

## Note d'actualité

### « Les ordonnances de l'article 47 al 3 »

*Jamais utilisé de toute l'histoire de la Vème République, le recours aux ordonnances de l'article 47 de la Constitution demeure, pour l'exécutif, une arme sans précédent dans une démocratie parlementaire. L'absence de réelles voies de recours devant un juge accentue encore le caractère exorbitant de cet outil constitutionnel. Nous plaçons pour sa suppression.*

#### **I. Le dispositif constitutionnel des ordonnances de l'article 47 alinéa 3**

##### A) Les conditions de recours aux ordonnances budgétaires

- **Les ordonnances de l'article 47 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 permettent au Gouvernement d'imposer son budget sans accord du pouvoir législatif**, c'est-à-dire du Parlement.
- **L'article 47 de la Constitution pose deux conditions cumulatives afin que l'exécutif puisse faire usage des ordonnances budgétaires :**
  - Une condition temporelle : l'échéance d'un délai de 70 jours après le dépôt du projet au Parlement ;
  - Une condition matérielle : le fait que le Parlement ne se soit « *pas prononcé* ».
- Les 70 jours débutent à compter du dépôt du projet de loi de finances (PLF) sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Cette année, le délai constitutionnel s'achève donc en principe **le 23 décembre 2025**.
- Les ordonnances de l'article 47 alinéa 3 sont délibérées en Conseil des ministres et signées par le Président de la République.
- Contrairement aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution, qui sont déjà une atteinte à la forme parlementaire du régime, **les ordonnances budgétaires ne sont ni autorisées ni contrôlées par le Parlement**.
  - Aucune « habilitation à légiférer par ordonnance » n'est requise. Les ordonnances de l'article 47 s'appliquent dès leur publication : privilège exorbitant de l'exécutif, les ordonnances budgétaires revêtent « *l'autorité de la chose décidée* »<sup>1</sup>
  - À l'inverse de celles de l'article 38, les ordonnances budgétaires n'ont pas à être ratifiées à posteriori. Mieux encore, il est tout à fait possible d'imaginer que l'exécutif puisse modifier les ordonnances

<sup>1</sup> Expression du Doyen Maurice Hauriou – En effet, les ordonnances de l'article 47 procèdent, d'une certaine façon, du régime de « l'acte administratif unilatéral ». La décision (puisqu'il s'agit d'une décision, et non plus d'une loi budgétaire) de l'administration est présumée légale et s'impose immédiatement. C'est le « privilège du préalable » propre à l'administration (*CE, Ass., 2 juill. 1982, Huglo*).

de l'art. 47 – soit les grands équilibres budgétaires – par voie réglementaire sans passer par une Loi de finances rectificative.

B) Le contenu des ordonnances budgétaires

- Le contenu des ordonnances budgétaires pose question : le gouvernement est-il restreint ? Doit-il conserver le PLF initial ? Peut-il ajouter des amendements d'origine parlementaire et qu'il choisirait ?
- Le Secrétaire général du Gouvernement (SGG), dans une note de 2024, suggère que l'ordonnance ne peut contenir des amendements d'origine parlementaire, acceptés par le Gouvernement : il « *doit impérativement s'agir du même texte que celui qui avait été soumis au Parlement* », et donc que « *c'est bien le projet initial du Gouvernement et lui seul qui peut être mis en œuvre par la voie d'une ordonnance, **donc sans amendement*** »<sup>2</sup>.
- **Cette argumentation ne semble cependant pas convaincante** : elle repose sur l'idée, développée dans la note du SGG, que « *quand il est prévu de tenir compte des amendements déjà adoptés lors de la mise en œuvre de certaines procédures, c'est toujours sur mention expresse de la Constitution ou de la loi organique* ».
- Cette affirmation n'est pas exacte : il n'est par exemple nullement question pour l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Or, il est désormais usuel que le Gouvernement retienne des amendements parlementaires.
- D'autre part, l'article 40 de la LOLF (traitant notamment de la question des ordonnances) fait explicitement référence à la possibilité, pour le Gouvernement, de retenir des amendements parlementaires.
- En définitive, **le Gouvernement peut rédiger une ordonnance budgétaire à partir de son projet initial déposé devant l'Assemblée nationale, et y ajouter les amendements parlementaires acceptés par lui.**
  - La négociation d'un compromis budgétaire avec le Parti socialiste est donc tout à fait possible sur la base des ordonnances de l'article 47.

---

<sup>2</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Note relative au PLF et PLFSS pour 2025*, août 2024 (obtenu par Contexte, Document – Les réponses du SGG aux zones d'ombre de la procédure budgétaire, 5 décembre 2024).

## II. Une absence de réelle voie de recours devant les juridictions

- **L'absence de voie de recours effective accentue encore davantage le caractère exorbitant de cette procédure.**
- En effet, au cas où le Gouvernement décide de passer en force par l'usage de l'article 47 alinéa 3 de la Constitution, **le recours juridictionnel à l'encontre des ordonnances et de leur contenu est restreint, voir complètement absent.**
- Pour déterminer le régime contentieux des ordonnances budgétaires, il est nécessaire de connaître leur valeur juridique : ont-elles une valeur législative ? Si oui, le juge de la loi est habituellement le Conseil Constitutionnel (comme dans le cas d'une Loi de finances ordinaire). Ou, à l'inverse, considère-t-on qu'il s'agit d'un acte administratif ? Il faut alors se tourner vers le juge administratif, à savoir le Conseil d'État.
- **Cette situation étant inédite dans notre histoire constitutionnelle, il est aujourd'hui impossible de déterminer avec précision ce qu'il adviendra en cas de recours aux ordonnances de l'article 47.** Au regard du droit positif et de la jurisprudence, trois hypothèses se dégagent à l'heure actuelle.

