

L'équilibre délicat entre l'ordonnance budgétaire et le principe du consentement à l'impôt

Par

Lauren SILBERMAN - Docteur en droit public – Université Paris-Est Créteil

et

**Lena MILJKOVIC - Doctorante en droit public sous la direction du Pr. Alexandre
Maitrot de la Motte – Université Paris-Est Créteil**

Résumé : Exception au principe d'inaliénabilité de la Couronne, le principe du consentement à l'impôt s'est présenté comme une réponse plus ou moins efficace à la critique de l'État tyrannique permettant de démontrer l'absence d'atteinte à la propriété du peuple par la contrainte¹. Ce principe caractéristique des régimes démocratiques connaît une exception sous la Vème République en matière budgétaire : l'ordonnance de l'article 47, alinéa 3 de la Constitution offre au Gouvernement la possibilité de mettre en vigueur le projet de loi de finances par voie d'ordonnance, et ainsi de passer outre le vote du Parlement sur la loi de finances.

Mots-clés : Consentement à l'impôt – Ordonnance budgétaire – Budget – Loi de finances

¹ J. Garnier, *Traité de finances : l'impôt en général, son assiette, ses effets économiques*, 1862, 2^{ème} éd., Garnier frères, p. 195 ; N. Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, 2011, Éd. du Seuil, p. 30 ; J.-J. Bienvenu, « Impôt et propriété dans l'esprit de la Déclaration », *Droits*, n° 8, 1988, p. 136.

INTRODUCTION

Si la France a introduit le principe du consentement à l'impôt dès 615², c'est la Magna Carta, octroyée en Angleterre en 1215 par le roi Jean sans Terre, qui est perçue par la doctrine comme le point de départ du principe contemporain³, qui ne sera parachevé qu'avec le Bill of Rights de 1689⁴.

Le principe du consentement à la levée de l'impôt est au cœur de l'émergence du parlementarisme britannique qui s'inspire largement des théories du consentement de John Locke⁵, directement fondées sur l'acceptation des droits naturels de l'Homme et notamment du droit de propriété⁶, conservés par le consentement des sujets aux lois qui leur sont destinées. Inspirée par les écrits de Bodin⁷, cette théorie du consentement du propriétaire à l'atteinte à sa propriété est partagée par les théoriciens français, et notamment Rousseau qui attribue au peuple, ou à ses représentants, le pouvoir légitime d'établir les impôts⁸, ou encore l'Abbé Sieyès qui affirme que seule la Nation est en droit d'octroyer l'impôt⁹.

Ce principe, qui veut que l'État n'ait le droit d'atteindre la propriété qu'en vertu de l'autorisation directe, ou indirecte, des propriétaires, sera l'un des acquis des Révolutions

² L'article 8 de l'Édit de Clotaire II introduit timidement le début d'un consentement à l'impôt. Sur son étendue, voir A. Neurisse, *Histoire de l'impôt*, PUF, 1978, p. 40.

³ Une forme de consentement à l'impôt est observée dans la fiscalité de la Grèce antique, mais le consentement à l'impôt résultant du vote par les représentants trouve son origine dans la Magna Carta de 1215. De plus, les articles 12 et 14 de la Magna Carta ne s'intéressent qu'à deux impôts exceptionnels, ce qui infirme la portée qui est prêtée à cette chartre dans l'émergence du principe du consentement à l'impôt contemporain. Voir notamment R. de Bellescize, *Le mythe de la Magna Carta comme point de départ du consentement à l'impôt*, Gestion et finances publiques, 2021/1, pp. 14 à 21.

⁴ B. Cottret, *La révolution anglaise*, 2021, Perrin, p. 9.

⁵ J. Locke, *Le second Traité du gouvernement. Un essai sur l'origine véritable, l'étendue et la fin du Gouvernement civil*, PUF, 1994, Paris.

⁶ J. Locke, *Traité du gouvernement civil*, trad. D. Mazel, 1794-1795, Royez, p. 212 : « La grande fin que se proposent ceux qui entrent dans une société, étant de jouir de leurs propriétés, en sûreté et en repos ; et le meilleur moyen qu'on puisse employer, par rapport à cette fin, étant d'établir des lois dans cette société, la première et fondamentale loi positive de tous les états, c'est celle qui établit le pouvoir législatif [...] ». ».

⁷ Bodin, *Les Six livres de la République*, Livre VI, 1986, Fayard, pp. 160-161.

⁸ Rousseau, *Le citoyen, ou Discours sur l'économie politique*, 1765, p. 65.

⁹ Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, 1789, p. 12. La première mesure adoptée par l'Assemblée constituante a été la Déclaration des droits de l'Homme, qui se voulait un acte de reconnaissance des droits naturels et donc inhérents à l'Homme, mais aussi au citoyen et notamment au citoyen contribuable. Les articles 6, 13 et 14 de cette Déclaration deviennent la garantie constitutionnelle de l'égalité devant la loi fiscale (Cons. const., déc. n° 73-51 DC du 27 déc. 1973, *Loi de finances pour 1974*) et devant l'impôt (Cons. const., déc. n° 2018-745 QPC du 23 nov. 2018, *Thomas T.*), de l'égalité devant les charges publiques (Cons. const., déc. n° 2013-330 QPC du 28 juin 2013, *Nicole B.*) et du consentement à l'impôt.

anglaise¹⁰, américaine¹¹, puis française¹², et inspirera l'instauration du régime parlementaire dont l'organe législatif composé des représentants serait seul compétent pour consentir à la levée de l'impôt¹³.

