

Les prérogatives du Parlement mises à mal par le recours régulier aux ordonnances

Une proposition de loi socialiste au Sénat veut contrer la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel donnant valeur législative à des mesures non ratifiées par les parlementaires

Au moment où monte le débat sur le recours de plus en plus fréquent par les gouvernements aux ordonnances pour légiférer, une proposition de loi constitutionnelle a été déposée sur le bureau du Sénat par Jean-Pierre Sueur, sénateur (Parti socialiste, PS) du Loiret, pour rééquilibrer les pouvoirs entre le Parlement et l'exécutif en matière de fabrication de la loi.

Signée par les autres membres du groupe socialiste, cette proposition de révision constitutionnelle a peu de chances de prospérer au-delà du Sénat. En tout cas d'ici à l'élection présidentielle prévue en 2022. Son éventuelle inscription à l'ordre du jour du Palais du Luxembourg au moment de la niche réservée au PS n'est pas encore décidée.

Le débat soulevé, derrière un aspect juridique forcément technique, porte sur des questions de principe. « L'exposé des motifs de ma proposition de loi est aussi un manifeste politique sur la place du Parlement face à l'exécutif », justifie M. Sueur. Il souhaite prendre le contre-pied d'une récente jurisprudence du Conseil constitutionnel dans laquelle il voit des « effets nocifs » pour les équilibres démocratiques.

Le 28 mai 2020, l'Institution présidée par Laurent Fabius remettait en cause une interprétation constante selon laquelle les dispositions d'une ordonnance

qui n'avait jamais été ratifiée par le Parlement restaient du domaine réglementaire, donc soumis au contrôle du Conseil d'Etat. Arguant de la nécessité de pouvoir mener un contrôle de constitutionnalité sur ces dispositions, elle a jugé pour la première fois dans ce dossier portant sur l'installation d'éoliennes, que certaines des dispositions d'une ordonnance non ratifiée à l'issue de la période prévue dans la loi d'habilitation pouvaient avoir valeur législative.

La ratification, « une formalité »

Quatorze mois après cette décision, les constitutionnalistes restent divisés sur ses conséquences. Pour M. Sueur, qui a largement consulté avant de rédiger sa proposition de loi, la jurisprudence élaborée par le Conseil constitutionnel est tout simplement contraire au principe constitutionnel selon lequel « la loi, expression de la volonté générale, ne peut naître que de la délibération publique ». Il l'accuse d'avoir inventé « la législation par voie gouvernementale », seule la loi d'habilitation ayant fait l'objet d'un vote par le Parlement.

Un projet de loi de ratification, qui donne parfois lieu lors du débat au Parlement à des modifications des mesures inscrites dans l'ordonnance par le gouvernement, ne serait plus nécessaire. Cela repose « implicitement sur une conception de la ratification

vue comme une formalité », s'inquiète le sénateur.

Selon l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi de ratification devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Mais le vote de ce projet de loi n'est pas une condition de validité de l'ordonnance. La ratification reste néanmoins indispensable pour donner « force de loi » à l'ensemble d'une ordonnance.

Le recours aux ordonnances, souvent motivé par la volonté gouvernementale d'intervenir dans un calendrier serré alors que l'agenda parlementaire est encombré de textes en attente d'examen, serait ainsi encouragé. M. Sueur évoque « le risque d'une substitution de fait de l'exécutif au législatif » dans un nombre croissant de cas alors que, déjà, 51 % des textes intervenus dans le domaine législatif entre 2007 et 2020 provenaient d'ordonnances.

Le sénateur PS Jean-Pierre Sueur évoque « le risque d'une substitution de fait de l'exécutif au législatif »

L'article premier de la proposition de loi prévoit donc de préciser dans l'article 38 de la Constitution que les dispositions des ordonnances prises dans le domaine législatif n'acquiescent force de loi qu'à compter de leur « ratification expresse ». Même si, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, elles ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif dès que le délai prévu par la loi d'habilitation est passé.

Une fois ce principe établi, les articles 2 et 3 de la proposition de réforme organisent le contrôle de constitutionnalité des dispositions entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel en fonction du calendrier (pendant la période d'habilitation ou après). Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, y voit « une usine à gaz ». Il conteste d'ailleurs l'interprétation faite par le sénateur de la décision du 28 mai 2020, y voyant au contraire un renforcement du contrôle des mesures prises par le gouvernement.

Pour l'heure, M. Sueur se veut confiant dans la capacité à convaincre ses collègues de l'opposition de droite, majoritaires. « Dans les débats au Sénat, le ras-le-bol des ordonnances monte », assure-t-il. ■

JEAN-BAPTISTE JACQUIN