

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 février 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (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 Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 242, 406, 407 et 419 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES ORDONNANCES FINANCIÈRES : UN INSTRUMENT QUI DOIT RESTER UNE SOLUTION DE DERNIER RECOURS, ET BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME CONTENTIEUX COHÉRENT AVEC LEUR NATURE LÉGISLATIVE.....	7
A. UNE DÉLIMITATION STRICTE DU CONTENU DES ORDONNANCES FINANCIÈRES	7
B. L'ATTRIBUTION AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL D'UNE COMPÉTENCE DE CONTRÔLE DES ORDONNANCES FINANCIÈRES AVANT LEUR ENTRÉE EN VIGUEUR	8
II. LA CRÉATION D'UNE LOI SPÉCIALE POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	8
III. UNE TRANSMISSION OBLIGATOIRE DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR ÉCLAIRER LE PARLEMENT DANS LES DÉBATS BUDGÉTAIRES.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} A (nouveau) Transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 1^{er} Précision du champ des dispositions des projets de loi de finances pouvant être mises en œuvre par ordonnance</i>	<i>15</i>
• <i>Article 2 Précision du champ des dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale pouvant être mises en œuvre par ordonnance et création de lois spéciales « sociales ».....</i>	<i>26</i>
• <i>Article 3 Régime contentieux des ordonnances financières.....</i>	<i>30</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

L'ESSENTIEL

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

- celles des **ordonnances financières** (alinéa 3 des articles 47 et 47-1 de la Constitution), qui permettent au Gouvernement de mettre en œuvre son projet lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai imparti, soit 70 jours pour le projet de loi de finances (PLF) et 50 jours pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ;

- celle de la **loi spéciale** (alinéa 4 de l'article 47), qui permet au Gouvernement, lorsque le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, de demander d'urgence au Parlement d'autoriser le prélèvement des impôts.

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

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

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

I. LES ORDONNANCES FINANCIÈRES : UN INSTRUMENT QUI DOIT RESTER UNE SOLUTION DE DERNIER RECOURS, ET BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME CONTENTIEUX COHÉRENT AVEC LEUR NATURE LÉGISLATIVE

A. UNE DÉLIMITATION STRICTE DU CONTENU DES ORDONNANCES FINANCIÈRES

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

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

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

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

Surtout, une telle évolution pourrait à l'usage produire un **effet contraire à l'objectif recherché**. En donnant à ces actes l'apparence 40- et seulement l'apparence - d'une plus grande « acceptabilité » pour le Parlement, elle pourrait conduire à **banaliser le recours à cette procédure**.

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

B. L'ATTRIBUTION AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL D'UNE COMPÉTENCE DE CONTRÔLE DES ORDONNANCES FINANCIÈRES AVANT LEUR ENTRÉE EN VIGUEUR

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

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

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

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

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

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

II. LA CRÉATION D'UNE LOI SPÉCIALE POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

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

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

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

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

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

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

III. UNE TRANSMISSION OBLIGATOIRE DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR ÉCLAIRER LE PARLEMENT DANS LES DÉBATS BUDGÉTAIRES

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

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

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

*

* *

La commission a **adopté** la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

Transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale

Le présent article additionnel, adopté par la commission des lois à l'initiative du rapporteur et des rapporteurs pour avis, tend à reprendre la mesure proposée par la proposition de loi constitutionnelle consistant à modifier les articles 47 et 47-1 de la Constitution de façon à prévoir une transmission obligatoire au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Il s'agit d'une mesure bienvenue, de nature à éclairer utilement le Parlement dans le cadre du débat budgétaire, permettant ainsi une forme de rééquilibrage institutionnel au regard des prérogatives exorbitantes dont dispose le Gouvernement dans la procédure d'adoption des textes financiers.

Cet article additionnel permet de transférer cette mesure à l'article 39 de la Constitution, tout en précisant ses conditions de mise en œuvre.

1. Dans la pratique, le Gouvernement publie les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, à l'exception notable de ceux relatifs aux textes financiers

L'article 39 de la Constitution prévoit que **les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État.**

En l'état du droit, **aucune disposition constitutionnelle, organique ou législative n'impose que cet avis soit rendu public ou transmis au Parlement.** Il appartient donc à son seul destinataire, le Premier ministre, de déterminer l'usage et la publicité qu'il souhaite en faire.

Jusqu'en 2015, les avis du Conseil d'État sur les projets de lois restaient par principe confidentiels. Depuis cette date, **le Gouvernement a établi une nouvelle doctrine quant à leur publicité.** Celle-ci est désormais systématique, **sauf dans trois cas :**

- les projets de loi autorisant **la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux** de la France ;
- les projets de lois de **ratification d'une ordonnance** ;
- les **projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.**

Pour les autres projets de loi, les avis sont désormais joints au texte déposé sur le Bureau des assemblées et rendus publics sur Légifrance, puis sur le site du Conseil d'État à la date de leur transmission au Parlement.

Il convient de relever que cette nouvelle exigence de publicité a profondément modifié les conditions de travail du Conseil d'État. Auparavant, ses avis prenaient la forme d'un simple texte modifié. L'intelligibilité des modifications proposées résultait de la possibilité pour les commissaires du Gouvernement d'assister aux travaux du Conseil d'État. Ainsi, depuis 2015, le Conseil d'État transmet au Gouvernement, en sus de « son » texte, une synthèse de ses observations et des modifications qu'il préconise. C'est cette synthèse qui fait désormais l'objet d'une publication.

Nombre et publication des avis du Conseil d'État

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre d'avis 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 sur des propositions de loi ¹	2	11	0	2	1	5
<i>dont : avis rendus publics</i>	2	10	0	2	1	4

Source : commission des lois du Sénat, d'après les données fournies par le Conseil d'État

2. Le dispositif proposé : modifier les articles 47 et 47-1 de la Constitution pour rendre obligatoire la transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les textes financiers

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à « surmonter » cette pratique de non-publication des avis du Conseil d'État relatifs aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Aussi, ses **articles 2 et 3** tendent à modifier, respectivement, les articles 47 et 47-1 de la Constitution relatifs à la procédure d'adoption des **textes financiers**, de façon à **imposer la transmission au Parlement de ces avis**.

3. La position de la commission : une mesure bienvenue, dont les conditions de mise en œuvre doivent toutefois être précisées et qu'il convient d'inscrire à l'article 39 de la Constitution

Le rapporteur considère que **la décision du Gouvernement de ne pas publier les avis du Conseil d'État sur les textes financiers ne repose sur aucune justification solide**.

L'exclusion des projets de loi de ratification ou d'approbation d'engagement internationaux se justifie par le souci d'éviter de potentielles interférences dans le domaine diplomatique. Quant à l'exclusion des projets

¹ Cette faculté de saisine du Conseil d'État sur les propositions de loi est prévue par le dernier alinéa de l'article 39, issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

de loi de ratification d'une ordonnance, elle paraît également fondée : le Conseil d'État étant par ailleurs juge de l'ordonnance, le fait qu'un justiciable puisse appuyer une requête dirigée contre cet acte administratif sur un argument soulevé par le Conseil d'État dans le cadre de ses fonctions consultatives pourrait être source de difficultés.

En revanche, aucun obstacle de cette nature n'a été identifié pour la publication des avis sur les textes financiers. **Il semblerait que la principale motivation du Gouvernement soit plutôt de ne pas risquer de voir sa position fragilisée dans le cadre du débat budgétaire, s'il s'est écarté de ce que le Conseil d'État lui a recommandé.**

Plus encore, **cette opacité est incohérente avec les exigences de transparence accrues qui s'imposent au Gouvernement en matière de finances publiques**, en vertu des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. C'est d'ailleurs à ce motif que les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF)¹ et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)², d'une part, fixent une liste d'annexes explicatives devant être joints aux projets de lois et confèrent aux commissions compétentes des deux assemblées des pouvoirs étendus en matière d'information et de contrôle.

Ces droits spéciaux du Parlement peuvent également être regardés comme un **corollaire des prérogatives renforcées dont dispose le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'adoption des textes financiers**. C'est en effet dans ce domaine que la logique de « parlementarisme rationalisé » qui est au cœur des équilibres institutionnels de la Cinquième République est la plus prégnante, avec un monopole d'initiative du Gouvernement (article 39 de la Constitution), une irrecevabilité frappant les initiatives parlementaires coûteuses (article 40), un calendrier d'examen fortement contraint au terme duquel le Gouvernement peut mettre en œuvre les textes par ordonnance (articles 47 et 47-1) et enfin un usage non limité de la procédure permettant au Premier ministre d'engager sa responsabilité pour obtenir l'adoption du texte devant l'Assemblée nationale (article 49, alinéa 3).