Dans le contexte d'une démocratie semi-directe ou indirecte impliquant la représentation, le consentement à l'impôt ne peut être individuel. C'est donc le vote par les représentants de la loi de finances, ou de financement de la sécurité sociale, qui permet de consentir aux impôts pour l'année¹⁴. Toutes les constitutions adoptées depuis 1791 attribuent à l'organe législatif, composé de représentants, la prérogative d'adopter la loi de finances de l'année, avec une priorité d'examen par les députés. Si l'initiative est toujours attribuée au pouvoir exécutif, l'adoption de la loi de finances est l'apanage du pouvoir législatif.

Pourtant, la Constitution de la Vème République prévoit une exception à cette prérogative exclusive du Parlement. En effet, l'article 47, alinéa 3 de la Constitution octroie au Gouvernement la possibilité¹⁵ de mettre en vigueur le projet de loi de finances présenté au Parlement par voie d'ordonnance. Cette faculté offerte au Gouvernement, pour sanctionner le non-respect par le Parlement des délais fixés par cette même disposition, se présente comme une sanction considérable du Parlement, et une menace pour la garantie constitutionnelle du consentement à l'impôt¹⁶, certains auteurs considérant d'ailleurs qu'elle porte atteinte à « *la raison d'être du Parlement* »¹⁷. Pourtant, elle ne fait l'objet que de quelques lignes dans les ouvrages de finances publiques et la littérature démontre une certaine incertitude sur les contours, aussi bien de sa nature que de son contenu. Le recours aux ordonnances est cependant subordonné à la réunion de deux critères. D'une part, l'ordonnance ne peut être adoptée qu'en

¹⁰ Magna Carta, 1215 : « *Nul écuage ou aide ne sera établi dans notre royaume sans le consentement du commun conseil de notre royaume, à moins que ce ne soit pour le rachat [la rançon] de notre personne, pour armer notre fils aîné chevalier, ou pour le mariage de notre fille aînée, une fois seulement ; et dans tous ces cas, nous ne lèverons qu'une aide raisonnable ; il en sera de même pour les aides que nous lèverons sur la cité de Londres.* ».

¹¹ C. Monjou, « Question fiscale et révolution : l'exemple américain », in *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, n°1 pp. 54 et s.

¹² J. Necker, *De la Révolution française*, Tome 1, 1797, p. 9.

¹³ G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution*, 16e éd., Paris, Points, 2022, p. 435. W. Mastor, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Dalloz, coll. A savoir, 2021, p. 93.

¹⁴ Le consentement à l'impôt se distingue du consentement de l'impôt en ce qu'il se rapporte à l'acceptation de la vie en société et de la solidarité dans un contexte de société organisée ; il est implicite. Voir M. Bouvier, *L'impôt sans le citoyen ?*, 2019, LGDJ, p. 23.

¹⁵ P. Lalumière, *Les finances publiques*, Armand Collin, Coll. U, 1976, p. 274.

¹⁶ O. Henno, Proposition de loi constitutionnelle visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, avis n°407 (2025-2026), 17 février 2026.

¹⁷ J-C- Martinez, P. di Malta, *Droit budgétaire*, 2^{ème} éd., Litec, p. 287.

cas d'absence d'adoption ou de rejet définitifs par les assemblées¹⁸. D'autre part, il faut que le délai de soixante-dix jours à compter du dépôt du texte devant l'Assemblée nationale soit écoulé. Dans l'hypothèse où ces deux critères sont réunis, le Gouvernement est donc autorisé, par la Constitution, à faire entrer en vigueur le projet initial par voie d'ordonnance. Le régime juridique de cette dernière est également discuté, sa nature législative ou administrative étant incertaine¹⁹.

Parce que l'ordonnance budgétaire permet au Gouvernement de se substituer au Parlement, elle opère une conciliation délicate entre deux exigences constitutionnelles : la nécessité de garantir la continuité de l'État et le fonctionnement des institutions, et le principe démocratique de consentement à l'impôt.

Une proposition récente de révision déposée en décembre 2025 au Sénat²⁰, adoptée le 26 février 2026 et transmise le lendemain pour première lecture à l'Assemblée nationale, entendait initialement réviser cette disposition. Alors même que cette ordonnance se rapproche plus d'une chimère que d'une réalité²¹, la procédure n'ayant jamais été mise en œuvre, le recours à celle-ci a été envisagé en décembre 2025, relançant ainsi l'intérêt de la doctrine et des parlementaires à son égard.

Le texte propose d'encadrer le recours aux ordonnances budgétaires en imposant au Gouvernement de mettre en œuvre non pas le projet initial, mais celui tel que modifié par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat afin de « concilier l'exigence de continuité de l'État et de la sécurité juridique, qui justifie le recours aux ordonnances, avec le respect du rôle du Parlement et de l'expression de la volonté générale. »²². En outre, la proposition entendait mettre en place un contrôle systématique des

¹⁸ M. Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales - Exercice d'analyse juridique par anticipation », *AJDA*, 2025, p. 2185.

¹⁹ J-C- Martinez, P. di Malta, *Droit budgétaire*, 2^{ème} éd., Litec, p. 287 ; P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1966 ; S. Sydoryk, « Les ordonnances financières des articles 47 et 47-1 de la Constitution : réflexions sur le régime juridique d'un mécanisme inédit », *LDA*, déc. 2025 ; E. Quinart, « Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la constitution ? », *JP Blog*, 5 novembre 2025, https://blog.juspoliticum.com/2025/11/05/budget-que-sont-les-ordonnances-de-l'article-47-alinea-3-de-la-constitution-par-emilien-quinart/#_ftn10 ; M. Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales - Exercice d'analyse juridique par anticipation », *AJDA*, 2025, p. 2185.

