyée à la sécurité sociale.

Certes, il ne s'agissait alors que d'étendre le champ d'un texte prévu par la Constitution. On peut toutefois rappeler qu'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 au nom du principe constitutionnel de « *continuité de la vie nationale* »².

Par analogie, il paraît vraisemblable que le principe de continuité de la vie nationale permettrait également au Parlement d'adopter une loi spéciale propre à la sécurité sociale permettant à celle-ci d'emprunter³.

¹ Conseil d'État, Avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la Loi, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, n° 40-908, 9 décembre 2024.

² Conseil constitutionnel, décision 79-111 DC du 30 décembre 1979.

³ Il est également envisageable qu'un décret puisse autoriser la sécurité sociale à emprunter, au nom de la théorie des circonstances exceptionnelles. Toutefois cela reste à confirmer.

De même, il semble probable qu'une loi organique puisse définir le régime d'une telle loi spéciale, même en l'absence de révision constitutionnelle en ce sens. On rappelle à cet égard que si dans le cas de la sécurité sociale l'autorisation d'emprunter relève du domaine exclusif des LFSS, c'est en application d'une disposition organique (l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale), et non constitutionnelle.

b) Une confirmation utile

Toutefois, comme cela a été souligné lors des auditions, le principe d'une loi spéciale relative à la seule sécurité sociale n'a à ce stade été confirmée ni par le Conseil constitutionnel, ni par le Conseil d'État. Il serait donc utile de prévoir ce texte dans la Constitution.

Il peut en effet sembler anormal que celle-ci ne prévoie de loi spéciale que dans le cas de l'État, et pas dans celui de la sécurité sociale. Certes, on comprend bien que cette omission dans l'article 47-1 vient du fait que le législateur organique, quand il a fait de l'autorisation d'emprunter un élément du domaine exclusif des LFSS, n'a pas envisagé l'absence de LFSS au 1^{er} janvier. Toutefois, le maintien de la rédaction actuelle risquerait de donner l'impression qu'*a contrario*, une loi spéciale propre à la seule sécurité sociale ne serait pas possible. Ainsi, Mathieu Carpentier, auditionné par les rapporteurs, considère que, du fait de la différence de rédaction entre les articles 47 et 47-1, une loi spéciale propre à la sécurité sociale impliquerait une révision de la Constitution¹.

Le rapporteur ne partage pas cette lecture de la Constitution. Comme indiqué *supra*, le précédent de la loi spéciale pour 1980 montre que le principe constitutionnel de « *continuité de la vie nationale* » peut constituer la base juridique d'une loi spéciale non prévue par la Constitution. Par ailleurs, Mathieu Carpentier lui-même nuance son analyse en rappelant que lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, on a pu considérer que la loi spéciale relevait du niveau organique².

¹ « Un tel texte paraît difficilement pouvoir être adopté en l'absence de révision constitutionnelle, du moins si on raisonne par analogie avec l'article 47. Certes l'article 45 de la Lolf a été au-delà de ce que prévoit l'article 47 al. 4 de la Constitution – en rendant par exemple possible l'adoption d'une loi partielle, qui n'est pas prévue par la Constitution – mais il n'aurait pas pu être adopté sans l'habilitation conférée par l'article 47 al. 4. Il en va de même ici : la création d'une loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale suppose, selon moi, une révision constitutionnelle. »

² « Cependant, on notera qu'au cours de l'élaboration de la Constitution de 1958, il a pu être affirmé que l'alinéa 4 de l'article 47 n'était pas nécessaire, l'instauration d'une loi spéciale pouvant relever de la loi organique, revêtant un caractère « subsidiaire » (v. par ex. les propos de M. Solal-Céligny devant le Conseil d'État, *Documents pour servir* [à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958], t. 3, p. 165). »

Quoi qu'il en soit, il convient de lever cette incertitude, et donc de confirmer dans la Constitution la possibilité d'une loi spéciale propre à la seule sécurité sociale. Ce point a d'ailleurs fait l'objet d'un consensus parmi les personnes auditionnées par les rapporteurs. Ainsi, Aurélien Baudu estime qu'« à l'avenir, une retouche constitutionnelle et organique serait bienvenue »¹.

2. Éviter les précisions non indispensables qui pourraient donner l'impression d'une banalisation de la loi spéciale

La loi spéciale, résultant de l'incapacité du Parlement à se prononcer sur un texte dans son délai constitutionnel, doit demeurer une procédure exceptionnelle. Dans ces conditions, il importe de ne pas donner l'impression, en précisant excessivement la Constitution, qu'il s'agit d'une procédure « normale ».

Comme indiqué *supra*, le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale a permis, dans le cas de l'État, de recourir à une loi spéciale pour les exercices 1980, 2025 et 2026, alors même que le PLF avait été déposé en temps utile (contrairement à la lettre de l'article 47 de la Constitution). Aussi, la commission considère qu'il n'est pas souhaitable de permettre explicitement une loi spéciale dans le cas où le PLFSS, bien que déposé en temps utile, ne pourrait être promulgué avant le 1^{er} janvier².

Il lui apparaît préférable d'aligner la rédaction proposée pour l'article 47-1 de la Constitution sur la rédaction actuelle de l'article 47, se référant à une absence de dépôt en temps utile.