### 1. Les ordonnances ont une valeur législative

- Les ordonnances interviennent dans le domaine de la Loi, tel que défini à l'article 34 de la Constitution. On pourrait donc estimer qu'elles ont valeur législative et que leur juge naturel est le Conseil Constitutionnel.
- **Quand bien même est-ce le cas, aucun recours n'est possible devant le juge constitutionnel** : la compétence du Conseil Constitutionnel étant « *strictement délimitée par la Constitution* », comme le veut la formule consacrée. Or, le Titre VII de la Constitution, traitant du Conseil constitutionnel, prévoit un contrôle de la loi à priori (art.61), à posteriori via la QPC (article 61-1), mais aucun contrôle concernant les ordonnances budgétaires n'y est mentionné.
- C'est par respect strict à ses compétences que le Conseil constitutionnel s'est refusé d'annuler l'élection de la présidente de l'Assemblée nationale en 2024 (CC, 12 septembre 2024, ELEC et Mme Le Pen).
  - « *Le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution* » (même décision).
- Dans tous les cas, les ordonnances de l'article 47 ont en réalité plus de chance d'être considérées comme des actes administratifs : elles sont

prises par le Gouvernement, sans ratification parlementaire et sont régies par le régime de l'article 13 de la Constitution (« *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres* »), qui traite du **pouvoir réglementaire** du Président de la République.

2. Les ordonnances constituent des « actes de gouvernement » insusceptibles de recours

- **Or, si les ordonnances sont bien des actes administratifs, elles pourraient vraisemblablement être insusceptibles de recours devant le Conseil d'État.**
- En effet, le Conseil d'État, juge enclin à la protection des intérêts de l'administration, pourrait faire entrer les ordonnances de l'article 47 dans le régime des « actes de Gouvernement ».
- Un **acte de gouvernement** est une décision de l'exécutif **insusceptible de tout recours juridictionnel**, parce qu'elle touche :
  - Les relations entre les pouvoirs publics constitutionnels (ex : la décision de recourir au référendum prévu par l'article 11 de la Constitution) ;
  - La conduite des relations internationales (ex : la décision d'engager les forces militaires).
- Or, il est assez clair que les ordonnances interviennent dans « *les relations entre les pouvoirs publics constitutionnels* », à savoir entre l'exécutif et le Parlement. Tout recours pourrait donc être rejeté.

3. Les ordonnances sont des actes « administratifs »

- **C'est la solution qui semble la plus solide juridiquement<sup>3</sup>.** Les ordonnances pourraient, dès lors, être soumises à un recours pour « excès de pouvoir » devant le juge administratif.<sup>4</sup>
- **Or, un tel recours nécessiterait un « intérêt à agir » des requérants.**
  - Des contribuables auraient sans doute intérêt à agir contre les mesures fiscales contenues dans la première partie de « l'ordonnance portant loi de finances » (la partie « recettes »).
  - Cependant, il est de jurisprudence constante que – depuis l'arrêt Jaurou de 1924 – que **les autorisations budgétaires de la deuxième partie ne créent pas de droit de recours devant le juge.**

---

<sup>3</sup> Même s'il serait, à notre sens, peu étonnant que le Conseil d'Etat estime qu'il s'agisse bien d'un acte de gouvernement tel que nous le décrivions plus haut.

<sup>4</sup> CE, 1961, Fédération nationale des syndicats de police

- De même, **le Conseil d'État a toujours refusé d'accorder aux parlementaires un intérêt à agir contre un acte administratif.**
  - C'est ce que souligne la décision du 31 décembre 2020 du Conseil d'État : « *Ainsi Monsieur A, qui se prévaut de sa seule qualité de parlementaire, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir* ».
- **Ainsi, il apparaît difficile d'imaginer un recours à l'encontre de la deuxième partie de l'ordonnance**, qui détermine pourtant la répartition et l'usage de plus de 800 Milliards d'euros. De même, impossible d'entamer un recours pour s'assurer du respect des principes budgétaires.
- **Le Gouvernement serait ainsi libre de procéder aux coupes budgétaires qu'il souhaite, à l'augmentation des crédits aux armées, voire à la réforme de notre système social sans que rien ne s'oppose à son action.** Pour éviter la survenue d'un « *shutdown* » à l'américaine, notre Constitution lui préfère la faillite de l'État de droit.

\* \* \*

## Conclusion

*Les ordonnances de l'article 47 constituent donc une arme profondément antiparlementaire.*

*Elles offrent au Gouvernement un pouvoir exorbitant, inédit dans toutes les démocraties occidentales. La Constitution de la Vème République démontre une nouvelle fois son caractère autoritaire, qui n'a pour seule préoccupation que d'assurer, coûte que coûte, la primauté de l'exécutif sur le Parlement.*

*Les ordonnances de l'articles 47 alinéa 3 nient le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et de consentement du peuple à l'impôt (respectivement art. 16 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – DDHC de 1789). Elles opèrent, en ce sens, un retournement fondamental de la philosophie politique des régimes démocratiques modernes. L'autorité du gouvernement ne procède plus du peuple, mais d'un principe qui lui est juridiquement supérieur : La préservation des intérêts et de la continuité de l'Etat.*

*Pour ces raisons, nous plaillons pour la suppression du dispositif des ordonnances de l'article 47 alinéa 3.*