L'évolution proposée est donc bienvenue, et concourrait pleinement à l'éclairage du Parlement sur les dispositions des textes financiers, qui peuvent bien souvent soulever des enjeux de conformité à la Constitution et au droit de l'Union européenne complexes, comme en témoigne le nombre important de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en matière fiscale.

La mesure s'inscrirait en outre dans la **continuité du rééquilibrage institutionnel au profit du Parlement** amorcé en 2001 avec l'adoption de la LOLF et poursuivi avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, laquelle révision a également permis au Parlement de soumettre pour avis des

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Chapitre 1 bis du titre I du livre I du code de la sécurité sociale.

propositions de loi au Conseil d'État, mettant ainsi fin au « monopole » gouvernemental sur le bénéfice de son expertise juridique.

Les caractéristiques propres aux textes financiers et à leur procédure d'adoption justifient d'ailleurs cette limitation du champ de l'obligation constitutionnelle de transmission au Parlement aux seuls avis relatifs aux textes financiers. Si la commission n'a pas entendu étendre cette obligation à l'ensemble des projets de lois, elle ne peut qu'encourager le Gouvernement à poursuivre la pratique qui est la sienne depuis 2015, les avis du Conseil d'État contribuant utilement à la qualité des travaux parlementaires.

Certes, au plan opérationnel, une telle mesure conduirait à alourdir fortement la charge du Conseil d'État dans la période d'élaboration des textes financiers. Le rapporteur considère néanmoins que l'effort qui lui serait demandé reste justifié au regard du profit significatif que les parlementaires, pourraient tirer de ses analyses dans le cadre de leurs travaux, et à travers eux l'ensemble des citoyens.

Ainsi, la commission a adopté les **amendements identiques COM-18, COM-6 et COM-12** du rapporteur et des rapporteurs pour avis, tendant à insérer le présent article additionnel dans le texte de la proposition de loi constitutionnel visent à consolider la mesure proposée en apportant deux modifications d'ordre technique.

Le présent article précise ainsi que l'avis du Conseil d'État serait « *joint* » aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale, de droit première assemblée saisie. D'une part, cette rédaction **permet de s'assurer que la transmission du texte au Parlement est bien opérée en même temps que le projet de loi est déposé**, remédiant ainsi à une lacune du dispositif initial qui n'imposait aucun délai au Gouvernement. D'autre part, elle permet de **lever toute ambiguïté quant au caractère public de l'avis ainsi transmis**.

La disposition serait alors inscrite à l'article 39 de la Constitution, en lieu et place des 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.

Le rapporteur souligne que si cette évolution constitutionnelle est opportune, **une telle mesure aurait également pu être prise par la voie organique**.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} A ainsi rédigé .

Article 1^{er}

Précision du champ des dispositions des projets de loi de finances pouvant être mises en œuvre par ordonnance

Cet article vise à préciser le champ des dispositions des projets de lois de finances pouvant être mises en œuvre par ordonnance en application de l'article 47 de la Constitution.

Les ordonnances auraient vocation à mettre en œuvre le projet de loi de finances tel que modifié par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Le rapporteur considère qu'une telle mesure soulève des difficultés d'ordre juridique et politique, et pourrait produire des effets contraires à l'objectif recherché. En particulier, en donnant à ces actes l'apparence d'une plus grande « acceptabilité » pour le Parlement, elle pourrait conduire à en banaliser l'usage alors même que cette procédure demeurerait en tout état de cause fortement attentatoire à ses droits.

Pour cette raison, la commission des lois a au contraire fait le choix de clarifier le fait que le champ des ordonnances budgétaires se limite au projet initialement déposé par le Gouvernement.

La commission a également entendu, à des fins de clarifications et de coordinations avec les modifications proposées à l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle, ajuster le champ des lois spéciales pour y inclure l'autorisation pour le Gouvernement de recourir à l'emprunt.

Elle a adopté le présent article ainsi modifié.

1. Le droit existant : des procédures dérogatoires prévues par la Constitution pour permettre l'adoption du budget et respecter le principe d'annualité budgétaire

a) La procédure budgétaire, reflet des équilibres institutionnels de la Cinquième République

Dans la logique du régime parlementaire, l'adoption du budget est par essence la mise à l'épreuve du fait majoritaire.

Plusieurs principes constitutionnels fondamentaux doivent être conciliés dans ce cadre.

Le premier principe tient à la nécessité d'une autorisation parlementaire pour prélever l'impôt et engager les dépenses publiques. Ce principe s'est affirmé lors de la Révolution française, et est consacré par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Ce principe a pour corollaire celui de l'annualité budgétaire, qui répond à la nécessité d'un renouvellement régulier de l'autorisation parlementaire. Il est protégé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹.

Ces prérogatives éminentes du Parlement reçoivent cependant d'importants tempéraments.

Premièrement, elles doivent être conciliées avec la nécessité de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale².

Deuxièmement, il résulte de l'esprit même de la Constitution de la Cinquième République que le Gouvernement doit pouvoir disposer des moyens juridiques pour mener sa politique, tout en restant responsable devant le Parlement. Or, le budget constitue à l'évidence un instrument critique pour la conduite de son programme.

b) Le champ précis des ordonnances budgétaires, qui n'ont jamais été utilisées à ce jour, reste incertain

(1) Le régime juridique des ordonnances budgétaires

La Constitution prévoit ainsi des procédures spécifiques pour l'adoption du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui répondent à ces équilibres institutionnels.

Ces procédures dérogatoires tendent à conférer au Gouvernement une maîtrise accrue des conditions d'examen de ces textes.

S'agissant du projet de loi de finances, la procédure est définie à l'article 47, et précisée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)³.

Le délai d'examen de ces textes en première lecture est fortement encadré : si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours.

L'article 40 de la LOLF précise que lorsqu'une assemblée ne s'est pas prononcée dans le délai fixé, le Gouvernement saisit l'autre assemblée. Le texte transmis est alors celui qui avait été soumis à l'assemblée ayant outrepassé son délai, modifié le cas échéant par des amendements qu'elle a votés et que le Gouvernement a adopté.

La procédure dote le Gouvernement d'instruments pour faire face à une absence d'adoption du budget en temps utile par le Parlement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 60-8 DC du 11 août 1960, paragraphe 1 et décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, paragraphe 7.

² Conseil constitutionnel, Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, paragraphe 2.

³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En particulier, **si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours**, le troisième alinéa du même article 47 prévoit que le Gouvernement peut mettre en vigueur les dispositions du projet par **ordonnance**.

Plusieurs précisions s'imposent à cet égard.

S'agissant en premier lieu, du délai, il résulte d'une convention de la Constitution issue d'un accord entre le Gouvernement et la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, ce délai commence à courir non pas à compter du dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée nationale, mais à compter de la date de transmission des annexes nécessaires à la bonne information du Parlement¹. En pratique, cette transmission intervient à la limite du délai de dépôt fixé par la LOLF, le premier mardi d'octobre².

Il est important de relever que lorsque le texte a été rejeté par les deux assemblées, il faut considérer que le Parlement s'est bien « *prononcé* » au sens de ces dispositions. Les travaux préparatoires des institutions de la Cinquième République sont clairs à ce sujet : interrogé par un membre du comité consultatif constitutionnel sur le point de savoir s'il existait une équivoque sur le mot « *prononcé* », le commissaire du Gouvernement Raymond Janot a répondu « *qu'il n'y a pas d'équivoque : cela veut bien dire que le Parlement ne s'est pas prononcé. Autrement dit, si le Parlement rejette le projet de budget, il est rejeté ; il n'est pas question de l'appliquer par ordonnance, mais ce qu'il ne faut pas c'est que l'affaire traîne indéfiniment et que l'on ne puisse pas gouverner* »³.

Il convient enfin de souligner que le recours aux ordonnances budgétaires est **facultatif** pour le Gouvernement, qui conserve en toute hypothèse la possibilité de laisser la navette parlementaire aller à son terme.

Enfin, il est acquis que les ordonnances peuvent être utilisées pour mettre en œuvre un projet de loi de finances ou un projet de loi de finances rectificative, mais non un projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (ex-loi de règlement)⁴. Il en irait vraisemblablement de même, s'agissant des ordonnances « *sociales* » prévues à l'article 47-1 de la Constitution⁵, pour les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

¹ Il s'agit des annexes mentionnées aux articles 50 et 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, volume 2, La Documentation française, 1988, p. 102

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, paragraphe 3.

⁵ Voir commentaire de l'article 2.

Ces ordonnances, enfin, sont prises après avis du Conseil d'État¹, et signées par le Président de la République².

(2) Une question en suspens : le champ des ordonnances budgétaires

Cette procédure n'a **jamais été utilisée**. Dans la mesure où ces textes sont d'une autre nature que les ordonnances relevant de l'article 38 de la Constitution³, les modalités précises de mise en œuvre du dispositif sont incertaines.