Cela n'empêcherait pas la jurisprudence constitutionnelle de permettre des lois spéciales dans d'autres cas (en particulier pour assurer la « *continuité de la vie nationale* »), comme actuellement pour l'État.

3. Ajuster la rédaction proposée pour ne pas donner l'impression d'un champ plus large que la préservation de la continuité de la vie nationale

La proposition de loi constitutionnelle prévoit que la loi spéciale vise à « *assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale* ».

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Pour mémoire, le présent article propose, dans le cas de l'article 47-1, de retenir la condition pour le recours à la loi spéciale que « la loi de financement de la sécurité sociale n'est pas adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice ».

Selon l'intention de l'auteur du texte, telle qu'elle apparaît notamment à la lecture de sa proposition de loi organique précitée (n° 243, 2025-2026), il s'agit simplement de mettre en œuvre le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale dans le cas de la sécurité sociale. En effet, la proposition de loi organique se borne à prévoir que la loi spéciale autorise la sécurité sociale à emprunter et reconduit, si nécessaire, les modalités d'affectation des recettes à la sécurité sociale¹.

Toutefois, l'expression « *continuité du fonctionnement de la sécurité sociale* » pourrait être interprétée comme étant plus large que l'application à la sécurité sociale du principe de continuité de la vie nationale².

Par ailleurs, il convient, comme indiqué *supra*, de ne pas risquer de donner l'impression que la loi spéciale est une procédure « normale ».

Aussi, la commission juge nécessaire de limiter explicitement le champ de la loi spéciale à l'autorisation de la sécurité sociale à recourir à l'emprunt. Elle a adopté, à cette fin, l'amendement COM-10.

Si une loi spéciale apparaissait nécessaire dans d'autres cas pour assurer la continuité de la vie nationale (par exemple s'il fallait reconduire les modalités d'affectation des recettes à la sécurité sociale), il serait toujours possible de s'appuyer sur le principe de continuité de la vie nationale.

¹ Sur ce dernier point, actuellement, l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, actualisé chaque année par l'« article-tuyau » de la LFSS, fixe la part des différentes ressources fiscales affectées à la sécurité sociale, sans se référer à une année particulière. L'absence de LFSS impliquerait donc la reconduction de ces parts, et ne poserait donc pas de difficulté particulière. On ne peut toutefois exclure que, dans une rédaction ultérieure, certaines affectations ne soient fixées que pour l'exercice couvert par la LFSS, ce qui en l'absence de LFSS pourrait mettre en péril le financement de la sécurité sociale.

² Telle a été la lecture faite par les représentants du Conseil d'État (s'exprimant à titre personnel) lors de leur audition par les rapporteurs. De même, Mathieu Carpentier estime, dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, que « la formule " continuité du fonctionnement de la sécurité sociale " [...] est plus large que la " continuité de la vie nationale " ».

Le périmètre de la loi spéciale relative à l'État, selon le Conseil d'État

Selon le Conseil d'État, seules peuvent figurer dans la loi spéciale :

- les dispositions explicitement prévues par l'art. 45 de la Lolf (autorisation de percevoir l'impôt – qui emporte la reconduction des prélèvements sur recettes) ;
- les dispositions matériellement nécessaires pour la reconduction des services votés (autorisation de l'État d'emprunter) ;
- les dispositions **nécessaires à la « continuité de la vie nationale » (autorisation d'emprunt accordée à la sécurité sociale).**

Selon le Conseil d'État, le reste ne peut figurer dans la loi spéciale.

En particulier, selon le Conseil d'État, la loi spéciale ne peut :

- contenir une indexation du barème de l'impôt sur le revenu ;
- proroger des crédits d'impôt devant s'éteindre à la fin de l'exercice en cours.

Source : D'après Conseil d'État, 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

La commission a enfin adopté l'amendement COM-9, de coordination avec les modifications qu'elle propose à l'article 3.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 3

**Contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance pouvant être prise en cas de non-respect du délai constitutionnel d'examen du PLF ou du PLFSS
(article 61 de la Constitution)**

Cet article propose d'instaurer, pour les ordonnances budgétaires et sociales, un contrôle de constitutionnalité obligatoire, antérieur à la publication du texte.

La commission a adopté un amendement tendant à instaurer un contrôle de constitutionnalité facultatif, postérieur à la publication du texte. L'ordonnance entrerait en vigueur le deuxième jour suivant la publication du texte, ce délai étant suspendu en cas de saisine du Conseil constitutionnel.

I – Le dispositif proposé

A. Le droit actuel

Actuellement, l'article 61 de la Constitution ne prévoit de contrôle de constitutionnalité pour aucun type d'ordonnance.

1. Dans le cas des ordonnances de droit commun : la possibilité d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif

Dans le cas des ordonnances de droit commun (article 38 de la Constitution¹) ou relatives aux collectivités d'outre-mer (article 74-1²), le Conseil d'État est compétent pour connaître d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'ordonnance. En effet, bien qu'elles portent des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, ces ordonnances sont de nature réglementaire jusqu'à leur ratification par celle-ci ou, à défaut, après la fin du délai imparti au Gouvernement pour les prendre³.

Toutefois, aucun juge n'est compétent pour connaître d'un recours dirigé directement contre une mesure prise dans le domaine de la loi par le Président de la République sous l'empire de l'article 16 de la Constitution⁴. Tel était également le cas pour les ordonnances de l'ancien article 92 de la Constitution⁵.

