



EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

Le Sénat a adopté à une très large majorité la proposition de loi constitutionnelle garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'Etat en cas de législation par ordonnance

Le Sénat a adopté hier, à une très large majorité, par 322 voix contre 22, la proposition de loi constitutionnelle garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'Etat en cas de législation par ordonnance., modifiant l'article 38 de la Constitution.

Seuls 22 des 23 sénateurs membres du groupe RDPI (majorité présidentielle), ont voté contre la proposition, M. Georges PATIENT, membre du groupe, sénateur de la Guyane, président de séance, n'ayant pas pris part au vote.

Quelque 145 des 146 membres du groupe LR ont voté en faveur du texte (le président du Sénat, M. Gérard LARCHER, n'ayant pas pris part au vote). La totalité des sénateurs membres des groupes PS, UC, Communiste, RDSE, les Indépendants, et Ecologiste ont voté en faveur de la proposition de loi.

Déposée par l'ancien ministre Jean-Pierre SUEUR, sénateur (PS) du Loiret, questeur et ancien président de la commission des Lois (cf. BQ du 28/07/2021), modifié en commission sur la proposition du rapporteur, l'ancien ministre Philippe BAS, sénateur (LR) de la Manche, questeur et ancien président de la commission des Lois (cf. BQ du 28/10/2021), la proposition vise principalement à revenir sur la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel concernant les ordonnances prises dans le domaine de la loi.

Aux termes des décisions des 28 mai et 3 juillet 2020, les ordonnances relevant de l'article 38 de la Constitution sont considérées comme étant de nature législative dès l'expiration du délai imparti au gouvernement pour adopter l'ordonnance, même si cette dernière n'a pas été ratifiée par le législateur. Dès lors, le Conseil constitutionnel se reconnaît compétent pour examiner les dispositions de ces ordonnances par voie de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). L'article premier du texte originel prévoit ainsi que les dispositions prises par ordonnance dans le domaine de la loi n'ont pas de valeur législative, ou ne peuvent être regardées comme législatives, tant que le Parlement ne les a pas expressément ratifiées.

Seules 21 % des ordonnances publiées depuis le début du quinquennat de M. Emmanuel MACRON ont été ratifiées, a noté le rapporteur, M. Philippe BAS (LR), alors que le taux de ratification s'élevait, à la même période, à 62 % pour le quinquennat de M. Nicolas SARKOZY et à 30 % pour celui de M. François HOLLANDE.

Saluant "un objectif louable", M. Eric DUPOND-MORETTI, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a souligné que "la révision constitutionnelle de 2008 a déjà prévu que seule la ratification expresse d'une ordonnance permet de lui conférer valeur législative". Il a jugé "excessif" de voir dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel "une remise en cause des prérogatives du Parlement". "Cette jurisprudence a eu pour principal effet de modifier la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel" en matière de contentieux, a-t-il développé. "Pour le Parlement, cette jurisprudence ne change rien", a ajouté le garde des Sceaux.



► 5 novembre 2021 - N°122219

Le Sénat a déjà adopté il y a un mois une proposition de loi transpartisane visant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance réformant la haute fonction publique, manière d'ouvrir le débat sur le fond du dossier, mais aussi de poser la question du recours aux ordonnances.

La proposition adoptée modifie le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution.

Ce dernier déclare : "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".

La proposition de loi supprime les mots "pour son programme" et ajoute, après "délai limité", : "qui ne peut excéder douze mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation".

Après le premier alinéa, le texte voté par le Sénat ajoute : "La loi d'habilitation se rattache à l'exécution du programme ou de la déclaration de politique générale mentionnés à l'article 49. L'habilitation peut aussi intervenir en cas d'urgence caractérisée, ainsi que pour codifier à droit constant des dispositions législatives ou adapter des lois dans les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 73.

"La loi d'habilitation définit avec précision le domaine d'intervention, l'objet et la finalité des mesures que le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances".

Le texte prévoit que les ordonnances deviennent caduques si elles ne font pas l'objet d'une ratification expresse dans les 18 mois à compter de leur publication.

A la suite du vote du Sénat, le 2^{ème} alinéa de l'article 38 serait rédigé de la façon suivante : ""Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse".

Le dernier alinéa est également modifié. Il déclare : "A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif".

La proposition de loi adoptée par la Haute assemblée ajoute avant cet alinéa : "Les ordonnances n'acquiescent valeur législative qu'à compter de leur ratification expresse. Jusqu'à cette ratification, elles conservent valeur réglementaire et ne peuvent être regardées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1", avant de reprendre le texte actuel.

Le texte ne devrait cependant pas être soumis à l'Assemblée nationale, le gouvernement étant opposé à cette modification de la Constitution.

La proposition de loi sur "l'administration au service des usagers" adoptée par les sénateurs

Le Sénat a par ailleurs adopté hier la proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers, présentée par M. Dany WATTEBLED, sénateur (Les Indépendants) du Nord, dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe Les Indépendants – République et territoires, que préside l'ancien ministre Claude MALHURET, sénateur de l'Allier.



