

PROJET DE LOI FONCTION PUBLIQUE

LES ORDONNANCES

Fiche n°2

Le recours aux ordonnances par le gouvernement étant sujet de nombreuses polémiques quant au caractère démocratique de cette procédure, il apparaît utile de rappeler quelques principes élémentaires sur le fonctionnement des institutions républicaines.

Si le recours aux ordonnances est prévu par plusieurs articles de la Constitution du 4 octobre 1958, seul [l'article 38](#) présente aujourd'hui un intérêt. En effet, aux termes de cet article en son premier alinéa, « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.* » C'est ce qui est souvent désigné pour le terme d'habilitation législative.

La constitution de la Vème République se caractérise notamment par la définition du domaine de la loi (article 34 de la Constitution, voir fiche n°1). Dans ce domaine, seul le Parlement peut modifier l'ordonnancement juridique, en légiférant. Toutefois, l'article 38 permet au gouvernement de solliciter l'autorisation du Parlement pour exécuter son programme en intervenant dans le domaine de la loi.

Dès lors, comment contester le caractère démocratique d'une institution constitutionnelle, sauf à remettre en cause le caractère démocratique de la Constitution elle-même ? En effet, si cette pratique peut apparaître comme un dessaisissement du parlement, il importe de rappeler qu'elle n'est en rien nouvelle puisque ces habilitations législatives existaient déjà sous la IIIème République sous le terme de décrets-lois. Ceux-ci furent interdits par la Constitution de 1946, mais la procédure réapparut très vite.

Les critiques sur le recours aux lois d'habilitation mettent en exergue leur prétendu caractère anti-démocratique : les représentants de la Nation élus par le peuple, les députés, sont dessaisis du pouvoir de discuter des textes. L'argument serait d'autant plus vrai que le Sénat est lui aussi écarté de l'élaboration des textes.

En réalité, la question fondamentale réside dans la responsabilité des élus à l'Assemblée nationale et non dans le caractère démocratique de la procédure puisque celle-ci est autorisée et limitée par la Constitution. En effet, outre la mention impérative de délais, les ordonnances ne peuvent être élaborées qu'après le vote d'une loi qui les autorise. Aussi, si le parlement est écarté, c'est parce que la majorité élue au suffrage universel direct l'a voulu, ce qui renvoie à la responsabilité des élus de la majorité notamment.

Le gouvernement est issu des rangs de la majorité dans le régime parlementaire, voulu par la constitution de la Ve République. Il revient aux députés d'exercer leur contrôle, soit en refusant de voter la loi d'habilitation, soit en refusant de ratifier les ordonnances lorsqu'elles leurs sont soumises, sachant qu'une ordonnance non ratifiée encourt la censure du Juge Administratif. Il importe de rappeler que les ordonnances ratifiées rejoignent le rang de la loi dans la hiérarchie des normes, et sont donc susceptibles d'être soumises au Conseil constitutionnel.

Cette procédure a vocation à permettre au gouvernement de mettre en place son programme rapidement car la procédure législative est souvent trop longue. Serait-il démocratique de bloquer l'activité gouvernemental en lui interdisant de gouverner ? Ce serait un retour au régime d'assemblée tant décrié, et à l'instabilité gouvernementale que chacun s'accorde à fustiger.

Enfin, il faut rappeler que le Président de la République est le gardien des institutions. En application de l'article 13 de la Constitution, il « signe les ordonnances ». Si l'emploi du présent de l'indicatif met en exergue un caractère impératif, l'absence de mention de délais peut être considérée comme l'exercice d'un droit de veto. Pour mémoire, en 1986 le président Mitterrand refusa de signer les ordonnances présentées par le Premier ministre Jacques Chirac. Le Parlement fut alors à nouveau saisi pour voter les textes sous forme de loi, recouvrant ainsi la plénitude de sa compétence.

Le site Cfdt
Fonctions
publiques



L'ACTUALITÉ
DE LA Cfdt
FONCTIONS
PUBLIQUES