2. Dans le cas des ordonnances des articles 47 et 47-1 : une possibilité de recours qui n'est certaine que pour les actes pris pour leur application

Dans ces conditions, le régime actuel des ordonnances des articles 47 et 47-1 de la Constitution est incertain.

¹ « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. [...] »

² « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. [...] »

³ *Décisions du Conseil constitutionnel n° 220-843 QPC du 28 mai 2020 et 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020.*

⁴ « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. [...] »

⁵ « Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions [de la Ve République] et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnance ayant force de loi. [...] »

a) L'absence de contrôle a priori du Conseil constitutionnel

La seule certitude est que le Conseil constitutionnel ne peut pas être saisi dans le cadre d'un contrôle *a priori*.

En effet, aucune disposition de la Constitution ne confère directement ou indirectement une telle compétence au Conseil constitutionnel, qui n'a qu'une compétence d'attribution.

b) Une compétence incertaine du Conseil d'État en cas de recours directement contre l'ordonnance

La compétence éventuelle du Conseil d'État pour connaître d'un recours dirigé directement contre l'ordonnance ne va pas de soi.

En effet, il n'est pas évident que celle-ci soit un acte réglementaire. Certes, aucune disposition constitutionnelle ne lui confère expressément force de loi ; toutefois, elle ne nécessite pas d'habilitation législative (contrairement aux ordonnances de l'article 38) et aucune ratification n'est prévue (contrairement aux ordonnances de l'article 38 et de l'article 74-1).

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le Conseil d'État serait compétent, il resterait à déterminer l'étendue de son contrôle. Le Conseil d'État jugerait vraisemblablement que la décision de recourir aux ordonnances est un acte de Gouvernement, insusceptible de recours. Pour ce qui est du texte lui-même, il réaliserait vraisemblablement un contrôle de constitutionnalité ou de conventionnalité des dispositions fiscales permanentes. Toutefois il ne paraît pas évident, en particulier, qu'il identifie les cavaliers budgétaires ou sociaux¹.

En outre, il semble peu probable que des parlementaires puissent être considérés comme ayant intérêt à agir, alors même qu'ils auraient pu saisir le Conseil constitutionnel si le PLF ou le PLFSS avait été adopté par le Parlement.

c) Dans le cas des actes pris pour l'application de l'ordonnance : la compétence du juge administratif et la possibilité de QPC ?

Que le Conseil d'État soit ou non compétent en cas de recours directement contre l'ordonnance, il serait vraisemblablement possible de former des recours contre les actes pris pour l'application de celle-ci, dans les limites de la « jurisprudence Jaurou », c'est-à-dire à l'exclusion des autorisations budgétaires².

¹ D'autant plus que les sections des finances et sociale du Conseil d'État pointent déjà les risques de tels cavaliers budgétaires dans leur avis rendu sur le PLF et le PLFSS.

² Selon l'arrêt Jaurou de 1924, les autorisations budgétaires contenues dans la deuxième partie de la loi de finances ne créent aucun droit au profit des administrés.

Une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) serait envisageable à cette occasion. Cela serait sans doute le cas si l'on considère que l'ordonnance est de nature législative¹.

Dans les deux cas, la QPC ne porterait, par nature, que sur un nombre limité de dispositions. En particulier, la jurisprudence ne permet pas d'invoquer, par exemple, la violation de l'article 47 de la Constitution ou de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, relatif au consentement à l'impôt. La procédure de QPC ne pourrait donc se transformer en un contrôle de constitutionnalité sur l'ensemble du texte.

B. Le dispositif proposé : un contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance obligatoire et antérieur à la publication

Cet article propose de réviser l'article 61 de la Constitution, afin d'instaurer un contrôle de constitutionnalité obligatoire des ordonnances budgétaires et sociales, antérieurement à leur publication.

Premier alinéa de l'article 61 de la Constitution : rédaction actuelle et rédaction proposée par le présent article

Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.	Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, <u>ainsi que les dispositions destinées à être mises en vigueur par les ordonnances prises, le cas échéant, en application du troisième alinéa des articles 47 et 47-1, avant qu'elles ne soient publiées,</u> doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

¹ Selon l'article 61-1 de la Constitution, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

II – La position de la commission

A. L'instauration bienvenue d'un contrôle de l'ordonnance par le Conseil constitutionnel

L'instauration d'un contrôle des ordonnances budgétaires et sociales par le Conseil constitutionnel est bienvenue.

En effet, comme indiqué *supra*, selon le droit actuel le Conseil constitutionnel n'est pas compétent. Par ailleurs, à supposer que le Conseil d'État soit compétent, celui-ci réaliserait probablement un contrôle plus limité. De plus, les parlementaires ne seraient probablement pas considérés comme ayant intérêt à agir, alors même qu'ils auraient pu saisir le Conseil constitutionnel si le PLF ou le PLFSS avait été adopté par le Parlement.

B. Instaurer plutôt un contrôle facultatif, postérieur à la publication

La commission juge toutefois préférable d'instaurer un contrôle de constitutionnalité **facultatif**.