²⁰ Texte n° 242 (2025-2026) de Mme Élisabeth DOINEAU, déposé au Sénat le 18 décembre 2025.

²¹ F. Faye, « L'improbable application de certaines dispositions constitutionnelles », in R. Le Bœuf et O. Le Bot (dir.), *L'inapplication du droit*, 2020, DICE Éditions, p. 39.

²² Texte n° 242 (2025-2026) de Mme Élisabeth DOINEAU, déposé au Sénat le 18 décembre 2025, exposé des motifs.

ordonnances budgétaires par le Conseil constitutionnel, et proposait de réviser l'article 61 de la Constitution en ce sens.

Cette étude s'intéresse à l'articulation entre la nécessité d'assurer la continuité budgétaire dans l'hypothèse d'une carence du Parlement dans ses prérogatives en la matière, et le principe de consentement à l'impôt matérialisé par un vote des représentants. Ainsi, si la faculté de recourir à l'ordonnance de l'article 47 de la Constitution peut paraître anecdotique, il n'en reste pas moins qu'elle est l'un des moyens constitutionnels dont dispose le Gouvernement pour garantir l'adoption d'une loi de finances pour l'année. La question du consentement à l'impôt dans l'hypothèse du recours à une telle ordonnance n'ayant pas fait l'objet d'une réponse doctrinale, elle permet d'interroger sur l'existence de différentes expressions de ce consentement, notamment en l'absence d'un vote exprès par les représentants.

Afin d'appréhender ces questions, deux axes seront étudiés. D'une part, une analyse de l'ordonnance en tant qu'instrument dissuasif et de sanction permettra de mettre en lumière les enjeux nécessairement pris en compte dans l'étude de l'articulation entre cet outil et le principe de consentement à l'impôt (I). D'autre part, l'étude des contours de la notion de consentement à l'impôt permettra de considérer les différentes possibilités de respecter ce principe constitutionnel dans le cadre d'une dérogation à son expression « normale » par la voie du vote par les représentants (II).

I. L'ordonnance budgétaire : l'expression ultime du parlementarisme rationalisé

L'ordonnance budgétaire prévue à l'article 47, alinéa 3 de la Constitution constitue une mesure inédite, illustration du parlementarisme rationalisé instauré sous la Vème République. Pensée comme une garantie ultime contre les blocages institutionnels ayant marqué les régimes antérieurs, elle permet au Gouvernement d'assurer la continuité de l'État malgré l'échec de la procédure parlementaire d'adoption de la loi de finances, constituant ainsi un moyen de substitution au vote parlementaire (B). Toutefois, en autorisant l'entrée en vigueur du budget sans vote définitif des assemblées, cette procédure porte nécessairement atteinte aux prérogatives du Parlement et interroge directement le principe de consentement à l'impôt, constituant une dérogation au principe selon lequel le prélèvement de l'impôt doit être autorisé par les représentants de la Nation (A).

A. Une dérogation aux principes constitutionnels entourant l'adoption du budget

Le consentement à l'impôt constitue le fondement historique de la démocratie représentative, justification première du régime parlementaire. Consacré par l'article 14 de la DDHC, il implique que les contribuables ont le droit de consentir à l'impôt, « *par eux-mêmes ou par leurs représentants* ». Ce principe trouve son origine dans la volonté révolutionnaire de mettre fin à l'arbitraire fiscal monarchique, en soumettant le prélèvement de l'impôt à l'autorisation des représentants de la Nation. La convocation des États généraux en 1789, puis leur transformation en Assemblée constituante, conduisent à l'abolition des privilèges et marquent la fin de l'Ancien Régime, dans lequel l'impôt relevait des prérogatives royales. Le principe selon lequel les contribuables doivent consentir à l'impôt est alors consacré.

Le vote annuel de la loi de finances permet ainsi de renouveler le consentement à l'impôt et participe, plus largement, à l'exercice de la souveraineté parlementaire. Au-delà de l'autorisation donnée par le Parlement à la perception des ressources publiques, ce dernier opère un contrôle sur les choix budgétaires du Gouvernement. En effet, l'article 14 de la DDHC prévoit que les citoyens ont le droit de constater « *la nécessité de la contribution publique* » et « *d'en suivre l'emploi* ». Le vote par le Parlement de la loi de finances permet ainsi non seulement d'autoriser le prélèvement de l'impôt, mais aussi de contrôler les orientations de la politique budgétaire du Gouvernement, légitimant encore davantage le prélèvement fiscal. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs fait référence à l'exigence de « *bon usage des deniers publics* »²³ à plusieurs reprises, faisant ainsi ressortir l'idée que le consentement à l'impôt implique également le contrôle de l'utilisation des ressources publiques²⁴. Mais l'entrée en vigueur du budget par voie d'ordonnance sans vote du Parlement porte atteinte à cette exigence de consentement à l'impôt par les parlementaires, et au principe de légalité de l'impôt duquel il découle : en effet, la perception des impôts est autorisée alors même que les représentants des contribuables n'ont pas définitivement voté la loi autorisant cette perception. Cette faculté tend à affaiblir considérablement le rôle du Parlement en matière budgétaire, et à remettre

²³ Cons. const., déc. n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, cons. 10 ; Cons. const., déc. n° 2003-489 DC du 29 déc. 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 33 ; Cons. const., déc. n° 2004-506 DC du 2 déc. 2004, *Loi de simplification du droit*, cons. 33 et 37 ; Cons. const., déc. n° 2006-545 DC du 28 déc. 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24 ; Cons. const., déc. n° 2008-567 DC du 24 juill. 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 9.

