Julien Jeanneney, constitutionnaliste : « Le Conseil constitutionnel serait le seul juge légitime d'un budget fixé par ordonnance »

TRIBUNE

Julien Jeanneney
Professeur de droit public

Dans une tribune au « Monde », le professeur de droit public s'interroge sur l'institution qui serait la plus apte à déceler de possibles inconstitutionnalités dans la loi de finances 2026, dans l'hypothèse où le gouvernement choisirait de recourir à son adoption par ordonnance.

2 janvier 2026

Faut-il s'attendre à un nouvel affrontement entre le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ? Il est arrivé à ces deux institutions de mener l'équivalent d'une guerre interétatique, où une puissance prétend conquérir une partie du territoire de l'autre. Ce fut par exemple le cas lorsque le Conseil constitutionnel, en 2020, se déclara compétent pour contrôler certaines ordonnances dont l'examen semblait jusqu'alors réservé au Conseil d'Etat.

La conjoncture actuelle nous conduit à imaginer plutôt une guerre de conquête extérieure, où deux puissances s'opposent pour s'approprier un territoire qui paraissait échapper, jusque-là, à toute souveraineté.

Parmi les chemins envisagés pour surmonter l'actuel blocage budgétaire, il en est un qui pourrait provoquer une telle opposition : l'adoption du budget pour 2026 par voie d'ordonnance. L'hypothèse est apparemment envisagée du côté de l'administration et du gouvernement. L'article 47 alinéa 3 de notre Constitution prévoit que les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours après son dépôt – lorsqu'il ne l'a ni adopté ni rejeté.

Or, parce qu'aucune ordonnance de ce type n'a encore jamais été édictée depuis 1958, une question inédite ne manquerait pas de se poser : quelle institution serait compétente pour contrôler sa constitutionnalité ? Compte tenu de la portée civique et institutionnelle de cette interrogation, elle exige d'être envisagée par anticipation.

Comment ces deux juridictions réagiraient-elles ?

Certes, ni la Constitution ni la loi organique relative aux lois de finances ne prévoient un tel contrôle. On peut raisonnablement imaginer, pourtant, que le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel serait alors saisi de l'ordonnance, en particulier si cette dernière reprenait simplement le texte du projet de loi de finances initial. Qu'il soit adopté ou non avec l'intervention du Parlement, un budget

risque toujours d'être entaché d'inconstitutionnalités. De plus, différents groupes parlementaires trouveraient certainement intérêt à contester un texte sur lequel ils n'auraient pas eu la main.

Comment ces deux juridictions réagiraient-elles ? En s'interrogeant, évidemment, sur leur propre compétence pour s'exprimer sur cette catégorie d'acte – et sur celle, éventuelle, d'une autre institution. Excluons d'emblée l'hypothèse d'une analogie avec les *« ordonnances »* prévues par d'autres articles de la Constitution : l'identification des juges qui les contrôlent ne nous éclairerait guère, en raison des singularités des ordonnances de l'article 47. Aussi faudrait-il se montrer inventif.

Le Conseil d'Etat serait, à l'évidence, un candidat sérieux pour procéder à un tel contrôle. Il se prononce déjà, dans le cadre de ses fonctions consultatives, sur les avant-projets de loi de finances. Il est habitué au contrôle de constitutionnalité a posteriori d'autres ordonnances et d'autres normes directement adoptées par le pouvoir exécutif sur le fondement de la Constitution – les décrets autonomes. Pourtant, le Conseil constitutionnel serait, en l'occurrence, l'institution la plus adaptée à cette mission.

L'équilibre des pouvoirs

Observons d'abord que deux regards valant mieux qu'un, et qu'il est préférable de doubler les points de vue sur ce texte. Le Conseil d'Etat aura déjà examiné l'avant-projet de loi de finances. En attribuant au Conseil constitutionnel, au terme du processus, le contrôle de la constitutionnalité de l'ordonnance concernée, on aura permis à deux institutions d'intervenir à des moments distincts : un moyen bienvenu de réduire le risque que subsistent des inconstitutionnalités dans la loi de finances.

Une autre considération touche à l'équilibre des pouvoirs. Le Conseil d'Etat se prononce déjà sur la légalité d'actes administratifs pris sur le fondement d'une loi de finances. Il serait préférable de ne pas le charger par surcroît du contrôle de la constitutionnalité de cette dernière – ce qui aboutirait à concentrer tous les contrôles entre les mêmes mains, d'un bout à l'autre de la chaîne budgétaire.

On ajoutera que le régime contentieux d'un acte est traditionnellement lié au rang qui lui est donné dans la hiérarchie des normes. L'ordonnance de l'article 47 devient l'équivalent d'une loi de finances dès son entrée en vigueur. Elle fonde pour un an le budget de la nation, sans qu'elle ait besoin d'une intervention du législateur pour acquérir une valeur législative. Il serait donc cohérent de confier son contrôle au juge habituel de la constitutionnalité des lois.

En outre, si le Conseil d'Etat est habitué à contrôler des ordonnances, il s'agit principalement de celles de l'article 38, normes gouvernementales qui ont vocation à devenir législatives. Les ordonnances de l'article 47, à l'inverse de ces dernières, ne connaissent aucune *« phase réglementaire »*. Elles n'ont

donc pas de vie administrative, qui justifierait l'intervention de cette juridiction. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, est familier des lois de finances. Il ne serait donc certainement pas dépaysé face à une telle ordonnance.

Enjeu démocratique essentiel

Il faut faire sa place, enfin, à un enjeu démocratique essentiel : en donnant aux autorités politiques habituées à saisir le Conseil constitutionnel – 60 députés ou 60 sénateurs, notamment – la faculté de contester la constitutionnalité d'une telle ordonnance, on permettrait aux parlementaires de se réapproprier un budget qui, dans cette hypothèse, serait écrit par la seule administration.

C'est se situer dans le droit fil de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui fonde le principe de consentement à l'impôt en conférant aux citoyens des droits en matière de préparation du budget : ils peuvent les exercer, le texte est explicite, *« par eux-mêmes ou par leurs représentants »*.

Certes, l'article 61 de la Constitution ne prévoit pas la faculté de saisir le Conseil constitutionnel de telles ordonnances. Ce dernier pourrait cependant s'estimer saisi non de l'ordonnance, mais de la loi de finances elle-même, dont l'article 47 prévoit simplement qu'elle est *«* [mise] *en vigueur par ordonnance »*. En acceptant un tel contrôle, le Conseil constitutionnel ferait preuve d'une audace bienvenue, juridiquement justifiée et politiquement importante.

¶ **Julien Jeanneney** est professeur de droit public à l'université de Strasbourg et membre de l'Institut universitaire de France. Il est notamment l'auteur d'*«* Une fièvre américaine. Choisir les juges de la Cour suprême » (CNRS Editions, 2024) et de « Contre la proportionnelle » (Gallimard, 2024).

Julien Jeanneney (Professeur de droit public)