En effet, le caractère obligatoire d'un tel contrôle proposé par le présent texte pourrait avoir **l'effet inverse de celui recherché**. Comme pour les autres textes obligatoirement transmis au Conseil constitutionnel sur le fondement du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Premier ministre effectuerait une saisine « blanche », c'est-à-dire ne formulant aucun grief. Le Conseil constitutionnel devrait alors, en un temps très contraint, se prononcer de manière sommaire sur l'ensemble des dispositions de l'ordonnance, ce qui susciterait le risque que certaines inconstitutionnalités ne soient pas identifiées. Ainsi, une saisine obligatoire serait paradoxalement moins protectrice, en fermant la porte à d'éventuelles QPC.

Par l'amendement COM-11, la commission propose donc plutôt de rendre la saisine du Conseil constitutionnel **facultative**, selon des modalités analogues à celles des lois ordinaires. En particulier, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi par 60 députés ou 60 sénateurs.

Afin de permettre cette saisine, l'ordonnance serait dans un premier temps publiée, comme n'importe quelle ordonnance. Ce n'est qu'ensuite qu'elle entrerait en vigueur, par défaut le deuxième jour suivant celui de sa publication. La saisine, qui devrait donc avoir lieu pendant ce délai, suspendrait celui-ci¹.

Les dispositions relatives au contrôle de constitutionnalité obligatoire et à la suspension du délai d'entrée en vigueur figureraient au présent article. Celles relatives au délai d'entrée en vigueur figureraient aux articles 1^{er} (pour les PLF) et 2 (pour les PLFSS).

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ La disposition selon laquelle le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois, ramené à huit jours à la demande du Gouvernement en cas d'urgence, s'appliquerait également dans le cas des ordonnances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 février 2026, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Olivier Henno, rapporteur, de 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.

M. Philippe Mouiller, président, en remplacement de M. Olivier Henno, rapporteur pour avis. – Nous en venons au rapport pour avis de notre commission 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, présentée par notre rapporteure générale, Élisabeth Doineau, et plusieurs de ses collègues.

Je vous rappelle que ce texte sera examiné en séance le jeudi 26 février. Comme tout texte devant modifier la Constitution, il a été envoyé, pour examen au fond, à la commission des lois, qui examinera, le cas échéant, les amendements que notre commission présentera. Elle se réunira demain matin pour établir le texte. La commission des finances, également saisie pour avis, dont les rapporteurs sont son président, Claude Raynal, et son rapporteur général, Jean-François Husson, a examiné ce texte ce matin.

M. Olivier Henno, notre rapporteur, étant retenu, je vais le suppléer.

Ce n'est pas tous les jours que la commission des affaires sociales se réunit pour examiner un texte constitutionnel. C'est pourtant le cas aujourd'hui, grâce à la proposition de loi constitutionnelle d'Élisabeth Doineau, que nous pouvons remercier.

Une proposition de loi constitutionnelle, après avoir été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, ne peut être adoptée que par référendum. Il est donc peu probable que ce texte entre en vigueur. Il pourrait toutefois servir de base à un futur projet de loi constitutionnelle qui, lui, pourrait être adopté par le Congrès.

La présente proposition n'en est pas moins utile, comme le montre la manière dont elle a été accueillie, y compris hors de notre enceinte. En effet, elle nous oblige tous – en particulier le Sénat, le Gouvernement et les constitutionnalistes – à nous constituer une doctrine sur la procédure à suivre en cas de nouvelle discussion compliquée du projet de loi de finances (PLF) ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), ainsi que sur les révisions constitutionnelles ou organiques à envisager.

La proposition de loi comprend trois articles. Nous nous sommes saisis pour avis sur les articles 2 et 3.

Elle a un double objet. Il s'agit, tout d'abord, de mieux faire face à un examen mouvementé des PLF et PLFSS, comme ceux que nous avons récemment connus. Ensuite, elle vise à rendre publics les avis du Conseil d'État sur ces mêmes textes.

Les rapporteurs des trois commissions ont travaillé de concert, avec pour objectif de faire des propositions communes, ce à quoi ils sont parvenus. En effet, s'agissant d'un texte de cette importance, il convenait de parvenir à un consensus. Il appartient désormais aux commissions de se prononcer.

La présentation de cette proposition de loi constitutionnelle est justifiée par les modalités de discussion des derniers PLF et PLFSS. Ainsi, Élisabeth Doineau, depuis l'automne 2024, nous a présenté à plusieurs reprises les procédures applicables en l'absence de l'adoption d'un texte en temps utile.

Juridiquement, il convient de distinguer deux situations, lesquelles, en pratique, se sont présentées simultanément dans le cadre de l'examen des derniers PLF et PLFSS.

La première est celle du non-respect par le Parlement du délai constitutionnel dont il dispose pour se prononcer, à savoir soixante-dix jours pour le PLF et cinquante jours pour le PLFSS. Dans ce cas, le Gouvernement peut mettre en œuvre le projet par ordonnance. Or si ce délai a été dépassé lors de l'examen des deux textes financiers pour 2025 et du seul PLF pour 2026, le Gouvernement n'a jamais eu recours à cette faculté.

La seconde est l'absence d'un texte en vigueur au 1^{er} janvier. Dans ce cas, la Constitution prévoit, pour le seul budget de l'État, une loi spéciale, pour éviter la cessation de l'activité de l'État, un *shutdown* à l'américaine. Une telle loi a dû être adoptée à trois reprises, faute de promulgation avant le 1^{er} janvier des lois de finances pour 1980, 2025 et 2026. Précisons que la loi spéciale du 20 décembre 2024, qui concernait l'exercice 2025, a également autorisé les organismes de sécurité sociale à emprunter.