²⁴ De cette exigence de consentement à l'impôt découle le principe de légalité de l'impôt. L'article 34 de la Constitution dispose que : « [l]a loi fixe les règles concernant : [...] -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie. ».

nécessairement en cause le principe et l'exigence de consentement à l'impôt, dès lors que le débat parlementaire relatif aux recettes et dépenses publiques est réduit et le vote parlementaire rendu dispensable.

L'ordonnance budgétaire a ainsi pour effet de déroger à ce principe. En consacrant une telle prérogative au profit du Gouvernement, le constituant de 1958 a entendu privilégier la continuité de l'État, lorsque le Parlement n'entend pas exercer ses prérogatives dans le délai qui lui est imparti. Cette procédure traduit un déséquilibre important en matière budgétaire, dans laquelle l'exécutif dispose de prérogatives particulièrement étendues.

C'est dans ce contexte que le Sénat a déposé, le 18 décembre 2025, une proposition de loi constitutionnelle visant à renforcer les garanties constitutionnelles encadrant l'examen des textes budgétaires²⁵. La nature législative reconnue aux ordonnances par cette proposition de révision constitutionnelle affirme ce caractère dérogatoire, notamment aux articles 34 et 47, alinéa 1^{er} de la Constitution.

Outre la révision des articles 47 et 61 de la Constitution, cette proposition entend également instaurer, à l'article 47-1, une loi spéciale en matière de financement de la sécurité sociale.

Adoptée par cette chambre le 26 février 2026, elle a été transmise en première lecture à l'Assemblée nationale le 27 février 2026. En cours d'examen dans une tout autre configuration, cette proposition visait initialement à limiter la portée de l'ordonnance budgétaire et à mieux prendre en compte les votes du Parlement, en encadrant les modifications unilatérales du texte par le Gouvernement tout en conservant un débat parlementaire minimal.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 47 permet au Gouvernement de mettre en vigueur « *les dispositions du projet* ». Le silence du constituant sur la notion de « *projet* » laisse place à une multitude d'interprétations : soit le gouvernement est contraint par le texte initial, soit il dispose d'une marge de manœuvre dans la prise en compte, ou non, des amendements proposés et adoptés par les deux assemblées²⁶, soit il est contraint de les intégrer au texte mis en vigueur.

²⁵ Proposition de loi constitutionnelle, déposée au Sénat par Elisabeth Doineau le 18 décembre 2025 et adoptée par le Sénat le 26 février 2026, 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, n° 2541, déposée le vendredi 27 février 2026 à l'Assemblée nationale.

²⁶ Sur le contenu de l'ordonnance budgétaire, voir P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1966 ; S. Sydoryk, « Les ordonnances financières des articles 47 et 47-1 de la Constitution : réflexions sur le régime juridique d'un mécanisme inédit », *LDA*, déc. 2025 ; E. Quinart, « Budget : que sont les ordonnances de

C'est au regard de cette incertitude sur le contenu de ces ordonnances que la proposition de loi du 18 décembre 2026, dans sa rédaction initiale, prévoyait que le projet adopté par voie d'ordonnance serait celui « *tel que déposé en première lecture sur le bureau de l'Assemblée nationale et modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat,* »²⁷, ce qui aurait permis de tenir compte des débats parlementaires déjà advenus et de conserver les éventuels amendements déposés par les parlementaires.

La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat a proposé de revenir à une conception plus restrictive du contenu de ces ordonnances, en le limitant au texte initial sans ajout ni retranchement afin, d'une part, de maintenir l'équilibre financier global tel qu'il apparaît dans le texte initial et, d'autre part, de maintenir le caractère exceptionnel de celle-ci²⁸. *In fine*, si le texte proposé ne modifie pas le contenu de l'ordonnance, il met fin aux débats sur ce point à ce stade.

B. La sanction de la défaillance du Parlement

Afin de pallier les difficultés rencontrées sous les IIIème et IVème Républiques, la Constitution de 1958 organise strictement la procédure budgétaire, qui est initiée par le Gouvernement et, en

l'article 47, alinéa 3 de la constitution ? », JP Blog, 5 novembre 2025, https://blog.juspoliticum.com/2025/11/05/budget-que-sont-les-ordonnances-de-l'article-47-alinea-3-de-la-constitution-par-emilien-quinart/#_ftn10 ; M. Carpentier, « Les ordonnances budgétaires et sociales - Exercice d'analyse juridique par anticipation », *AJDA*, 2025, p. 2185.

²⁷ 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, article 1^{er} :

« *L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :*

1° *Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

« *L'avis du Conseil d'État mentionné au deuxième alinéa de l'article 39 est transmis au Parlement. » ;*

2° *Au troisième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « , tel que déposé en première lecture sur le bureau de l'Assemblée nationale et modifié, le cas échéant, par les dispositions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, ».* »

²⁸ Proposition de loi constitutionnelle, adoptée par le Sénat, 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, n° 2541, déposée le vendredi 27 février 2026, article 1^{er} :

« *L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :*

1° *(Supprimé)*

2° *Le troisième alinéa est ainsi modifié :*

a) *Les mots : « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur » sont remplacés par les mots : « le projet initialement déposé peut être mis en œuvre » ;*

b) *(nouveau) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « L'ordonnance entre en vigueur le deuxième jour suivant le lendemain de sa publication. » ;*

3° *(nouveau) Au quatrième alinéa, après le mot : « impôts », sont insérés les mots : « ainsi que de recourir à l'emprunt ».* »

principe, achevée par le Parlement. La temporalité est au centre de la procédure budgétaire, qui doit répondre à un calendrier constitutionnellement garanti²⁹.