En particulier, **la doctrine est divisée sur la question du champ des ordonnances budgétaires**.

Certains considèrent que leur champ est strictement limité au projet initialement déposé. D'autres considèrent au contraire que l'ordonnance pourrait intégrer des dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées⁴.

Le rapporteur considère que la thèse d'un champ limité au texte initial est la plus fidèle à la lettre de la Constitution, qui se réfère expressément au « *projet* », sans préciser que quelques dispositions que ce soit puissent y être ajoutées. Face à un dispositif aussi dérogatoire à la procédure de droit commun, une interprétation stricte s'impose : si le Constituant avait entendu permettre de tels ajouts, il en aurait assurément prévu les conditions.

Au titre de l'intention du Constituant, il peut également être rappelé que lors de son discours devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel Debré, alors garde des sceaux, en présentant le projet constitutionnel de la Cinquième République, indiquait : « *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* ». Le professeur Aurélien Baudu, auditionné par le rapporteur, souligne que la « *brutalité* » évoquée va bien dans le sens d'une telle interprétation stricte.

Il résulte de l'économie générale du dispositif que le Gouvernement a vocation dans ce cadre à mettre en vigueur l'ensemble du projet initial (« *les dispositions* »), sans possibilité de retrancher des dispositions. De même, si le

¹ Article L. 112-1 du code de justice administrative.

² Article 13 de la Constitution.

³ En particulier, elles ne constituent pas des habilitations temporaires soumises à ratification parlementaire.

⁴ Cette thèse est par exemple défendue par le professeur Émilien Quinart (« Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la Constitution ? », disponible sur le site blog.juspoliticum.com, consulté le 17/02/2026). Le professeur Mathieu Carpentier considère que l'ajout des dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées ne serait « pas illogique » (« Les ordonnances budgétaires et sociales – Exercice d'analyse juridique par anticipation », Actualité juridique, droit administratif (AJDA), 2025, p. 2185).

Constituant en avait voulu autrement, il l'aurait précisé en termes non équivoques (« des dispositions », « tout ou partie des dispositions », etc.).

En définitive, la faculté prévue par le texte (« peuvent ») réside dans le choix de recourir à l'instrument de l'ordonnance, mais non de son contenu.

Se pose en outre la **question de la forme prise par l'ordonnance**.

Une lecture stricte de l'article 47 de la Constitution pourrait suggérer que l'ordonnance ne pourrait comporter qu'un article unique prévoyant la « mise en vigueur » du projet, qui lui serait annexé.

Une telle interprétation n'emporte toutefois pas la conviction, ne serait-ce que parce qu'elle poserait d'importants problèmes légistiques : si cette solution était retenue, de quelle manière une loi ultérieure pourrait-elle modifier des dispositions ainsi mises en vigueur par ordonnance et non codifiées ?

Au demeurant, lors de l'adoption de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, le Constituant a privilégié la notion de « mise en œuvre » pour définir l'objet des ordonnances « sociales » de l'article 47-1.

Si cette nuance sémantique n'emporte pas d'effet juridique selon les travaux préparatoires¹, elle a le mérite de clarifier la forme que doivent prendre les ordonnances.

Interrogées sur ce point par le rapporteur lors de leur audition, les administrations de l'État compétentes en la matière, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale, ont indiqué qu'elles partageaient la lecture selon laquelle les ordonnances financières auraient vocation à reprendre le texte *in extenso*.

b) Les lois spéciales : une utilisation selon une interprétation constructive de la Constitution, pour sauvegarder le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale

(1) Le régime juridique des lois spéciales

Le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution permet d'envisager une seconde hypothèse : celle où le retard dans l'adoption du budget ne serait pas imputable au Parlement, mais au Gouvernement.

Ainsi, si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, il est prévu que le Gouvernement demande d'urgence au Parlement d'adopter une **loi spéciale** relative à **l'autorisation de percevoir les impôts**. Il ouvre alors par décret les crédits se rapportant aux services votés.

¹ [Rapport n° 188 \(1995-1996\)](#) fait par Patrice Gélard au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale, 31 janvier 1996, p. 65.

Les modalités d'adoption de cette loi spéciale sont précisées par l'article 45 de la LOLF. Là encore, trois situations sont distinguées :

- le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie du PLF (partie « recettes ») ;

- si cette dernière procédure n'a pas été suivie ou n'a pas aboutie, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote du PLF.

- si la loi de finances a été censurée intégralement par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

Enfin, le même article 45 précise que les services votés « *représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* ».

(2) La pratique de la loi spéciale

La procédure prévue au quatrième alinéa de l'article 47 a été mise en œuvre à **quatre reprises**.

La première occurrence, en **1962**, faisait suite au renversement du gouvernement Pompidou et à la dissolution de l'Assemblée nationale qui a suivi, le 9 octobre. La loi spéciale a alors pris la forme d'une loi partielle, se limitant à la première partie¹. La nouvelle Assemblée nationale a repris la discussion budgétaire dès son installation, et a pu adopter la seconde partie dès le 23 février 1963².

La deuxième utilisation de la loi spéciale, en **1979**, faisait quant à elle suite à une censure totale de la loi de finances par le Conseil constitutionnel. Le Gouvernement disposait alors d'une majorité solide à l'Assemblée nationale, permettant la promulgation d'un nouveau texte de loi de finances pour l'année 1980 dès le 18 janvier.

La loi spéciale a été à nouveau utilisée en **2024**³ et en **2025**⁴, dans un contexte politique caractérisé par une absence de majorité à l'Assemblée nationale pour l'adoption d'un budget. Les lois de finances correspondant à

¹ Loi n°62-1529 du 22 décembre 1962 portant loi de finances pour 1963 (1^{ère} partie : conditions générales de l'équilibre financier).

² Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 (2^e partie-Moyens des services et dispositions spéciales).

³ Loi spéciale n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁴ Loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ces deux exercices ont chaque fois été adoptées au début de l'année suivante, suite à l'utilisation par le Premier ministre de la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3.

Il convient de relever qu'aucun de ces cas de recours à une loi spéciale ne correspond véritablement à la lettre de la Constitution, la condition d'un dépôt trop tardif du Gouvernement n'étant pas réalisée.

La loi spéciale de 1979 ayant été déférée au Conseil constitutionnel, ce dernier a pu préciser l'interprétation de la Constitution qu'il convenait de retenir. Il n'a ainsi pas jugé son adoption contraire à la Constitution, considérant que *« que [dans la situation de l'époque] et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés »*¹.

La possibilité de recourir à la loi spéciale en cas de censure intégrale du projet de loi de finances, comme ce fut le cas en 1979, a d'ailleurs par la suite été consacrée à l'article 45 de la LOLF (voir *supra*).

En 1962 comme en 2024, la chute du Gouvernement avait également rendu l'adoption d'une loi spéciale indispensable pour assurer la continuité de la vie nationale.

En tout état de cause, la loi spéciale ne constitue pas un instrument pérenne. Interrogée sur ce point lors de son audition, la direction du budget a indiqué que la limitation des crédits aux services votés ne permet en pratique pas d'assurer un fonctionnement normal de l'État au-delà de quelques mois.

En définitive, ce dispositif est adapté pour franchir le « cap » de l'année tout en respectant le principe de l'annualité budgétaire, mais ne permet pas à lui seul de résoudre un problème politique lié à une absence de majorité.

2. Le dispositif proposé : la consécration d'une interprétation extensive du champ des ordonnances budgétaires

Le 2° du présent article tend à modifier l'article 47 de la Constitution de façon à consacrer une interprétation extensive du champ des ordonnances budgétaires.

Celles-ci auraient alors vocation à mettre en œuvre le projet de loi de finances **tel que modifié par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées**. Il est à noter que l'article 2 de la présente

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979.

proposition de loi constitutionnelle prévoit une mesure identique concernant les ordonnances sociales prévues à l'article 47-1 de la Constitution.

En outre, le 1° du présent article prévoit une transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de finances, mesure qui a été reprise à l'article 1^{er} A¹.

3. La position de la commission : la nécessité, au contraire, de restreindre au maximum le champ des ordonnances budgétaires, tout en précisant celui des lois spéciales

a) La nécessité, pour protéger au mieux les droits du Parlement, de restreindre au maximum le champ des ordonnances budgétaires

En permettant que l'ordonnance intègre des mesures adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées, la présente proposition de loi constitutionnelle vise, selon les termes de son exposé des motifs, à assurer « le respect du rôle du Parlement et de l'expression de la volonté générale ».