Pourquoi déposer une telle proposition de loi constitutionnelle, alors que nous sommes parvenus, jusqu'à présent, à éviter un *shutdown* grâce aux lois spéciales ? Il faut être bien conscient du fait que les lois spéciales ont, jusqu'à présent, été adoptées sans respecter la lettre de la Constitution. En effet, l'article 47 de celle-ci dispose clairement que pour qu'une loi spéciale soit possible, il faut que la loi de finances n'ait pas été « déposée en temps utile ». Concrètement, selon le Conseil d'État, elle ne doit pas avoir été déposée dans les soixante-dix-huit jours précédant la fin de l'année, délai correspondant aux soixante-dix jours d'examen par le Parlement et aux huit jours d'examen par le Conseil constitutionnel. Or les trois lois spéciales ont toutes concerné un exercice pour lequel le PLF avait été déposé en temps utile.

À cela s'ajoute le fait que l'article autorisant les organismes de sécurité sociale à emprunter, figurant dans la loi spéciale pour 2025, n'était prévu par aucun texte.

En 1979, le Conseil constitutionnel a autorisé la procédure en vertu de la nécessité d'assurer la « continuité de la vie nationale ». Il était, certes, directement à l'origine du problème qui se posait alors, après la censure totale du PLF pour 1980, prononcée le 24 décembre 1979. En 2024 et en 2025, nul ne sait ce qu'il aurait décidé, puisqu'il n'a pas été saisi des deux lois spéciales.

Il ne paraît donc pas inutile de préciser la Constitution pour lever les incertitudes qui subsistent, notamment en ce qui concerne une loi spéciale propre à la sécurité sociale.

Toutefois, le plus important, dans ce texte, concerne peut-être les modalités de recours aux ordonnances. En effet, la Constitution ne précise pas si le texte susceptible d'être mis en œuvre est le seul texte initial, ou s'il est possible de prendre en compte certains amendements.

Par ailleurs, elle ne prévoit pas de contrôle juridictionnel des ordonnances, ce qui pose un problème manifeste du point de vue de l'État de droit. Les constitutionnalistes que les rapporteurs ont auditionnés considèrent que le Conseil d'État serait vraisemblablement compétent, et que des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) seraient probablement possibles. Cependant, tout cela est incertain et, en tout état de cause, moins efficace qu'un contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel.

Les amendements proposés par Olivier Henno sur les articles 2 et 3 sont identiques à ceux des rapporteurs des commissions des finances (sur l'article 3) et des lois (sur ces deux articles). Comme je l'ai dit, l'objectif des rapporteurs était de parvenir à un texte aussi consensuel que possible, en tenant compte des inquiétudes de certains de nos collègues, au sujet du champ de la loi spéciale relative à la sécurité sociale, ou d'un risque de banalisation du recours aux ordonnances.

Cette proposition de loi est bien plus qu'un simple texte technique. C'est pourquoi il a fallu trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de préciser la Constitution et de renforcer l'État de droit ; d'autre part, celle, pour paraphraser Montesquieu, de ne réviser la Constitution que d'une « main tremblante », d'autant que, dans le cas présent, il s'agit également de ne pas normaliser l'usage de procédures qui doivent demeurer exceptionnelles.

J'en viens aux principales propositions du rapporteur, à commencer par celle qui porte sur l'avis du Conseil d'État. La pratique actuelle est que, depuis l'annonce de 2015 du président François Hollande, le Gouvernement rend publics les avis sur les principaux projets de loi, à l'exception de ceux qui concernent le PLF et le PLFSS.

Le texte initial de la proposition de loi vise à mettre fin à cette anomalie, en prévoyant la transmission au Parlement de l'avis sur les PLF et PLFSS. Dans le cas du PLFSS, en 2021, la proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, présentée par Jean-Marie Vanlerenberghe, prévoyait une disposition identique. Cependant, dans son avis (non publié) sur ce texte, le Conseil d'État estimait une telle disposition organique contraire au principe de séparation des pouvoirs, ce qui confirme l'intérêt d'une révision constitutionnelle telle que celle que nous examinons.

Les rapporteurs nous proposent d'aller plus loin, en prévoyant non plus la simple transmission de l'avis du Conseil d'État au Parlement, mais sa publicité. Les représentants du Conseil d'État, s'exprimant à titre individuel, ont estimé que la transmission ou la publicité de l'avis ne poserait pas de difficulté.

Le deuxième sujet est celui du texte susceptible d'être mis en œuvre par ordonnance si le Parlement ne se prononce pas dans le délai constitutionnel. En effet, la Constitution est muette sur ce point, qui ne fait pas consensus parmi les constitutionnalistes. Le texte initial de la proposition de loi prévoit que l'ordonnance peut comprendre des modifications adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Il serait, certes, pratique que le Gouvernement dispose de cette possibilité « d'ordonnance négociée ». Toutefois, les rapporteurs, après avoir entendu des constitutionnalistes, ont considéré que les ordonnances étaient un outil trop violent et dérogatoire à des principes aussi fondamentaux que le consentement à l'impôt ou le vote du budget par le Parlement, pour qu'on prenne le risque de le banaliser. Ils proposent donc que seul le texte initial puisse être mis en œuvre par ordonnance.

