

PARIS METROPOLE : La Préfiguration de la loi sur la Métropole

FICHE 2 – Les ordonnances et la préfiguration

- **Les principes généraux : habilitation législative et ratification [1])**

En vertu de l'article 38 de la Constitution, **le Gouvernement peut**, pour l'exécution de son programme, **demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance**, pendant un délai limité, **des mesures qui sont normalement du domaine de la loi**.

La procédure d'élaboration des ordonnances a été entourée par la Constitution de garanties destinées à préserver des prérogatives du Parlement sur les normes de valeur législative. Elle est ainsi encadrée par une **loi d'habilitation**.

1. Les délais d'habilitation et de ratification : le projet de loi d'habilitation doit fixer les **délais** d'habilitation et de ratification. Ces délais sont importants, car pendant qu'ils courent, le Parlement peut se retrouver privé de l'exercice de son pouvoir législatif dans les domaines de l'habilitation : l'article 41 de la Constitution prévoit en effet que le Gouvernement peut opposer une irrecevabilité à toute proposition ou amendement entrant dans ce cadre (en pratique, cette irrecevabilité n'est que très rarement invoquée).

Les ordonnances deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. De ce fait, le dépôt du projet de loi de ratification est quasi systématique, mais **rien ne contraint le Gouvernement, en revanche, à inscrire son projet à l'ordre du jour des assemblées**. En cas d'abstention, la conséquence juridique est moindre : pendant le délai d'habilitation, la non-ratification des ordonnances n'entraîne pas leur caducité, mais tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, elles n'ont qu'une valeur réglementaire et peuvent donc être contestées devant le juge administratif.

Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, la ratification des ordonnances doit être explicite, la pratique de la « ratification implicite » étant désormais écartée. A l'expiration du délai d'habilitation, les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Une fois ratifiées, elles acquièrent valeur législative rétroactivement.

2. Le contenu de la loi d'habilitation : le domaine de l'habilitation peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi ; en revanche, en sont exclues les dispositions relevant de la Loi organique, de la Loi de finances et de la Loi de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel impose au Gouvernement l'obligation d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention (mais il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation).

L'habilitation peut résulter d'un article d'un projet de loi.

^[1] Sources : sites internet de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

3. L'application de la procédure législative : les lois d'habilitation et de ratification sont élaborées **selon les règles normales de la procédure législative** ; tout au plus le règlement du Sénat prévoit-il qu'elles ne puissent faire l'objet des procédures abrégées : vote sans débat ou vote après débat restreint.

Quant au droit d'amendement sur ces lois, il s'exerce aussi bien sur le dispositif du projet de loi lui-même (habilitation) que sur les textes que l'ordonnance en cause affecte (dans le cas de la codification par ordonnance, notamment).

- **Le cas d'espèce : les ordonnances prévues par l'article 12 de la loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM)**

Le III de l'article de la loi MAPAM donne habilitation au gouvernement à prendre par ordonnance certaines dispositions pour « préciser et compléter » la loi.

« En vue de la création de la métropole du Grand Paris, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures de nature législative propres à :

1° Préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à cette métropole ;

2° Préciser et compléter les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État applicables à cet établissement public de coopération intercommunale, en particulier les modalités de calcul du potentiel fiscal et financier des communes appartenant à la métropole du Grand Paris, en application de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, et les modalités de calcul du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale de la métropole du Grand Paris, en application de l'article L. 5211-30 du même code, de même que les dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des dotations territoriales et aux transferts des personnels ;

3° Préciser le territoire d'intervention de l'État et l'organisation de ses services déconcentrés.

(...)

Le projet de loi portant ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de cette ordonnance ».

Il faut rapprocher ces éléments précisant le contenu des ordonnances de certains des travaux attendus de la mission de préfiguration. Plus spécifiquement **la mission de préfiguration doit produire des rapports à 3 dates différentes** :

- (A) Préparer les conditions « juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris » : rapport au gouvernement le 31/ 12/2014
 - o Les ordonnances doivent, quant à elles, « préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à cette métropole »
- (B) Préparer les conditions d'exercice des compétences des EPCI par la métropole (ce rapport évalue notamment l'impact de la création de la métropole sur les agents des EPCI et il fait une estimation des dotations territoriales qui seront versées aux conseils de territoire) : rapport soumis au plus tard le

31/07/2015 aux EPCI existant sur le périmètre de la MGP (à la fin de l'année 2014) et remis au Président de la MGP un mois après son élection (soit dans le courant du premier semestre 2016) ;

- Les ordonnances doivent, quant à elles, « préciser et compléter les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État applicables à cet établissement public de coopération intercommunale », les ordonnances devront notamment préciser les modalités de calculs des potentiels fiscaux et financiers des communes et de la MGP,
- (C) Organiser les travaux préparatoires à la définition de l'intérêt communautaire via la production d'un pré-diagnostic et organiser les travaux préparatoires au pacte financier et fiscal : ces rapports sont présentés/remis au Président de la MGP un mois après son élection.
 - Les ordonnances ne concernent pas directement ces sujets qui relèvent, à terme, des décisions des élus de la MGP.