Le rapporteur considère toutefois que **le dispositif proposé soulève des difficultés d'ordre à la fois juridique et politique, et pourrait produire des effets contraires à l'objectif recherché.**

La **difficulté juridique**, liée aux spécificités de la procédure d'adoption du projet de loi de finances, porte sur la définition du champ précis des dispositions concernées.

Se poserait en particulier la question de son **articulation avec les dispositions de l'article 40 de la LOLF** : une disposition votée par une assemblée qui ne s'est pas prononcée dans le délai imparti en première lecture, intégré au texte en navette, et adopté par l'autre assemblée devrait-elle être considérée comme « *adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat* » au sens du présent article ?

Cette interrogation conduit plus fondamentalement à se demander si une disposition peut valablement être considérée comme « *adoptée dans les mêmes termes* » par les deux assemblées, et au-delà « *exprimer la volonté générale* », dans un contexte où au moins l'une des assemblées n'a pas adopté le texte dans son ensemble.

Le rapporteur considère qu'une telle évolution soulèverait en réalité une **difficulté politique majeure**, à plus forte raison dans le domaine budgétaire. En effet, **les éléments d'un budget forment un ensemble insécable, comme le veut le principe d'unité budgétaire**. L'approbation d'une mesure particulière ne peut être appréciée qu'à l'aune de l'équilibre financier global résultant du texte.

¹ Pour cette raison, la commission a adopté les amendements identiques COM-19 du rapporteur et COM-13 des rapporteurs pour avis de la commission des finances, Claude Raynal et Jean-François Husson, tendant par coordination à supprimer cette disposition.

Pour prendre un exemple concret, il est aisément concevable qu'un parlementaire puisse voter un amendement ayant pour effet de diminuer un impôt en première partie du projet de loi de finances, avec l'intention de voter pour une mesure d'économie d'un montant équivalent en seconde partie. Or, dans l'éventualité où la mesure en recettes serait votée mais non la mesure en dépenses, ce même parlementaire pourrait décider de rejeter le texte dans son ensemble en dépit de l'intégration de l'amendement qu'il avait initialement soutenu en raison de la dégradation du déficit public qui en résulterait *in fine*.

Ainsi, seul le vote sur l'ensemble du texte permet de garantir l'approbation par une assemblée des modifications qu'elle a adoptées.

C'est la raison pour laquelle, selon le rapporteur, **il n'est pas possible d'affirmer que l'intégration de mesures adoptées par les deux assemblées permet réellement de respecter la volonté du Parlement**, étant entendu que cette procédure a précisément vocation à mettre en œuvre un texte sur lequel il ne s'est pas définitivement prononcé.

À titre subsidiaire, il convient de relever qu'**une telle mesure ne serait pas particulièrement favorable au Sénat**. En effet, eu égard à la priorité d'examen par l'Assemblée nationale, les modifications concernées ne seraient en pratique pas à l'initiative du Sénat, hors le cas improbable où la procédure serait engagée suite à une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Surtout, cette évolution **pourrait à l'usage produire un effet contraire à l'objectif recherché, et s'avérer dangereuse pour le Parlement**.

En effet, la **raison pour laquelle cette procédure n'a jamais été utilisée**, y compris dans le contexte de législatures où le Gouvernement ne bénéficiait pas du soutien d'une majorité absolue de députés à l'Assemblée nationale, tient justement, selon le rapporteur, à sa **grande « brutalité » vis-à-vis du Parlement**, selon l'expression de Michel Debré (voir *supra*).

En effet, **sa mise en œuvre revient à déposséder le Parlement de sa mission essentielle d'autorisation budgétaire**.

En l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale, **le recours à des ordonnances intégrant des modifications adoptées par les deux assemblées pourrait s'avérer tentant pour un gouvernement, qui serait alors susceptible de les présenter comme une issue « acceptable » pour surmonter un blocage politique**. Le Gouvernement pourrait alors mettre en œuvre son projet de budget sans que le Parlement ne se soit prononcé et sans même voir sa responsabilité préalablement engagée comme c'est le cas dans le cadre de la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3.

Le risque serait alors que le recours aux ordonnances se « banalise », alors même que cette « acceptabilité » ne serait qu'apparente. En effet, comme évoqué plus haut, seul un vote définitif sur l'ensemble du texte ou, le cas échéant, un refus de renverser un gouvernement ayant engagé sa

responsabilité sur le texte, peut être assimilé à un véritable assentiment du Parlement.

Le rapporteur considère donc que **le régime encadrant cette procédure attentatoire aux droits du Parlement doit rester le plus dissuasif possible.**

De fait, **le Gouvernement n'est pas dépourvu d'instruments constitutionnels pour passer un « compromis » avec une Assemblée nationale sans majorité.** La procédure prévue à l'article 49, alinéa 3, qui peut être utilisée sans limitation sur les textes financiers, a ainsi permis l'adoption des projets de lois de finances pour 2025 et pour 2026.

Dans ce contexte, le « cas d'usage » de l'ordonnance budgétaire paraît limité à une situation où un gouvernement ne disposerait à l'Assemblée nationale ni du soutien d'une majorité de députés pour voter son projet, ni même de la possibilité de réunir une majorité « de non-censure » autour d'un texte négocié. Dans cette hypothèse, la seule possibilité pour un tel gouvernement de donner un budget à la Nation, mission qui lui revient au premier chef dans l'esprit des institutions de la Cinquième République, est de recourir aux ordonnances budgétaires. Selon toutes vraisemblances, ce gouvernement serait immédiatement renversé et il appartiendrait alors au gouvernement qui lui succéderait de présenter un projet de loi de finances rectificative.

Pour le rapporteur, ces équilibres institutionnels inscrits dans le texte initial de la Constitution ont vocation à être préservés.

La commission a ainsi adopté **les amendements identiques COM-20 du rapporteur et COM-13 des rapporteurs** pour avis de la commission des finances, Claude Raynal et Jean-François Husson, visant au contraire à ajuster la rédaction du troisième alinéa de l'article 47 de manière à **lever toute ambiguïté quant au fait que le champ de l'ordonnance budgétaire se limite au projet initialement déposé** par le Gouvernement, sans possibilité d'y ajouter ou d'y retirer quelque disposition que ce soit, afin **que l'impossibilité de recourir à des ordonnances « négociées » ne soit plus sujette à interprétation.**

Les amendements précités permettent également d'harmoniser les rédactions des articles 47 et 47-1 de la Constitution, en prévoyant que le projet de lois de finances puisse être « *mis en œuvre* » par l'ordonnance, et non plus « *mis en vigueur* ».

La commission a en outre adopté **les amendements identiques COM-21 et COM-15** des mêmes auteurs, visant à prévoir une entrée en vigueur des ordonnances budgétaires différée de deux jours à compter de leur publication, de manière à permettre l'exercice du recours

devant le Conseil constitutionnel prévu à l'article 3 de la présente proposition de loi constitutionnelle dans sa version issue des travaux de la commission¹.

b) La nécessité, à des fins de clarification et de coordination, de préciser le champ des lois spéciales en matière budgétaire

La commission a également adopté **les amendements identiques COM-22 et COM-16** des mêmes auteurs, qui visent à **ajuster le champ de la loi spéciale** de façon à prévoir que celle-ci comporte non seulement l'autorisation du Gouvernement de prélever l'impôt, mais également celle de **recourir à l'emprunt**.

Cette évolution constitue **une clarification plutôt qu'une véritable extension** du champ des lois spéciales. L'absence de mention de l'endettement dans le texte constitutionnel paraît davantage résulter de la part marginale de l'emprunt dans le financement du budget de l'État à l'époque où ses dispositions ont été conçues. De fait, en l'état actuel, le principe de continuité de la vie nationale implique nécessairement une telle autorisation.

Il convient de relever que les articles 3 des lois spéciales adoptées à la fin des exercices 2024 et 2025 prévoyaient déjà une telle mesure. Le Conseil d'État² a considéré que le recours à l'emprunt faisait en effet bien partie des dispositions nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir *supra*).

Si une telle évolution pourrait également être prévue par la voie organique, le rapporteur a néanmoins jugé qu'apporter cette précision au texte constitutionnel était utile, au regard des modifications qu'il a proposées à l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle.

En effet, dans sa version résultant des travaux de la commission, le champ des lois spéciales « sociales » que ce même article entend instituer serait restreint à l'autorisation du recours à l'emprunt pour assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale. Dès lors l'absence d'une telle mention dans le régime des lois spéciales « budgétaires » pourrait être interprétée, *a contrario*, comme une volonté expresse du Constituant de l'exclure, ce qui n'est pas l'objectif recherché.

La commission a **adopté l'article 1^{er} ainsi modifié**.

¹ Voir le commentaire de l'article 3.

² Conseil d'État, avis n° 49081 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, 9 décembre 2024.