Le troisième sujet est celui de la création d'une loi spéciale propre à la sécurité sociale. Certes, l'adoption d'une telle loi spéciale serait peut-être déjà possible sur la base du principe de continuité de la vie nationale. Toutefois, ni le Conseil constitutionnel ni le Conseil d'État ne se sont prononcés sur ce point. Aussi, pour ne pas courir de risque, il paraît utile de prévoir explicitement cette possibilité dans la Constitution, disposition souhaitable selon toutes les personnes auditionnées. Les rapporteurs proposent un amendement de précision, afin d'encadrer le champ de ladite loi spéciale.

Enfin, le dernier sujet est celui du contrôle de constitutionnalité des ordonnances. Les rapporteurs proposent de remplacer un contrôle obligatoire avant publication par un contrôle facultatif après publication.

En effet, un contrôle obligatoire sur la totalité du texte emporterait le risque que certaines inconstitutionnalités ne soient pas identifiées à ce stade. Il serait donc, paradoxalement, moins protecteur, car cela fermerait la porte à d'éventuelles QPC.

Selon le dispositif proposé par les rapporteurs, l'ordonnance entrerait en vigueur le deuxième jour suivant sa publication, délai suspendu par une éventuelle saisine. Le contenu de l'ordonnance serait ainsi rendu public avant un éventuel recours, afin que les acteurs concernés puissent apprécier son opportunité.

Puisque l'éventualité d'un référendum sur la présente proposition de loi paraît peu probable, ses dispositions devront être reprises dans un projet de loi constitutionnelle.

Ainsi, j'attire votre attention sur la proposition de loi organique portant loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale, également déposée par Elisabeth Doineau. Un tel texte serait susceptible d'être adopté sans révision de la Constitution, dans la mesure où une loi spéciale propre à la sécurité sociale semble permise par le principe de continuité de la vie nationale. Par ailleurs, le renvoi au domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) de l'autorisation d'emprunter des organismes de sécurité sociale dépend d'une disposition organique, et non constitutionnelle. Je précise que ladite proposition de loi organique n'est, pour l'instant, pas inscrite à l'ordre du jour de nos travaux.

Mme Elisabeth Doineau, auteure de la proposition de loi constitutionnelle. – Je salue le travail des rapporteurs, qui sont parvenus à proposer des amendements communs, illustrant la collégialité qui a présidé à l'examen de ce texte.

Ma démarche s'explique par le fait que l'examen des deux derniers PLFSS a été de nature à mettre la Constitution à l'épreuve. Il me semblait, en outre, que la situation était analogue concernant le PLF. Or si nous avons eu recours à la loi spéciale, à la fin de l'année 2024, pour les deux textes, et pour le seul PLF à la fin 2025, aucune disposition de la Constitution ne prévoit de loi spéciale pour le PLFSS.

Sur ce point, les rapporteurs proposent de préciser que ladite loi spéciale doit seulement autoriser les organismes de sécurité sociale à emprunter, ce qui me convient pleinement.

Ensuite, sur le texte qui pourrait juridiquement être mis en place par ordonnance, il y avait deux options : soit le seul texte initial, soit un texte complété de mesures votées par les deux assemblées. Or les ordonnances sont un véritable « bazooka », d'où le choix, par les rapporteurs, de les limiter au texte initial. Selon l'avis des constitutionnalistes et des représentants du Conseil d'État, il ne faut absolument pas banaliser l'utilisation des ordonnances. Au-delà de répondre aux situations que nous avons vécues, je souhaite ainsi que nous anticipions des scénarios qui pourraient advenir.

La proposition de loi visait également 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 qui porterait sur la totalité du texte comporterait le risque que certaines inconstitutionnalités ne soient pas identifiées *a priori*. Cela serait, paradoxalement, moins protecteur, car il ne serait plus possible de soulever des QPC. La solution proposée par les rapporteurs me semble donc bien meilleure.

Enfin, la proposition de loi constitutionnelle prévoyait initialement la transmission obligatoire de l'avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS au Parlement. Les rapporteurs proposent de remplacer cette transmission par une publication, ce à quoi je me rallie.

Pour conclure, je suis bien consciente du fait qu'une proposition de loi constitutionnelle ne peut être adoptée que par référendum. Cependant, nos travaux peuvent amorcer une réflexion utile et préfigurer un projet de loi constitutionnelle. Au vu des initiatives de l'Assemblée nationale et des interrogations du haut-commissaire à la stratégie et au plan, j'estime qu'il est bon que le Sénat prenne part aux travaux relatifs à l'interprétation de la Constitution, alors que nous avons été poussés dans nos retranchements. Ainsi, le rapport permettra d'explicitier des éléments de réflexion.

Je me réjouis de l'intérêt que vous portez, les uns et les autres, à un sujet pourtant ardu.

- Présidence de M. Jean Sol, vice-président -

Mme Céline Brulin. – Nous comprenons la volonté de l'auteure de la proposition de loi constitutionnelle de sécuriser certaines dispositions, dans la période de crise politique et institutionnelle que nous vivons, même si ce texte ne pourrait être adopté que par référendum.

Cela étant, nous nous demandons si ce texte ne manque pas sa cible. Tout d'abord, nous avons toujours considéré que la sécurité sociale avait dans son fondement même une gestion paritaire, avec des cotisations employeur et salarié, ne relevant donc pas de l'État. Cela reflète un désaccord historique.

