

Emmanuel Macron promet d'aller vite. S'il obtient une majorité favorable à l'Assemblée le 18 juin, il veut agir dès l'été pour mettre en œuvre l'un des points clés de son programme, la réforme du droit du travail. « *Par ordonnances\**, pour procéder de manière rapide et efficace », avait-il précisé le 9 avril dans un entretien au *Journal du dimanche*. Son nouveau premier ministre, Edouard Philippe, a indiqué lundi 15 mai qu'il respecterait cet engagement mais que cette méthode n'évacuait pas la discussion parlementaire.

### **Qu'est-ce qu'une ordonnance ?**

Pour comprendre, il faut rappeler deux principes :

- la séparation des pouvoirs : le pouvoir législatif (Assemblée nationale et Sénat) n'a pas les mêmes prérogatives que le pouvoir exécutif (gouvernement et président de la République). La Constitution, dans son article 34, définit un « *domaine de la loi* » qui recouvre la très grande majorité des sujets de politique publique : les régimes de retraite, l'assurance-chômage, l'éducation, les impôts, l'immigration et les conditions d'octroi de la nationalité, la fiscalité des entreprises, les emplois publics, les sanctions pénales, le droit du travail, la défense nationale... Toute mesure prise sur ces sujets nécessite donc une loi, votée par les assemblées législatives ;
- la « hiérarchie des normes » : en droit français, il existe plusieurs types de textes qui n'ont pas la même valeur juridique. Un décret, pris par le pouvoir exécutif, ne peut en aucun cas être contraire à la loi, votée par le pouvoir législatif, qui lui est forcément supérieure. Au sommet de cette pyramide, la Constitution, à laquelle tous les textes de droit doivent être conformes.

### **Légiférer sans passer par le Parlement**

L'ordonnance, prévue à l'article 38 de la Constitution, peut être assimilée à un contournement de cette règle. Ce n'est pas une invention de la V<sup>e</sup> République puisque des « décrets-lois » existaient déjà durant les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République (1870-1940 et 1946-1958). Concrètement, avec une ordonnance, le Parlement délègue son pouvoir de légiférer au gouvernement. Ce dernier est donc autorisé à prendre, « *pendant un délai limité* », des mesures qui sont normalement du ressort du Parlement... sans passer par le Parlement.

La pratique n'est pas rare. L'exécutif y a notamment recours pour des mesures très techniques ou concernant l'outre-mer. Ainsi, durant le mandat de Nicolas Sarkozy, plus de 136 ordonnances ont été publiées. Sous le quinquennat de François Hollande, le gouvernement les a par exemple utilisées pour mettre en œuvre des réformes sur la simplification du droit et des procédures dans le domaine de la justice, ou de simplification pour les entreprises.

Emmanuel Macron pourrait effectivement appliquer son projet sur le droit du travail par ce biais. L'avantage, c'est que la réforme est mise en œuvre très rapidement car elle n'a pas à passer devant l'Assemblée nationale puis le Sénat. Le nouveau président prévoit d'ailleurs d'accélérer l'examen des lois par le Parlement en n'autorisant qu'une seule lecture par assemblée (contre deux actuellement).

L'inconvénient majeur, c'est que le Parlement, et donc la représentation nationale, ne peut pas discuter ni modifier le texte.

### **Quels sont les garde-fous ?**

Il ne faut toutefois pas considérer les ordonnances comme un pouvoir absolu du gouvernement et encore moins du président de la République. Ce dernier a seulement le droit de les signer, ou pas, pour décider de leur entrée en vigueur. Son seul pouvoir est donc, en dernier ressort, de bloquer leur mise en application.

Seul le gouvernement peut prendre des ordonnances, et seulement avec l'autorisation préalable des assemblées législatives. Les parlementaires votent pour cela une « loi d'habilitation » pour déléguer leur pouvoir dans un domaine précis et pour une durée limitée.

\* [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/28/gouverner-par-ordonnance-ca-veut-dire-quoi\\_5119636\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/28/gouverner-par-ordonnance-ca-veut-dire-quoi_5119636_4355770.html)

Les députés doivent de toute façon valider l'ordonnance pour qu'elle reste valide.

Mais même une fois appliquée, l'ordonnance doit forcément être « ratifiée », donc votée, par les députés et les sénateurs pour pouvoir devenir une loi. Pour cela, le Parlement, et donc l'Assemblée, fixe préalablement un délai que le gouvernement doit obligatoirement respecter pour soumettre les mesures prises par ordonnance au vote. A défaut, l'ordonnance devient caduque.

Il peut aussi arriver que les parlementaires ne la ratifient pas. L'ordonnance continue alors d'exister, mais elle reste un décret. Elle a donc une valeur inférieure à la loi (qu'elle soit déjà en vigueur ou votée par la suite). Autrement dit, l'Assemblée peut, même une fois l'ordonnance signée et ses mesures appliquées, en annuler les effets.

Pour le président de la République, en cas de majorité à l'Assemblée nationale : elle autorise le gouvernement à prendre les mesures voulues par le chef de l'Etat par ordonnance, et les ratifie ensuite sans opposition.