Concernant les éléments (A) et (B), la nécessité d'assurer une convergence maximum entre les conclusions/préconisations de la mission de préfiguration et le contenu des ordonnances semble évidente. Concernant les rapports prévus au (C) il est clair que les travaux de la mission de préfiguration ne sont pas complètement déconnectés du contenu des ordonnances.

Idéalement, et de manière générale, il faut vraisemblablement rechercher systématiquement une influence réciproque entre les conclusions/orientations portées par la mission de préfiguration et les possibilités offertes par les ordonnances, mais les calendriers s'y prêtent plus ou moins naturellement selon les thématiques (cf ci-dessous). De même, et de manière plus « macro », les deux rapports supplémentaires que la mission de préfiguration doit remettre au président de la MGP sur le périmètre des territoires d'une part et sur le diagnostic général du territoire métropolitain d'autre part, ne peuvent être pleinement pertinents dans leur contenu comme dans leur capacité à assoir rapidement des choix politiques efficaces et efficaces que s'ils sont rédigés en « bonne » synergie avec les ordonnances.

Cependant le délai d'habilitation (qui fixe la période pendant laquelle le gouvernement est autorisé à prendre des ordonnances) est de 18 mois à compter de la publication de la loi MAPAM (qui pourrait être réalisée fin janvier/début février 2014). Aussi si la loi MAPAM est promulguée, par exemple, en février 2014, le délai de 18 mois s'achève en août 2015. Les ordonnances seront donc en vigueur au 1^{er} janvier 2016, éventuellement, si leur ratification est faite « rapidement » dans la suite de leur publication (mais elle nécessite des délais relativement longs qui sont ceux de la discussion parlementaire « normale ») elles auront force de loi à cette date.

La question qui se pose est : dans quelle mesure ces ordonnances peuvent-elles prendre en compte les conclusions/orientations qui pourraient être définies/portées par la mission de préfiguration ? Les éléments de calendriers disponibles nous conduisent à distinguer 3 cas :

- concernant le rapport mentionné au (A) le calendrier de production permet d'envisager la prise en considération de ses orientations/préconisations dans la rédaction des ordonnances « correspondantes »,
- concernant le rapport mentionné au (B) sa rédaction peut être envisagée en parallèle avec celle de l'ordonnance si les méthodes de travail idoines sont organisées entre la mission de préfiguration et les administrations de l'Etat chargées de la rédaction de cette ordonnance,
- enfin concernant les deux rapports mentionnés au (C), toutes les ordonnances seront en vigueur depuis plus de 6 mois quand ils seront remis au président de la MGP. La mission de préfiguration pourrait alors être dans une situation de « simple » commentateur des ordonnances¹.

Si la mission de préfiguration veut influencer sur la finalisation/mise en œuvre des dispositifs de la loi MAPAM concernant la MGP, via la prise en compte par le gouvernement dans ses ordonnances des

¹ En particulier, le rapport sur les conditions d'exercice des compétences des ex-EPCI par la MGP sera remis au plus tard le 31 juillet 2015 aux EPCI, soit, possiblement, selon le même calendrier que les ordonnances.

orientations/préconisations de la mission de préfiguration, **les cheminements des travaux de la mission de préfiguration et de ceux de la rédaction des ordonnances doivent se faire en étroite relation**, afin de **permettre, notamment aux élus locaux et au gouvernement de travailler ensemble et de « co-produire » l'ensemble de ordonnances.**

Il faut aussi relever que lors de l'étape de ratification des ordonnances le gouvernement et les parlementaires retrouvent leur pouvoir d'amendement, mais cette étape (qui permet de donner force de loi aux ordonnances) s'inscrit dans un calendrier indéterminé, à la libre appréciation du gouvernement. Aussi, en fonction des délais effectifs de publication des ordonnances, la mission de préfiguration pourrait-elle prendre connaissance des ordonnances bien avant le dernier trimestre 2015 et inscrire son travail dans une perspective « organisée » de ratification, si cette perspective est dessinée par le gouvernement, idéalement avant le 1^{er} janvier 2016 (sinon après le 1^{er} janvier 2016, quitte à corriger certains dispositifs entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2016²).

² Cependant le gouvernement peut corriger de son propre chef les dispositifs de nature réglementaire qui seraient intégrés dans les ordonnances pendant la période qui court entre leur publication et leur ratification.