En principe, le projet de loi de finances préparé par le Gouvernement, en vertu des articles 39 de la Constitution et 38 de la LOLF, doit être déposé en premier lieu à l'Assemblée nationale le 1^{er} mardi d'octobre. Ce dépôt marque le point de départ de la procédure budgétaire, dont la cadence est strictement encadrée par les délais fixés par l'article 47 de la Constitution³⁰. Le non-respect du délai de quarante jours imposé à l'Assemblée entraîne la possibilité d'une saisine du Sénat par le Gouvernement, qui dispose alors de quinze jours pour se prononcer sur le texte qui lui a été soumis. La carence des assemblées dans les délais impartis permet au Gouvernement de mettre en œuvre la procédure spécifique de l'ordonnance budgétaire, et ainsi l'adoption par ordonnance du projet déposé.

Afin d'éviter la pratique des douzièmes provisoires et de garantir l'adoption d'un budget en temps utile³¹, la Constitution, en ses articles 40 et 49 alinéa 3, et la LOLF, en son article 38 permettant au Gouvernement de demander une habilitation législative en matière financière, offrent des solutions pour remédier aux difficultés à obtenir le vote d'une loi de finances avant le 31 décembre. Plus communes, les lois de finances spéciales constituent également une alternative pour accorder du temps supplémentaire dans l'adoption de la loi de finances de l'année³². Ces solutions garantissent toutes le respect des articles 14 de la DDHC et 34 de la Constitution en faisant intervenir le vote du Parlement.

Le mécanisme de l'ordonnance budgétaire traduit cependant une tout autre logique, et notamment une volonté du constituant d'éviter tout blocage parlementaire en matière

²⁹ G. Carcassone, M. Guillaume, *La Constitution*, 4^{ème} éd., 2019, Point, p. 240.

³⁰ Article 47 de la Constitution :

« Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

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. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session. ».

³¹ R. Poirot, « La garantie constitutionnelle de continuité budgétaire », *JCP G*, n° 43-44, 28 octobre 2024, doctr. 1288.

³² A. Baudu, *Droits des finances publiques*, Dalloz, 2025, p. 352.

budgétaire par l'introduction d'une mesure dissuasive au profit du Gouvernement³³. Certains auteurs y voient même « *un procédé d'exécution forcée* », l'ordonnance réalisant une « *substitution d'action* »³⁴.

Ce mécanisme s'inscrit évidemment dans la logique globale de rationalisation du parlementarisme voulu par le Général de Gaulle. Si elle permet de garantir la continuité de l'État et des institutions en l'absence de vote du projet de loi de finances par le Parlement, sa raison d'être est avant tout de dissuader les assemblées de s'attarder sur les discussions. Parce que la loi de finances conditionne le fonctionnement de l'État, en autorisant la perception des ressources publiques et l'exécution des dépenses nécessaires au maintien des services publics et à l'exercice des missions régaliennes, l'ordonnance permet de pallier l'éventuel échec de la procédure parlementaire, qui compromettrait la continuité de l'État et le fonctionnement de l'administration.

Cette procédure constitue donc autant un instrument de contrainte exercé sur le Parlement, qu'un ultime remède à l'impossibilité d'adopter un budget avant la fin de l'année. En encadrant strictement les délais d'examen du projet de loi de finances, et en prévoyant la possibilité d'une entrée en vigueur du budget par voie d'ordonnance, l'article 47 renforce sensiblement le rôle du Gouvernement dans la procédure budgétaire. L'exécutif dispose alors d'un moyen de pression important, en sus de l'exclusivité d'initiative qui lui revient.

Si elle est particulièrement dissuasive, la procédure de l'ordonnance budgétaire n'a toutefois jamais été mise en œuvre sous la Vème République. Malgré les difficultés rencontrées lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2026, marquées notamment par plusieurs engagements de la responsabilité du Gouvernement en vertu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution³⁵ et le rejet des motions de censure, l'exécutif n'a pas eu recours à l'ordonnance budgétaire.

³³ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 (DPS)*, volume II, Paris : La Documentation française, p. 490. Il ressort des débats que cette ordonnance poursuit un double objectif : d'une part, elle permet au Gouvernement de remplir la tâche qui lui incombe, et, d'autre part, de sanctionner la carence du Parlement.

³⁴ J-C- Martinez, P. di Malta, *Droit budgétaire*, 2^{ème} éd., Litec, p. 287.

³⁵ L'article 49 al. 3 de la Constitution prévoit la possibilité pour le Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ; le projet est considéré comme adopté, sauf dans le cas où une motion de censure est déposée dans les vingt-quatre heures suivantes et votée dans les conditions prévues par l'al. 2 de ce même article.

En tout état de cause, et malgré son caractère purement théorique, l'ordonnance budgétaire est l'une des manifestations les plus significatives du parlementarisme rationalisé sous la Vème République, octroyant au Gouvernement le droit de se substituer au Parlement et dérogeant ainsi au principe de légalité de l'impôt et donc à celui du consentement à l'impôt par le Parlement exprimé par le vote de la loi de finances³⁶.