La proposition a pour but de redonner "vigueur et effectivité au principe d'ordre législatif selon lequel le silence gardé par l'administration vaut acceptation (SVA) de la demande formulée par le citoyen. Selon lui, ce principe général posé par la loi est affaibli par de très nombreuses exceptions d'origine réglementaire".

Le texte prévoit notamment que les dérogations au principe selon lequel silence vaut acceptation ne peuvent être prévues que par la loi (art. 1er) ; l'introduction d'une obligation de publication et de mise à jour de deux listes, opposables à l'administration : une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé vaut acceptation au terme d'un délai dérogatoire et une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé vaut rejet (art. 2) ; la nécessité pour l'administration de motiver sa décision de refus, lorsque le requérant en fait la demande (art. 3) ; l'uniformisation de tous les délais dérogatoires supérieurs à deux mois, afin de rendre plus lisible le régime d'exception. La durée retenue serait égale au double du délai normal, c'est-à-dire quatre mois (art. 4).

Sur le rapport de Mme Brigitte LHERBIER, sénatrice (LR) du Nord, la commission des Lois n'avait pas adopté la proposition de loi. La rapporteure avait indiqué que les modifications de la proposition de loi étaient peu opérantes ou peu opportunes. Elle avait notamment relevé que la suppression de la possibilité de déroger au principe "SVA" par voie réglementaire (art. 1er) paraissait difficilement réalisable car elle ferait "remonter" au niveau législatif un nombre particulièrement important d'exceptions réglementaires existantes. Elle a également souligné que l'uniformisation de tous les délais dérogatoires à quatre mois (art. 4) conduirait à en augmenter certains et serait inadaptée pour certaines procédures particulièrement techniques pour lesquelles l'instruction des demandes nécessite un temps plus long.

Le Sénat a cependant adopté la proposition de loi en séance.

Les sénateurs ont adopté des amendements visant notamment à encadrer plus étroitement les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut exclure l'application du SVA ; revenir sur l'introduction d'une obligation de publication et de mise à jour de deux listes, une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé vaut acceptation au terme d'un délai dérogatoire et une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé vaut rejet ; revenir sur la nécessité pour l'administration de motiver sa décision de refus, déjà satisfaite par le droit en vigueur ; fixer à six mois le délai maximum de réponse de l'administration.

Le Sénat adopte deux propositions de loi déjà votées par l'Assemblée nationale

Le Sénat a par ailleurs adopté deux propositions de loi déjà votées par l'Assemblée nationale, la première, déposée par le groupe LaREM, portant sur la régulation du foncier agricole, la seconde déposée par le groupe Agir Ensemble, sur la présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu.

Pour mieux réguler l'accès aux terres agricoles face aux appétits des sociétés d'investissements, le Sénat a approuvé les grands principes d'une proposition de loi LaREM, mais avec des assouplissements, notamment du seuil de surface considérée comme excessive.

Députés et sénateurs tenteront de s'accorder sur une version commune du texte en commission mixte paritaire, faute de quoi l'Assemblée nationale, qui l'a adopté en première lecture fin mai, aura le dernier mot.

Le texte "d'urgence" du député Jean-Bernard SEMPASTOUS, député (REM) des Hautes-Pyrénées, cible les cessions de terres via des parts de société. Ces sociétés possèdent désormais près des deux tiers de la surface agricole utile.



Sur tous les bancs, les sénateurs ont regretté que le gouvernement n'ait pas présenté "une grande loi foncière", promesse du président de la République.

Le texte prévoit de soumettre à autorisation administrative les cessions de titres sociaux qui conduisent à la prise de contrôle de sociétés détenant ou exploitant du foncier agricole afin de lutter contre une concentration excessive ou un accaparement de terres. Des seuils "d'agrandissement significatif" seront fixés par les préfets de région.

Le Sénat a approuvé cet article qui constitue le cœur du texte, mais avec "une volonté de territorialiser, de recentrer et d'encadrer le dispositif de contrôle". Il a ainsi revu le seuil "d'agrandissement significatif", qui serait compris entre deux et trois fois la surface agricole utile régionale moyenne (Saurm), contre un intervalle entre une et trois fois dans le texte initial. Les sénateurs ont aussi confié au préfet de département plutôt qu'au préfet de région la décision d'autoriser ou de refuser les prises de participation sociétaires. Concernant les exemptions, ils ont notamment élargi jusqu'au 4^{ème} degré inclus (au lieu du 3^{ème} degré) les cessions intrafamiliales, ce qui permet d'inclure les cousins germains.

La proposition de loi visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu, déposée par M. Paul CHRISTOPHE, député (Agir Ensemble) du Nord, qui a été chargé d'une mission sur ce sujet (cf. BQ du 03/11/2021), a été adoptée par l'Assemblée nationale le 26 novembre 2020, et vise à assouplir le droit positif afin de mieux répondre aux besoins des familles ayant un enfant dont la pathologie implique un accompagnement soutenu durant les trois premières années.

A cet effet, l'article unique du texte transmis au Sénat confère la faculté de renouveler une fois au titre de la même maladie la durée maximale du congé de présence parentale (CPP) et de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) – 310 jours –, avant la fin de la troisième année suivant l'ouverture des droits pour la même maladie, du même handicap ou du même accident dont l'enfant a été victime.