Article 2

Précision du champ des dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale pouvant être mises en œuvre par ordonnance et création de lois spéciales « sociales »

Cet article vise, en premier lieu, à préciser le champ des dispositions des projets de lois de financement de la sécurité sociale pouvant être mises en œuvre par ordonnance en application de l'article 47-1 de la Constitution. Il tend à consacrer une interprétation extensive du champ des ordonnances sociales, qui auraient alors vocation à mettre en œuvre le projet de loi de financement tel que modifié par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Une telle évolution soulève les mêmes difficultés que celles identifiées pour la mesure identique prévue pour le budget de l'État à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi constitutionnelle. Pour cette raison, la commission des lois a au contraire fait le choix de clarifier le fait que leur champ se limite au projet initialement déposé par le Gouvernement, cette solution étant apparue plus protectrice pour le Parlement.

En second lieu, cet article vise à créer une nouvelle catégorie de lois, les lois spéciales en matière sociale, sur le modèle de ce que prévoit déjà la Constitution pour le budget de l'État, afin de garantir la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale. Dans le même souci de protéger les droits du Parlement vis-à-vis d'une procédure législative dérogatoire au droit commun, la commission des lois a restreint le champ de ces lois à la seule autorisation pour les administrations de sécurité sociale de recourir à l'emprunt.

Elle a adopté le présent article ainsi modifié.

1. Le champ précis des ordonnances sociales, qui pas davantage que les ordonnances budgétaires n'ont été utilisées à ce jour, est tout aussi incertain

Pour l'adoption des projets de loi de financement de la sécurité sociale, la Constitution prévoit une procédure spécifique similaire à celle régissant l'adoption du projet de loi de finances¹, définie à l'article 47-1 de la Constitution et précisée par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)².

Ce régime prévoit que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les conditions de recours à cette procédure et le champ de ces ordonnances sociales ne sont pas davantage détaillés que pour les ordonnances budgétaires³.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

² Chapitre 1 bis du titre I du livre I du code de la sécurité sociale.

³ Ibid.

En revanche, à la différence de ce qui est prévu pour le budget de l'État, la Constitution ne permet pas l'adoption de l'équivalent d'une loi spéciale, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) étant en principe moins critiques que les lois de finances pour la continuité de la vie nationale.

Cela étant, il est apparu en 2024 qu'au moins une disposition de la LFSS devait être considérée comme revêtant une telle dimension : l'autorisation du recours des ressources non permanentes, soit en pratique à l'emprunt, pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement, qui relève du domaine exclusif de la LFSS¹. Il en va notamment ainsi, pour le régime général, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). En l'absence d'une telle autorisation, la sécurité sociale pourrait se trouver face à une impasse de trésorerie qui l'empêcherait d'assurer le service des prestations prévues par la loi. En effet, contrairement aux ressources fiscales, les cotisations sociales sont prévues par les lois et règlements applicables à titre permanent et ne sont pas soumises au principe d'annualité.

La mesure a donc été intégrée à la loi spéciale adoptée en 2024. Cette solution s'inspire de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui pose « *qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés* »². Le Conseil d'État avait alors considéré que l'autorisation pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement de recourir à des ressources non permanentes faisait bien partie de ces mesures³.

2. Le dispositif proposé : la consécration d'une interprétation extensive du champ des ordonnances sociales et la création de lois spéciales « sociales »

Le 2° du présent article tend à modifier l'article 47-1 de la Constitution de façon à consacrer une interprétation extensive du champ des ordonnances sociales.

¹ Article LO. 111-3-4 du code de la sécurité sociale.

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

³ Conseil d'État, avis n° 49081 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, 9 décembre 2024.

Celles-ci auraient alors vocation à mettre en œuvre le projet de loi de financement de la sécurité sociale **tel que modifié par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées**. Il s'agit d'une mesure identique à celle proposée pour les ordonnances budgétaires à l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle.

Le 3^o du présent article tend à insérer un nouvel alinéa au même article 47-1, afin de créer une nouvelle catégorie de lois, qui pourraient être qualifiées de **lois spéciales « sociales »**, ayant pour objet d'assurer la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale.

Comme en matière budgétaire, de telles lois ne pourraient être adoptées que lorsque 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.

En outre, le 1^o du présent article prévoit une transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de finances, mesure qui a été reprise à l'article 1^{er} A¹.

3. La position de la commission : la nécessité, au contraire, de restreindre au maximum le champ des ordonnances sociales, tout en précisant celui des nouvelles lois spéciales sociales

a) La nécessité, pour protéger au mieux les droits du Parlement, de restreindre au maximum le champ des ordonnances sociales

La mesure proposée sur les ordonnances sociales appelle les mêmes observations du rapporteur que celle proposée à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi constitutionnelle en matière budgétaire².

La commission a ainsi adopté les **amendements identiques COM-24** du rapporteur et **COM-8** du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Olivier Henno, visant au contraire, et pour les mêmes raisons, à clarifier le fait que le champ des ordonnances sociales se limite au projet initialement déposé, sans possibilité d'ajouter ou de retirer quelque disposition que ce soit, afin de préserver là encore le caractère dissuasif de cette procédure.

Elle a également adopté les **amendements identiques COM-25 et COM-9** des mêmes auteurs, visant à prévoir une entrée en vigueur des ordonnances sociales différée de deux jours à compter de leur publication, de manière à permettre l'exercice du recours devant le Conseil constitutionnel prévu à l'article 3 de la présente proposition de loi constitutionnelle dans sa version issue des travaux de la commission³.

¹ Pour cette raison, la commission a adopté les amendements identiques COM-23 du rapporteur et COM-7 des rapporteurs pour avis de la commission des affaires sociales, Olivier Henno, tendant par coordination à supprimer cette disposition.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

³ Voir le commentaire de l'article 3.

b) La nécessité de préciser le champ des ordonnances sociales

Le rapporteur considère que la création de lois spéciales en matière de sécurité sociale constitue une mesure bienvenue, la base juridique sur laquelle a reposé l'ajout d'une mesure relative à la sécurité sociale dans la loi spéciale relative au budget de l'État adoptée en 2024 paraissant fragile.

Il considère cependant que **le champ de ces lois, tel qu'il est défini par le dispositif proposé, pourrait être interprété comme étant relativement large**, alors même qu'il s'agit d'un acte dérogatoire au droit commun de la procédure législative.

Pour cette raison, la commission a adopté **les amendements COM-26 et COM-10** des mêmes auteurs, visant à **restreindre expressément ce champ à la seule autorisation de recourir à l'emprunt** nécessaire à la continuité du fonctionnement de la sécurité sociale. Contrairement aux ressources fiscales, les cotisations sociales sont prévues par les lois et règlements applicables à titre permanent et ne sont pas soumises à un principe d'annualité.

Ces mêmes amendements procèdent en outre à divers ajustements tendant à harmoniser la rédaction du dispositif avec celle du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution régissant les lois spéciales budgétaires.

Ainsi, comme en matière budgétaire, le texte constitutionnel poserait comme condition à la mise en œuvre de la procédure un dépôt de la loi de financement de la sécurité sociale trop tardif pour permettre une promulgation avant le début de l'exercice auquel elle se rapporte.

Lesdits amendements suppriment en outre le renvoi proposé à une loi organique pour déterminer les conditions d'application du dispositif, qui n'est pas nécessaire eu égard au renvoi général à la loi organique déjà prévu au premier alinéa de l'article 47-1.

Le rapporteur tient à souligner qu'**une telle mesure aurait également pu être mise en œuvre par la voie d'une loi organique**, comme l'a d'ailleurs proposé l'auteur de la présente proposition de loi constitutionnelle dans le cadre d'une autre initiative¹.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié .
--

¹ [*Proposition de loi organique n° 243 \(2025-2026\)*](#) portant loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale.

Article 3

Régime contentieux des ordonnances financières

Cet article prévoit de confier au Conseil constitutionnel une compétence de contrôle *a priori*, obligatoire et intégral des ordonnances financières.

La commission des lois est favorable à la compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les ordonnances financières, en cohérence avec la nature législative des dispositions que celles-ci mettent en œuvre.

Elle a toutefois entendu aligner leur régime de contrôle sur celui des lois ordinaires et notamment les textes financiers auxquels ces ordonnances ont vocation à se substituer. Une telle solution paraît davantage conforme aux équilibres constitutionnels et de nature à mieux garantir les droits des parlementaires comme des justiciables.

La commission a adopté le présent article ainsi modifié.

1. Le régime contentieux des ordonnances financières n'est pas expressément défini par les textes

En l'état du droit, aucune disposition constitutionnelle ne définit le régime contentieux des ordonnances financières prévues aux troisièmes alinéas des articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Plusieurs hypothèses ont été identifiées par la doctrine, sans que celle-ci ne puisse trancher le débat avec certitude¹.