II. La nécessité de repenser la notion de consentement à l'impôt dans le cadre de l'ordonnance budgétaire

Les articles 39 alinéa 2 de la Constitution et 38 de la LOLF prévoient une collaboration entre le Gouvernement et le Parlement pour l'adoption de la loi de finances. Si le ministre des Finances, sous l'autorité du Premier ministre, est chargé de préparer les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres, le Parlement se voit attribuer la compétence pour voter le projet qui lui a été présenté. Cette attribution de compétence permet de concilier la complexité et la technicité de la préparation d'un budget et le principe de légalité de l'impôt qui traduit celui du consentement à l'impôt. Or, dans le cadre de l'ordonnance budgétaire, cette collaboration est interrompue du fait de la carence du Parlement. Si le consentement à l'impôt ne résulte que du vote de la loi de finances par le Parlement, la question de sa subordination à une telle collaboration peut être remise en cause (A). En outre, une lecture littérale de l'article 14 de la DDHC permettrait d'admettre l'expression de ce consentement au niveau des citoyens, et non de leur représentant (B).

A. Le consentement de l'impôt et la légitimité de l'impôt : un consentement non subordonné au vote de la loi de finances ?

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme précise que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* ». Les citoyens transfèrent ainsi leur droit à consentir à l'impôt à leurs représentants par le suffrage.

De ce texte découle que le principe du consentement à l'impôt correspond à une acceptation démocratique des prélèvements, ce qui a pour effet de lui attribuer sa légitimité, s'opposant

³⁶ P. Lalumière, « Article 47 », in : François Luchaire et Gérard Conac, *La Constitution de la République française*, 2^e éd., Paris : Economica, 1987, p. 916.

ainsi aux impôts arbitraires de l'Ancien Régime³⁷. Le principe du consentement à l'impôt permet donc de légitimer l'impôt. Cette légitimité, selon le Professeur Bouvier, se trouve sous trois aspects qui réunissent les conditions du consentement à l'impôt : la légitimité juridique, la légitimité politique et enfin la légitimité gestionnaire³⁸. Le consentement à l'impôt dépend donc également de la légitimité de celui qui l'exprime³⁹.

La reconnaissance au seul Parlement de la capacité de consentir à l'impôt résulte d'une assimilation de la notion de « représentants » aux seuls membres du Parlement, dont découle le principe de légalité de l'impôt. Cette conception octroie la légitimité juridique au Parlement pour consentir à l'impôt. Alors que les articles 39 de la Constitution et 38 de la LOLF prévoient la compétence exclusive du Gouvernement dans la préparation du budget, les articles 34 et 47, alinéa 1^{er} de la Constitution attribuent au Parlement une compétence exclusive dans l'adoption des règles d'assiette, de taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, et dans le vote des projets de loi de finances. Il découle de ces dispositions qu'il revient au Parlement de consentir à l'impôt proposé par le Gouvernement.

L'attribution des compétences par la Constitution a pour effet de subordonner le consentement à l'impôt à cette collaboration. En effet, d'une part, le Parlement ne peut pas être à l'initiative du budget, et, d'autre part, le Gouvernement ne peut y consentir. Ainsi, et pour reprendre les mots de Laufenburger, « *le budget financier est de par son contenu un acte du pouvoir exécutif. Mais en vertu du principe traditionnel du consentement de l'impôt et de son emploi par les représentants du peuple, il est dans tous les pays, même en Russie soviétique, « enveloppé » par une loi d'ensemble voté par le Parlement.* »⁴⁰.

Si le Parlement était considéré comme seul légitime en tant qu'organe unique de production de la norme, cette vision légicentriste ne se prête plus à la norme financière. En effet, la compétence budgétaire étant exclusivement dévolue au pouvoir exécutif, et l'influence du Parlement sur le budget ayant été largement restreinte par la Constitution et la LOLF, la légitimité juridique issue des articles 34 et 47 alinéa 1^{er} de la Constitution ne suffit plus à considérer que les conditions du consentement à l'impôt sont réunies.

³⁷ W. Mastor, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Dalloz, coll. A savoir, 2021, p. 93.

³⁸ M. Bouvier, « Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ? », *RFFP*, sept. 2021, p. 218.

³⁹ M. Bouvier, « Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ? », *RFFP*, sept. 2021, p. 217.

⁴⁰ H Laufenburger, *Finances comparées : Etats-Unis, France, Angleterre, URSS*, 3^{ème} éd., Sirey, 1964.

En effet, si la Constitution prévoit la compétence exclusive du Parlement pour voter les mesures relatives à la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée de l'impôt, elle octroie au Gouvernement la compétence de les déterminer et restreint drastiquement la possibilité pour le Parlement de s'associer à cette œuvre⁴¹. Cela remet en cause la légitimité politique reconnue au Parlement⁴² dans sa capacité à consentir à l'impôt.

Or, l'ordonnance budgétaire, parce qu'elle permet la mise en œuvre du projet de loi de finances par le Gouvernement, rompt cette collaboration. En effet, le Parlement étant en situation de carence au regard du cadre temporel fixé par les articles 47 de la Constitution et 40 de la LOLF, le vote nécessaire à l'adoption du budget est abandonné au profit d'une ordonnance dont la nature est incertaine⁴³. Dans cette hypothèse, le consentement à l'impôt n'est pas le fruit du vote du Parlement, ce qui ne veut pas forcément dire que l'impôt n'est pas consenti. La révision constitutionnelle de l'article 61 de la Constitution, proposée le 18 décembre 2025, adoptée par le Sénat le 26 février 2026 et transmise à l'Assemblée le lendemain, parce qu'elle prévoit une transmission obligatoire des ordonnances budgétaires au Conseil constitutionnel, semble clore le débat sur la nature de ces ordonnances en les assimilant à des lois⁴⁴.