Ensuite, le PLFSS n'est pas tout à fait un PLF, au sens où il s'agit, non pas d'un véritable budget, mais d'objectifs de dépenses. Il ne peut donc être soumis aux mêmes règles. J'en veux pour preuve le fait que l'année dernière, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie a fait usage de sa faculté d'alerte, dont le seuil de déclenchement est très bas. Ainsi, dès que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est dépassé, même de manière minime, le PLFSS est à la main du Gouvernement. Il serait plus urgent de corriger ce point.

J'ajoute que la totalité de l'augmentation des franchises médicales et des participations forfaitaires des dernières années a été décidée par décret, alors même que, à chaque PLFSS, les ministres nous assurent qu'il n'y aura pas de hausse.

Bien au-delà de la défense des droits des parlementaires, nous devons répondre à nos concitoyens, qui nous interrogent sur ce sujet. Or se défausser sur le Gouvernement n'est guère souhaitable dans le contexte politique que nous vivons.

Nous comprenons donc parfaitement les objectifs qui sous-tendent ce texte. Toutefois, puisqu'il manque sa cible, nous ne pouvons que voter contre, ou du moins nous abstenir. En effet, selon nous, le fondement du financement de la sécurité sociale doit rester ce qu'il était à son origine : le paritarisme.

Mme Annie Le Houérou. – Le texte qui nous est présenté vient à la suite de l'examen difficile de deux PLFSS. Pour autant, devons-nous légiférer ? Pour reprendre les propos qu'un juriste a tenus devant nous, l'interprétation des textes est parfois plus vertueuse que leur modification. En effet, une modification ne permet pas nécessairement de prendre en compte les circonstances de demain, ce qui pourrait entraîner une application non prévue des textes.

Il faut sécuriser la place du Parlement et laisser au Gouvernement la responsabilité de ce qui relève de ses compétences : déterminer et conduire la politique de la Nation. Si l'examen des lois de finances n'aboutit pas, on applique la Constitution : c'est au Gouvernement de décider.

Concernant l'information du Parlement, la transmission obligatoire de l'avis du Conseil d'État sur les textes financiers, qui figurait dans le texte initial, est une bonne chose. Nous soutenons cette proposition, qui va dans le sens de la transparence.

Sur la création d'une loi spéciale relative au budget de la sécurité sociale, l'absence de LFSS nous a conduits à nous raccrocher à la loi spéciale visant à pallier l'absence d'une loi de finances. Or nous devons aussi nous reposer sur la jurisprudence : au nom de la continuité de la vie nationale, nous avons trouvé des solutions. Selon nous, il n'est donc pas du tout urgent de légiférer en la matière, même si les questions soulevées sont tout à fait légitimes.

Finalement, l'épée de Damoclès suspendue au-dessus du Gouvernement et du Parlement impose à chacun de prendre ses responsabilités : le Parlement légifère dans le temps imparti ; à défaut, le Gouvernement dispose.

La loi spéciale qui nous est proposée doit être circonscrite à l'autorisation d'emprunt, afin de ne pas trop ouvrir la boîte de Pandore. Nous transposerions ainsi dans les textes la manière dont nous avons traité le sujet en 2024. Personnellement, cela me semble inutile, puisque nous avons déjà réussi à le faire, même dans le silence des textes. Je le redis, l'interprétation des textes est parfois plus vertueuse que leur modification.

Concernant le contrôle constitutionnel, il est heureux qu'il puisse avoir lieu *a posteriori*. En la matière, le droit commun s'appliquerait.

Nous étions opposés à l'inclusion dans l'ordonnance des modifications adoptées par les deux chambres, ce qui figurait dans la rédaction initiale. Selon nous, cela créerait un intérêt, pour le Gouvernement, à jouer la montre pour forcer une négociation en fonction de majorités ou de minorités futures. Il ne faut donc pas toucher aux ordonnances, si ce n'est d'une main tremblante, ce que nous ferions, au moyen de l'amendement proposé, en revenant à la situation initiale.

Nous sommes donc plutôt favorables à ce texte, même s'il convient de rester très prudent, afin de préserver le parlementarisme et de garantir les droits du Parlement.

Mme Élisabeth Doineau, en remplacement de M. Olivier Henno, rapporteur pour avis. – Au cours des deux dernières années, nous avons constamment été confrontés à des difficultés d'interprétation de la Constitution. C'est la raison pour laquelle ce travail a été mené.

Ne déposant que rarement des propositions de loi, je souscris à la volonté de ne modifier la loi qu'avec parcimonie. En l'occurrence, il me paraît nécessaire de nous pencher sur les procédures dérogatoires relatives aux textes budgétaires, parce que nous avons constamment été dans le doute, tant pour la sécurité sociale que pour le budget de l'État. Même les constitutionnalistes n'étaient pas tous d'accord, ce qui a compliqué la situation.

Je me suis ralliée à l'opinion générale exprimée lors des auditions et suis allée le plus loin possible dans la rédaction initiale de ma proposition de loi, quitte à ce que nous en restreignions le champ ensuite, afin de pousser à la réflexion.

Notre collègue Céline Brulin estime que n'est pas une priorité. Peut-être, mais notre discussion vient à la suite de deux exercices au cours desquels nous nous sommes posé beaucoup de questions. J'entends vos remarques sur le comité d'alerte, mais nous parlons de rendre la Constitution plus opérationnelle, même si elle a plutôt bien résisté jusqu'ici.