Selon une première hypothèse, les ordonnances financières, comme les ordonnances prévues à l'article 38, devraient être regardées comme des actes administratifs, parce qu'édictees par une autorité administrative.

Dans cette hypothèse, le contrôle relèverait du **Conseil d'État**, à moins que celui-ci ne considère que ces ordonnances, ou à tout le moins la décision d'y recourir, constituent un acte de gouvernement, au même titre par exemple que les mesures prises dans le domaine législatif par le Président de la République dans le cadre des pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 16².

Dès lors, leur contestation reposerait nécessairement sur l'intérêt à agir du requérant et ne pourrait porter que sur des mesures susceptibles de faire grief.

¹ Mathieu Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales – Exercice d'analyse juridique par anticipation », Actualité juridique, droit administratif (AJDA), 2025, p. 2185 ; Émilien Quinart, « Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la Constitution ? », disponible sur le site blog.juspoliticum.com, consulté le 17/02/2026) ; Olivier Boyer, « Le régime contentieux des ordonnances des articles 47 et 47-1 de la Constitution », disponible sur le site blogdroitadministratif.net, consulté le 17/02/2026) ;

² Conseil d'État, Assemblée, 2 mars 1962, n° 55049, Rubin de Servens.

Il convient à cet égard de relever qu'en matière financière, ces conditions sont appréciées de manière restrictive par la jurisprudence du Conseil d'État. Celle-ci a notamment posé que les autorisations budgétaires étaient insusceptibles de faire grief¹.

Selon toutes vraisemblances, les parlementaires ne seraient pas considérés comme ayant intérêt à agir dans ce cadre, la jurisprudence étant également restrictive à cet égard². Dans ses conclusions sur l'arrêt *Joxe*³, le commissaire du gouvernement Jean Massot défendait que le parlementaire « *représentant de la nation tout entière, fait partie d'un cercle d'intérêts trop vaste pour que son action ne se confonde pas avec l'action populaire* »⁴.

Le Conseil d'État ne pourrait pas contrôler les dispositions des ordonnances financières au regard de la loi, comme il le fait en principe pour tout acte administratif, ces dispositions étant par nature modificatives de la loi. Il ne pourrait pas non plus contrôler leurs dispositions à l'aune d'une loi d'habilitation, comme il le fait pour les ordonnances prévues à l'article 38, car les ordonnances financières ne reposent pas sur une habilitation du législateur. L'office du Conseil d'État serait donc dans cette hypothèse limité au contrôle de constitutionnalité, au risque de divergences avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui est le juge « naturel » des dispositions en cause, ainsi qu'au contrôle de conventionnalité.

Selon une seconde hypothèse, les ordonnances devraient être regardées comme des actes législatifs. Le critère matériel l'emporterait sur le critère organique. Plaide en ce sens le fait que soit édicté un texte de valeur législative (un projet de loi) et que le Constituant n'a pas prévu de procédure de ratification permettant de restituer à ces dispositions la valeur législative dont elles auraient été privées, par leur édicition par ordonnance.

Elles seraient alors vraisemblablement insusceptibles de recours par voie d'action. La Constitution n'attribue en effet aucune compétence expresse en la matière au Conseil constitutionnel. De même, la jurisprudence du Conseil d'État sur les ordonnances ne résultant pas d'une habilitation législative laisse supposer qu'elles ne pourraient pas non plus être contestées par la voie d'un recours pour excès de pouvoir⁵.

Les ordonnances pourraient en revanche être contestées par voie d'exception devant le juge administratif au titre du contrôle de conventionnalité ou devant le Conseil constitutionnel par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁶.

¹ Conseil d'État, 28 mars 2024, Jaurou.

² Voir : Conseil d'État, 23 nov. 2011, n° 341258, Masson.

³ Conseil d'État, Assemblée, 2 févr. 1987, n° 82436, Joxe.

⁴ Cité par Mathieu Carpentier, op. cit.

⁵ Conseil d'État, Section, 12 février 1960, Société Eky, n° 46922.

⁶ Sous réserve que le Conseil constitutionnel se considère comme compétent, dans un cadre similaire à celui défini par sa décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5.

Par ailleurs, **indépendamment de leur régime de contrôle juridictionnel**, il convient de souligner que **les ordonnances financières doivent pour entrer en vigueur être signées par le Président de la République**, en application du premier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Certes, cette signature, qui s'accompagne du contreseing du Premier ministre, doit en principe être regardée comme une compétence liée du Président de la République.

2. Le dispositif proposé : un contrôle *a priori*, obligatoire et intégral par le Conseil constitutionnel

Le présent article tend à modifier le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution de façon à prévoir un **contrôle *a priori*, systématique et intégral du Conseil constitutionnel sur les ordonnances financières**.

Il s'agit d'une avancée importante, qui permet de **consacrer la nature législative des dispositions des ordonnances financières**.

Ce contrôle s'exercerait ainsi dans les mêmes conditions que pour les lois organiques, les propositions de lois mentionnées à l'article 11 de la Constitution avant qu'elles ne soient soumises au référendum et les règlements des assemblées.

3. La position de la commission : aligner pleinement le régime contentieux des ordonnances financières sur celui des lois de finances et de financement de la sécurité sociale

Le rapporteur considère que le dispositif proposé permet d'apporter une **clarification bienvenue** concernant le régime contentieux des ordonnances financières, dont **le caractère législatif serait ainsi consacré**.

Certes, la Constitution ne précise pas expressément que les ordonnances financières ont « *force de loi* » de la même manière qu'elle le prévoyait à l'article 92, aujourd'hui abrogé, s'agissant des ordonnances nécessaires à la mise en place des institutions. Dans ce cadre, cette précision s'imposait pour manifester l'absence de nécessité de ratification des ordonnances. S'agissant des ordonnances financières, une telle précision est superflue : d'une part parce que leur contenu relève à l'évidence du domaine législatif, d'autre part parce qu'il va de soi qu'elles n'appellent aucune ratification par le législateur.

Il en découlerait d'ailleurs logiquement que les dispositions des ordonnances financières seraient consacrées en tant que dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution définissant le régime de la QPC.

Toutefois, le fait de prévoir un contrôle obligatoire et intégral pose plusieurs difficultés.

En premier lieu, il peut être observé qu'**un tel régime de contrôle est jusqu'ici réservé à des normes intéressant la mise en œuvre directe de la Constitution ou à des textes qui ne sauraient être contrôlés à un stade**

ultérieur en raison de leur approbation par le peuple français. Or, les ordonnances financières ne relèvent d'aucune de ces deux catégories.

En deuxième lieu, un tel régime **ne permettrait pas aux parlementaires de faire valoir leurs griefs contre le texte** dans le cadre d'une requête transmise au Conseil constitutionnel. Tout au plus, chaque parlementaire aurait la possibilité de formuler des observations qui seraient publiées mais auxquelles le Conseil ne serait pas tenu de répondre.

En troisième lieu, **l'obligation qui serait ainsi faite au Conseil constitutionnel de statuer sur l'intégralité du texte fermerait définitivement, sauf changement de circonstances, la voie à des contestations ultérieures** de certaines dispositions intéressant les droits et libertés par la voie de QPC, alors même que le Conseil serait en pratique contraint de se prononcer dans un délai très bref sur des textes souvent longs et complexes.

Pour l'ensemble de ces raisons, et tout en conservant le principe d'une compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler *a priori* les ordonnances financières avant leur entrée en vigueur, la commission a adopté les **amendements COM-27, COM-11 et COM-17** du rapporteur et des rapporteurs pour avis visant à ce que leur régime de contrôle soit aligné sur celui des lois ordinaires et notamment des textes financiers auxquels elles ont vocation à se substituer, c'est-à-dire celui prévu au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel pourrait alors être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées, soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans le cadre de son office, **le Conseil constitutionnel aurait ainsi vocation à se prononcer aussi bien sur le contenu des dispositions mises en œuvre par l'ordonnance que sur la régularité de la procédure d'édiction**. Il serait alors notamment amené à vérifier que les conditions de délais sont bien respectées par le Gouvernement, que le texte de l'ordonnance reprend bien *in extenso* le projet initial, et qu'il ne contient pas de cavalier budgétaire ou social, selon le cas.

L'attribution d'une telle compétence au Conseil constitutionnel serait également de nature à éviter le risque identifié plus haut de jurisprudences divergentes avec le Conseil d'État pour le contrôle de la conformité à la Constitution de dispositions financières matériellement législatives.

En définitive, **le dispositif proposé permet que ces textes soient entourés de garanties identiques à celles qui entourent la procédure d'adoption de la loi**, avec un contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel et la possibilité pour les parlementaires de le saisir sur n'importe quelle disposition, sans devoir justifier d'un quelconque « intérêt à agir ».