Mais la question de la légitimité peut également être recherchée dans l'intention du Constituant, qui prévoit une dérogation dans l'hypothèse où le Parlement légitime n'aurait pas assuré ses prérogatives. En effet, l'article 47 alinéa 3 de la Constitution peut être considéré comme une habilitation faite au Gouvernement de prendre la place du Parlement lorsque celui-ci n'a pas respecté les délais qui lui étaient imposés. En effet, il avait été proposé de rédiger l'article 42 de la Constitution en ces termes : « *Si le Parlement ne s'est pas prononcé, le cas échéant, selon la procédure prévue à l'article 40, dans le délai de deux mois et demi, à compter du dépôt des projets, qui doit avoir lieu le premier jour de la session d'octobre, leur mise en vigueur et la répartition des crédits peuvent, après application de la procédure prévue à l'article 40, être décidées par ordonnance ayant force de loi* »⁴⁵. Si cette rédaction a été abandonnée, elle

⁴¹ P. Amssek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Revue Administrative*, 1970, p. 655.

⁴² P. Lalumière, *Les finances publiques*, Armand Collin, 1976, p. 291.

⁴³ E. Quinart, « Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la constitution ? », JP Blog, 5 novembre 2025, https://blog.juspoliticum.com/2025/11/05/budget-que-sont-les-ordonnances-de-l'article-47-alinea-3-de-la-constitution-par-emilien-quinart/#_ftn10.

⁴⁴ 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, article 3.

⁴⁵ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 (DPS)*, volume II, Paris : La Documentation française, p. 650.

démontre néanmoins que cette ordonnance a été pensée comme une habilitation accordée au Gouvernement, par la Constitution, de se substituer au Parlement.

En outre, la lecture de l'article 14 de la DDHC comme attribuant au seul Parlement la qualité de représentant au sens de cette disposition ne prend cependant pas en compte l'élection du Président au suffrage universel direct depuis la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Cette élection au suffrage universel direct du Président de la République, corrélée à la révision de la durée du mandat présidentiel pour la faire coïncider avec celle des députés élus selon les mêmes modalités, a pourtant eu pour effet d'attribuer à ce dernier la même légitimité politique que celle reconnue aux représentants à l'Assemblée⁴⁶. Ainsi, la question d'une extension au Président de la République de la qualité de représentant au sens de l'article 14 de la DDHC au même titre que les membres de l'Assemblée, dans le contexte d'une élection selon les mêmes modalités et du choix du Constituant d'attribuer au Gouvernement la compétence budgétaire, permet d'interroger la capacité du Président de la République, signataire de l'ordonnance budgétaire, à consentir à l'impôt en tant que représentant des citoyens⁴⁷. Le fait que la signature du Président de la République soit requise, sous peine d'empêcher son adoption et donc la mise en œuvre du projet de loi de finances, corrélé à la nature législative reconnue à cette ordonnance par les parlementaires, permet d'y voir ici une garantie du consentement à l'impôt par un représentant des citoyens⁴⁸.

B. Un consentement à l'impôt par l'acceptation du contribuable envisageable en l'absence de loi de finances : du consentement à l'impôt au consentement à payer l'impôt

Le consentement à l'impôt passe par le vote de la loi de finances par le Parlement. Cette acceptation est le fait du système représentatif mis en place pour des raisons évidentes d'impossibilité technique de recueillir le consentement individuel des contribuables. En l'absence d'un tel vote, notamment dans l'hypothèse de la mise en œuvre du budget par ordonnance, la question de l'existence de ce consentement se pose.

⁴⁶ M-A Cohendet, *Le président de la République*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2010, p. 30.

⁴⁷ C. Guiné, « Le parlement et le consentement à l'impôt », *RFFP*, sept. 2021, p. 243.

⁴⁸ E. Quinart, « Budget : que sont les ordonnances de l'article 47, alinéa 3 de la constitution ? », JP Blog, 5 novembre 2025, https://blog.juspoliticum.com/2025/11/05/budget-que-sont-les-ordonnances-de-larticle-47-alinea-3-de-la-constitution-par-emilien-quinart/#_ftn10.

Deux hypothèses sont envisageables : la première est celle où l'ordonnance ne met pas fin au processus législatif, mais n'a que vocation à mettre en œuvre le projet de loi de finances en même temps que le texte reste discuté devant le Parlement. Dans cette hypothèse, le consentement à l'impôt intervient *a posteriori* au moment de l'adoption de la loi de finances qui rend l'ordonnance caduque⁴⁹. La seconde est celle où l'ordonnance a pour effet de mettre fin à la procédure législative. Dans cette hypothèse, le consentement peut être recherché chez les citoyens directement au stade de l'application des dispositions de la loi de finances par l'acceptation de s'y soumettre. En effet, la lettre de l'article 14 de la DDHC laisse à penser que le consentement peut soit être exprimé par le citoyen, soit par ses représentants. Ainsi, en l'absence de consentement par les représentants, la soumission du contribuable à son obligation déclarative⁵⁰ affirme indéniablement son consentement à soumettre son patrimoine et ses revenus à l'administration fiscale dans le but de la liquidation et du recouvrement de l'impôt⁵¹. Si le consentement est le fait de donner son accord à une action⁵², le consentement théorique à l'impôt, tel qu'il est prévu et garanti par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, rejoint son corollaire nécessaire qui est l'acceptation de payer l'impôt.