Madame Le Houérou, certes, il n'est peut-être pas indispensable de prévoir dans la Constitution une loi spéciale relative aux LFSS. Cependant, les constitutionnalistes auditionnés ont jugé souhaitable de le faire, dans la mesure où, dans l'hypothèse où seule la LFSS ne serait pas promulguée avant le 1^{er} janvier, il ne s'agirait pas ici de se raccrocher à un texte existant comme

pour l'exercice 2025, mais bien d'adopter une loi qu'aucun texte ne prévoit. Je précise en outre qu'un des constitutionnalistes auditionnés a considéré – bien que je ne partage pas son point de vue – que pour qu'une loi spéciale propre à la sécurité sociale soit possible, il faudrait une révision de la Constitution.

La loi organique précisant le régime de la loi spéciale propre à la sécurité sociale devra être examinée ultérieurement. Peut-être, d'ailleurs, pouvons-nous arriver à nos fins au travers d'un texte organique uniquement.

Mais que se serait-il passé l'année dernière si nous n'avions abouti que sur le seul projet de loi de finances, et non sur le PLFSS ?

Mme Annie Le Houérou. – C'est là que le principe de continuité de la vie nationale entre en jeu...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis. – Il me semble plus sûr de prévoir explicitement la possibilité d'une loi spéciale propre à la sécurité sociale.

Je vous remercie de votre intérêt pour ce texte. Nous disposons désormais d'un texte qui jette les bases d'une réflexion. Il est positif que le Sénat se soit emparé de ces différentes questions. Tous ceux qui auront à répondre dans les années à venir à la manière dont la Constitution s'applique aux situations particulières disposeront de réflexions qui auront été débattues ici, au Sénat, ne serait-ce que parce qu'elles figureront dans les différents rapports.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis. – L'amendement **COM-6** tend à reprendre la mesure proposée aux articles 1^{er} et 2 relative aux avis du Conseil d'État sur les PLF et PLFSS. La mesure serait alors inscrite à l'article 39 de la Constitution, en lieu et place de ses articles 47 et 47-1. C'est en effet cet article qui régit la saisine pour avis du Conseil d'État ainsi que les conditions de dépôt et de présentation des projets de loi. L'amendement remplace en outre l'obligation de transmission des avis au Parlement par une obligation de publication.

*L'amendement **COM-6** portant article additionnel est adopté.*

Article 2

*L'amendement de coordination **COM-7** est adopté.*

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis. – L’amendement **COM-8** vise à préciser que la mise en œuvre par ordonnance prévue à l’article 47-1 de la Constitution se borne au projet de loi de financement de la sécurité sociale initialement déposé par le Gouvernement.

L’amendement COM-8 est adopté.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis. – L’amendement **COM-9** diffère de deux jours à compter de sa publication l’entrée en vigueur de l’ordonnance sociale, de manière à permettre un recours devant le Conseil constitutionnel.

L’amendement COM-9 est adopté.

*L’amendement de précision **COM-10** est adopté.*

Article 3

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis. – L’amendement **COM-11** vise à ajuster les conditions d’exercice du contrôle de constitutionnalité des ordonnances financières, que la présente proposition de loi constitutionnelle tend à préciser.

L’amendement COM-11 est adopté.

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} A : Publication obligatoire des avis du Conseil d’État sur les PLF et PLFSS (article 39 de la Constitution)			
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 6	Publicité obligatoire de l’avis du Conseil d’État sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale.	Adopté
Article 2 : Dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (article 47-1 de la Constitution)			
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 7	Coordination juridique.	Adopté
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 8	Restriction du champ de l’ordonnance, prise en application de l’article 47-1 de la Constitution, au seul projet initial du Gouvernement.	Adopté
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 9	Date d’entrée en vigueur de l’ordonnance prise en application de l’article 47-1 de la Constitution.	Adopté
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 10	Précision du champ de la loi spéciale relative à la sécurité sociale.	Adopté
Article 3 : Contrôle de constitutionnalité de l’ordonnance pouvant être prise en cas de non-respect du délai constitutionnel d’examen du PLF ou du PLFSS (article 61 de la Constitution)			
M. HENNO, rapporteur pour avis	COM 11	Contrôle juridictionnel <i>a posteriori</i> et facultatif des ordonnances prises en application des articles 47 et 47-1 de la Constitution.	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Auditions

- **Élisabeth Doineau**, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, auteure de la proposition de loi constitutionnelle
- **Membres du Conseil d'État**
 - Didier-Roland Tabuteau**, vice-président
 - Thierry-Xavier Girardot**, secrétaire général
 - Philippe Josse**, président de la section des finances
 - Francis Lamy**, président de la section sociale
- **Aurélien Baudu**, professeur de droit public à l'Université de Lille
- **Olivier Boyer**, professeur de droit public à l'Université du Mans
- **Xavier Cabannes**, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg
- **Mathieu Carpentier**, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, membre de l'Institut universitaire de France
- **Direction du budget**
 - Mélanie Joder**, directrice
 - Stéphane Robin**, sous-directeur
 - Louise Mesnard**, cheffe du bureau des lois de finances
 - Florian Hary**, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
 - Morgan Delaye**, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale
 - Lise Péron**, cheffe du bureau de la synthèse financière

Contribution écrite

- **Emilien Quinart**, Professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, Institut de recherche Carré de Malberg (IRCM)

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>