Ainsi, une telle solution paraît davantage conforme aux équilibres constitutionnels et de nature à mieux garantir les droits des parlementaires

comme des justiciables, tout en restant cohérente avec la nature législative des dispositions mises en œuvre par l'ordonnance financière.

Il convient de rappeler que la commission a adopté aux articles 2 et 3 les **amendements COM-21, COM-15, COM-25 et COM-9** prévoyant une entrée en vigueur des ordonnances financières différée de deux jours à compter de leur publication, de manière à permettre l'exercice du recours devant le Conseil constitutionnel¹.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié .
--

¹ Voir les commentaires des articles 1^{er} et 2.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 18 FÉVRIER 2026

M. Christophe-André Frassa, président. – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la 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 Élisabeth Doineau et plusieurs de ses collègues.

Mme Élisabeth Doineau, auteure de la proposition de loi constitutionnelle. – Je me réjouis du fait que les rapporteurs des commissions des lois, des finances et des affaires sociales se soient entendus sur ce texte. Je ne puis qu'approuver leurs propositions.

Ma démarche est une réaction à l'examen mouvementé des deux derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), à l'occasion desquels la Constitution a été poussée dans ses retranchements. Il en va d'ailleurs de même pour les deux derniers projets de loi de finances (PLF).

Ma proposition de loi constitutionnelle peut sembler ambitieuse. Je sais qu'il ne faut modifier la loi, et à plus forte raison la Constitution, que de façon parcimonieuse. Je n'ai d'ailleurs déposé que très peu de propositions de loi.

Cependant, même si la Constitution s'est révélée plutôt solide, son imprécision pourrait être lourde de conséquences.

Voilà pourquoi ma proposition de loi constitutionnelle a pour objet, notamment, de prévoir une loi spéciale relative à la sécurité sociale. Actuellement, comme vous le savez, une telle loi spéciale n'est explicitement prévue que pour le budget de l'État. Ainsi, à la fin de l'année 2024, une loi spéciale concernant le PLF et le PLFSS a été votée, tandis que celle qui a été adoptée à la fin 2025 ne concernait que le PLF.

Les rapporteurs proposent de retenir une rédaction indiquant plus clairement que la loi spéciale relative au financement de la sécurité sociale doit se limiter à autoriser les organismes de sécurité sociale à emprunter. Cette précision me semble bienvenue.

Est ensuite soulevée la question du texte qui pouvait juridiquement être mis en œuvre par ordonnance : soit le texte initial du Gouvernement, soit le texte modifié par certains amendements, adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées. J'avais initialement proposé cette seconde option. Cependant, les rapporteurs craignent que cela ne conduise à banaliser le

recours aux ordonnances, et souhaitent limiter ces dernières à la version initiale du PLF ou du PLFSS, afin d'en préserver l'effet « bazooka ». Leurs arguments m'ont convaincue.

La proposition de loi tend également à clarifier le régime contentieux des ordonnances budgétaires et sociales. Les rapporteurs proposent de remplacer le contrôle de constitutionnalité obligatoire initialement proposé par un contrôle facultatif. En effet, un contrôle obligatoire sur la totalité du texte susciterait le risque que certaines inconstitutionnalités ne soient pas identifiées, ce qui serait paradoxalement moins protecteur, car cela fermerait la porte à d'éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). La solution proposée par les rapporteurs me semble donc la meilleure.

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

Pour conclure, je suis bien consciente du fait qu'une proposition de loi constitutionnelle ne peut être adoptée que par référendum. Cependant, nos travaux formeront une base de réflexion utile, qui pourrait préfigurer un projet de loi constitutionnelle si le Gouvernement décide de se saisir de ce sujet.

Nous constatons que l'Assemblée nationale mène aujourd'hui des travaux sur ce sujet, tout comme le Haut-Commissaire à la stratégie et au plan. Cette proposition de loi constitutionnelle démontre que le Sénat s'inscrit lui aussi dans cette réflexion importante, afin de répondre aux difficultés que nous avons pu rencontrer pendant les débats budgétaires.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Comme Élisabeth Doineau l'a rappelé, ce texte fait suite à des interrogations nées lors de l'adoption des récents textes budgétaires, aussi bien les projets de loi de finances que les projets de lois de financement de la sécurité sociale.

Avec les trois autres rapporteurs saisis – Claude Raynal et Jean-François Husson, le président et le rapporteur général de la commission des finances, ainsi qu'Olivier Henno, pour la commission des affaires sociales –, nous vous proposons une position commune sur ce texte. La réflexion que nous avons conduite repose sur deux idées principales.

D'une part, le vote du budget est l'acte le plus important que puisse voter le Parlement ; il est l'acte fondateur des Parlements européens. D'où le principe d'annualité budgétaire, qui garantit que l'expression du consentement à l'impôt est régulièrement renouvelée. D'autre part, la procédure budgétaire s'inscrit dans le contexte constitutionnel particulier de la Cinquième République et du « parlementarisme rationalisé », qui se manifeste par un équilibre particulier entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Je rappelle brièvement les procédures dérogatoires en matière budgétaire que la Constitution prévoit.

Tout d'abord, le budget doit être voté dans un temps contraint, puisque le Parlement dispose de soixante-dix jours pour voter le projet de loi de finances et de cinquante jours s'agissant du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Si le projet de loi de finances n'est pas déposé dans les temps, il est possible de voter une loi spéciale reprenant le budget de l'année précédente. Nous avons analysé la loi spéciale comme un acte qui n'est pas davantage technique que politique, puisque, même s'il permet de lever l'impôt, il ne permet pas d'épuiser la discussion budgétaire. La loi de finances de l'année passée ne peut être celle de l'année à venir, qui doit répondre à de nouveaux besoins.

Cette procédure a été mise en œuvre à quatre reprises : en 1962, quand le gouvernement Pompidou est tombé ; en 1979, lorsque le Conseil constitutionnel avait annulé la totalité du budget ; en 2024 et en 2025.

La Constitution prévoit également une possibilité de recourir à des ordonnances, qui obéissent à des conditions d'édiction et à un esprit différents. Le Gouvernement peut y recourir lorsque le budget, bien que présenté dans les temps, n'a pas été voté par le Parlement dans le délai prévu. Il peut alors mettre en œuvre par ordonnance un budget, qui n'est plus celui de l'année précédente, mais celui qu'il avait proposé initialement – cette lecture de la Constitution mériterait d'ailleurs d'être clarifiée, j'y reviendrai. Il s'agit, cette fois, d'un acte politique violent. Élisabeth Doineau a eu raison de parler de « bazooka », puisque le Parlement est alors totalement dépossédé de son rôle premier, qui est de voter le budget. Cela signifie que le Gouvernement n'a pas de majorité au Parlement, pas même une majorité « de non-censure », puisqu'il présuppose qu'une tentative de recourir à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, échouerait.

Ce mécanisme fait partie des outils du parlementarisme rationalisé, visant à équilibrer les pouvoirs entre un Parlement qui ne doit plus être tout-puissant et un gouvernement qui peut lui imposer certaines mesures. Il s'apparente à l'usage de l'arme nucléaire, dont la conséquence est la destruction de son adversaire comme de soi-même. En effet, un gouvernement qui ferait usage des ordonnances ferait probablement l'objet d'une motion de censure. Le budget entrerait tout de même en vigueur et il appartiendrait au gouvernement suivant de le modifier.

Que proposons-nous ? Tout d'abord, de créer un cadre permettant l'adoption d'une loi spéciale en matière sociale, sur le modèle de ce qui existe en matière budgétaire. Cet acte conserverait un caractère d'acte technique sous-tendu par le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale. Il serait limité au nécessaire, c'est-à-dire le recours à l'emprunt. Par parallélisme des formes, nous vous proposons également d'étendre le

champ de la loi spéciale « budgétaire » au recours à l'emprunt pour l'État. Certes, cela a pu déjà être fait en application du principe de continuité de la vie nationale, mais il paraît utile de sécuriser cette pratique.

Pour les ordonnances, notre collègue Élisabeth Doineau a évoqué les deux choix qui se sont présentés. Soit l'on garde les ordonnances telles qu'elles sont, c'est-à-dire une arme de destruction massive ne permettant de reprendre que le projet initial du gouvernement, dans une substitution complète au rôle du Parlement. Soit l'on prévoit que ce qui a été voté dans les mêmes termes à l'Assemblée nationale et au Sénat puisse être introduit dans lesdites ordonnances.