L'impôt, tel qu'il a évolué depuis le début du XXe siècle, peut être perçu comme un acte en trois temps. La première étape réside dans le vote de la loi de finances qui correspond au consentement à l'impôt, les représentants constatent la nécessité de l'impôt, consentent à l'établissement d'un prélèvement ainsi qu'à ses modalités de liquidation et de recouvrement. Cette étape est purement théorique pour le contribuable dont le consentement n'est qu'indirect et n'intervient qu'au moment des élections législatives et locales. La loi de finances étant votée, la deuxième étape concrétise ce consentement à l'impôt en impliquant directement le contribuable qui sera informé des modalités de liquidation et de recouvrement de son impôt.

À ce stade, le contribuable réaffirme son consentement en procédant effectivement à son obligation déclarative. C'est au regard de cette deuxième étape que la distinction entre consentement à l'impôt et consentement à payer l'impôt intervient. C'est la « légitimité

⁴⁹ S. Sydoryk, « Les ordonnances financières des articles 47 et 47-1 de la Constitution : réflexions sur le régime juridique d'un mécanisme inédit », *LPA*, déc. 2025.

⁵⁰ Il n'est envisagé ici que l'hypothèse des impôts déclaratifs, mais le raisonnement est également pertinent pour les impositions indirectes dès lors que le contribuable est conscient de sa taxation.

⁵¹ En matière d'impôts indirects, le contribuable affirme son consentement à payer l'impôt par le paiement effectif de la taxe, le redevable se soumettant à son obligation par la déclaration et le reversement des taxes effectivement collectées.

⁵² F. Bottini, P.-O. Chaumet, C. Denis, J.-L. Hérin, M.-F. Hérin, A. Jarlot et C. Puigelier, « Consentement » in Dictionnaire juridique, 5e édition, Bruxelles, Bruylant, 2025, p. 271.

gestionnaire » selon les termes du Professeur Bouvier⁵³. Dès lors que le contribuable accepte de se soumettre intégralement à son obligation qui découle directement du consentement à l'impôt par les représentants, il est possible de considérer qu'il réitère son consentement et qu'il consent également à payer l'impôt. En revanche, le refus du contribuable de se soumettre intégralement à son obligation, en minorant sa déclaration par fiction ou dissimulation, démontre une distorsion entre le consentement à l'impôt et le consentement à payer l'impôt. Le contribuable, en refusant de se soumettre à l'obligation à laquelle il a indirectement consenti, affirme pourtant son refus de s'y soumettre. Cette contradiction entre le consentement théorique et le consentement pratique dans ces hypothèses justifie la reconnaissance de deux notions, la première étant celle tirée de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et la seconde celle du consentement à payer l'impôt. Cette distinction entre consentement à l'impôt et consentement à payer l'impôt est théorisée par Michel Bouvier, qui emploie les expressions « consentement à l'impôt » et « consentement de l'impôt »⁵⁴ pour mettre l'accent sur l'évolution de la conception de l'impôt. Pour lui, le consentement de l'impôt apparaît avec le changement de nature de l'impôt, qui serait passé d'un prélèvement obligatoire solidaire et donc sans contrepartie à la contrepartie du service public auquel les citoyens admettent de participer. Ainsi, l'impôt ne serait plus un moyen de financement de l'État non affecté, mais une taxe affectée à laquelle le contribuable accepte de se soumettre dès lors qu'il s'agit de la rémunération de services tangibles rendus par l'État. La théorie du Professeur Bouvier repose ainsi sur l'évolution de la perception de l'impôt par le contribuable et de la conception clientéliste de l'impôt⁵⁵.

Or, à cette distinction entre consentement « à » et « de » l'impôt peut s'ajouter celui de « payer » l'impôt, qui représente le consentement individuel effectif du destinataire de l'obligation fiscale. Le contribuable affirme explicitement son consentement en déclarant ses revenus effectifs, ou en effectuant une opération qu'il sait imposable.

⁵³ M. Bouvier, « Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ? », *RFFP*, sept. 2021, p. 218.

⁵⁴ M. Bouvier, « Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen contribuable », in « Fiscalité : l'affaire des citoyens », *Cahier Français*, n° 405 juillet-août 2018, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/268486-le-consentement-de-limpot-les-mutations-du-citoyen-contribuable>.

⁵⁵ Vedel, *Présentation RFFP*, 1983, n°1, pp 1 à 9. Le Doyen Vedel insiste sur le rapport entre la nécessité de l'impôt et le consentement à l'impôt qui compose la légitimité de l'impôt. Le contribuable qui aura constaté la nécessité de l'impôt y consentira. Cette conception du citoyen-contribuable maintient la distinction entre le consentement théorique et le consentement effectif, en ce que le même raisonnement est tenu par le contribuable au niveau individuel. En effet, la première étape reste celle de la décision collective soit une constatation collective de la nécessité par les représentants, puis un consentement à l'impôt par le vote de la loi fiscale puis, au niveau individuel, une nouvelle analyse de la nécessité, et enfin un consentement individuel à se soumettre à l'obligation fiscale consentie au regard de l'appréciation de la nécessité de l'impôt.

Cette conception du consentement à l'impôt par les citoyens qui y sont soumis rétablit l'équilibre entre la nécessité de la continuité de l'État, et donc de l'adoption d'un budget pour l'année, et le principe fondamental du consentement garanti par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.