Certes, cette seconde possibilité pourrait paraître plus favorable au Parlement, qui aurait ainsi été au moins en partie « écouté ». Nous avons toutefois estimé que ce n'était pas une bonne idée, car nous nous éloignerions du parlementarisme rationalisé tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Les ordonnances pourraient devenir une option comme une autre dans la discussion entre le Gouvernement et le Parlement. Ainsi, ce dernier accepterait lui-même de renoncer à l'acte majeur de voter le budget, et le Gouvernement parviendrait à mettre en œuvre une grande partie de son projet sans même engager sa responsabilité – en d'autres termes, ces ordonnances deviendraient une chose étrange où plus personne ne joue son rôle.

Nous avons estimé qu'il fallait garder les ordonnances telles qu'elles sont : l'arme ultime du parlementarisme rationalisé. Elles n'ont jamais été utilisées, ce qui est au fond une bonne chose. Par conséquent, nous vous proposons de préserver leur caractère dissuasif en précisant de manière expresse que les ordonnances se bornent à reprendre le projet initial du Gouvernement.

Quelle est la nature juridique des ordonnances ? Le débat n'est pas uniquement technique, car de la qualification de la nature d'un acte suit la qualification d'un régime contentieux. Ce point est important : si l'on considère que les ordonnances sont des actes réglementaires au motif qu'elles sont prises par le pouvoir réglementaire, elles seront soumises non pas au Conseil constitutionnel, mais à au Conseil d'État. À l'inverse, si nous considérons que comme les ordonnances ont trait au budget, et que ce dernier est par nature un acte législatif, elles sont de nature législative malgré leur forme réglementaire, elles doivent alors soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

Or, nous estimons que les ordonnances budgétaires, en raison de leur contenu, sont bien de nature législative et doivent être soumises au Conseil constitutionnel. Deux modalités sont alors possibles : soit elles sont soumises *a priori* de manière systématique au Conseil constitutionnel, ce qui implique théoriquement que celui-ci les examine dans leur intégralité, mais aussi qu'aucune saisine ne puisse intervenir *a posteriori*. Ce point pourrait être problématique car nous savons que le Conseil constitutionnel ne dispose en

pratique pas du temps suffisant pour examiner de manière approfondie l'intégralité des textes budgétaires.

Nous proposons que les modalités de contrôle soient les mêmes que celles qui existent pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, ce qui suppose généralement qu'au moins 60 sénateurs ou 60 députés saisissent le Conseil constitutionnel – vous en connaissez les modalités. L'entrée en vigueur de l'ordonnance serait différée de manière à permettre aux parlementaires de former leur requête devant le Conseil constitutionnel.

J'en viens au dernier sujet traité par cette proposition de loi constitutionnelle. Jusqu'à présent, aucun texte ne fixe de pratique pour ce qui concerne la transmission systématique aux parlementaires des avis du Conseil d'État sur les projets de loi. En 2015, sous la présidence de M. Hollande, la publication systématique des avis du Conseil d'État a été décidée, sauf justement pour les textes budgétaires. La question se pose donc : les parlementaires doivent-ils disposer de ces avis pour éclairer leurs travaux ? Nous avons estimé que cela était utile, et que le Conseil d'État devait joindre ses avis aux projets de loi transmis au Parlement.

Nous avons abordé la proposition de loi constitutionnelle de Mme Doineau en veillant à la conservation des équilibres du parlementarisme rationalisé, les quelques innovations que nous proposons visant uniquement à réduire le nombre de nos interrogations sur les procédures d'adoption des textes budgétaires dans certains contextes.

Mme Doineau l'a elle-même indiqué, la probabilité pour que ce texte aille au bout de son parcours, c'est-à-dire qu'il soit adopté par l'Assemblée nationale puis soumis à l'approbation des Français par référendum, est assez mince. Toutefois, le travail que nous avons effectué avec les rapporteurs pour avis ne sera pas inutile, car il permettra de faire valoir la position du Sénat. À cet égard, j'espère que ce texte sera adopté par la plus large majorité possible, dans la version que nous vous proposons avec la commission des finances et la commission des affaires sociales. Je le crois, cette contribution du Sénat pourra ainsi avoir une importance dans le débat public, et permettra d'éclairer l'imbroglio budgétaire décrit par Mme Doineau.

M. Patrick Kanner. – Je remercie Muriel Jourda, Claude Raynal, Jean-François Husson et Olivier Henno pour leur travail, qui était loin d'être aisé.

Toutefois, sur la forme, nous examinerons cette proposition de loi le 26 février prochain, dans le cadre de notre prochain espace transpartisan. Disons-le franchement, il me semble que cet espace doit être réservé à des textes particulièrement consensuels, comme l'était par exemple la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic d'Étienne Blanc et de Jérôme Durain, ou à des textes votés à l'unanimité ou presque par l'Assemblée nationale. Pour la présente proposition de loi constitutionnelle, il a fallu au contraire travailler d'arrache-pied pour trouver un terrain d'entente, et,

madame le rapporteur, vous devez convenir que vous avez fait face à une forme de décalage par rapport au principe que je viens de rappeler et qui sera, je l'espère, confirmé par le président Larcher lors de la prochaine Conférence des Présidents.

Sur le fond, l'adoption des amendements élaborés de la manière la plus transparente possible dans les trois commissions permettrait de régler de la meilleure manière les nombreux irritants du texte initial. Celui-ci était probablement trop ambitieux et aurait pu conduire les groupes politiques à se déchirer, ce qui n'a pas vocation à advenir lors d'un espace transpartisan. Nous considérons les amendements des rapporteurs comme des amendements de clarification.

La prospérité de ce texte est une autre question. Au moins la Haute Assemblée aura-t-elle pu prendre position, tout en évitant des débats mal maîtrisés le 26 février prochain. Sous réserve de l'accord définitif du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, nous voterons ce texte en raison des évolutions positives permises par les amendements des rapporteurs.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à corriger une faute d'accord à l'article 16 de la Constitution. Cette faute, qui date de 1958, a survécu à vingt-cinq révisions constitutionnelles. Compte tenu de la postérité probable de ce texte, nous suggérons à M. Le Rudulier de retirer son amendement et d'attendre un projet de loi constitutionnelle pour le proposer.

L'amendement COM-5 est retiré.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-18, COM-6 et COM-12 concernent la transmission obligatoire de l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Il serait précisé que ces avis sont « joints » à ces projets au moment de leur dépôt.

Les amendements identiques COM-18, COM-6 et COM-12 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 1^{er}

Les amendements identiques de coordination COM-19 et COM-13 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-20 et COM-14 ont pour objet de clarifier que l'ordonnance budgétaire se borne à reprendre le texte initial du PLF.

Les amendements identiques COM-20 et COM-14 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-1 rectifié tombe.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-21 et COM-15 visent à différer l’entrée en vigueur des ordonnances budgétaires, afin de permettre l’exercice du recours devant le Conseil constitutionnel.

Les amendements identiques COM-21 et COM-15 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-22 et COM-16 tendent à ajuster le champ des lois spéciales pour y intégrer l’autorisation de recourir à l’emprunt.

Les amendements identiques COM-22 et COM-16 sont adoptés.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Les amendements identiques de coordination COM-23 et COM-7 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-24 et COM-8 ont pour objet de clarifier le fait l’ordonnance sociale, comme l’ordonnance budgétaire, se borne à reprendre le texte initial du PLFSS

Les amendements identiques COM-24 et COM-8 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-2 rectifié devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-25 et COM-9 visent à différer l’entrée en vigueur des ordonnances sociales, pour les mêmes raisons.

Les amendements identiques COM-25 et COM-9 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-26 et COM-10 concernent la création d’une loi spéciale en matière de sécurité sociale, qui serait toutefois limitée à l’autorisation de recourir à l’emprunt.

Les amendements identiques COM-26 et COM-10 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-3 rectifié et COM-4 rectifié tombent.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-27, COM-11 et COM-17 visent à aligner le régime de contrôle des ordonnances financières sur celui des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Les amendements identiques COM-27, COM-11 et COM-17 sont adoptés.

L'article 3 est ainsi rédigé.

La proposition de loi constitutionnelle est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

Membres du Conseil d'État

M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président

M. Philippe Josse, président de la section des finances

M. Francis Lamy, président de la section sociale

M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

Direction du budget

Mme Mélanie Joder, directrice

M. Stéphane Robin, sous-directeur

Mme Louise Mesnard, cheffe du bureau des lois de finances

M. Florian Hary, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances

Direction de la sécurité sociale

M. Morgan Delaye, adjoint au directeur

Mme Lise Péron, cheffe du bureau de la synthèse financière

Universitaires

M. Aurélien Baudu, professeur de droit public à l'Université de Lille

M. Xavier Cabannes, professeur de droit public à l'Université Paris Cité

M. Mathieu Carpentier, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, membre de l'Institut universitaire de France

M. Olivier Boyer, attaché temporaire d'enseignement et de recherche à la faculté de droit du Mans, Le Mans Université

CONTRIBUTION ÉCRITE

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppl25-242.html>