

à

Monsieur le ministre d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat,
Monsieur le Haut-commissaire

Objet : *Organisation des relations entre le Gouvernement et le Parlement dans le cadre de la nouvelle procédure parlementaire à compter du 1^{er} mars 2009.*

En modifiant ou créant 47 articles de la Constitution, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 constitue la plus ample réforme institutionnelle accomplie depuis le début de la V^{ème} République. Comme l'a souhaité le Président de la République, l'un des principaux objectifs de cette révision est de rééquilibrer nos institutions en reconnaissant au Parlement un rôle plus actif et de nouvelles responsabilités.

L'entrée en vigueur de plusieurs dispositions constitutionnelles va profondément transformer les rapports entre le Gouvernement et le Parlement. De nouvelles méthodes de travail vont voir le jour dans les semaines à venir.

Il est essentiel que le Gouvernement en tire les conséquences pour que soit assuré le bon fonctionnement de nos institutions pendant cette phase d'adaptation.

1. L'ordre du jour partagé (article 48 de la Constitution)

a) Les nouvelles règles applicables

Le nouvel article 48 de la Constitution renouvelle profondément les conditions d'établissement de l'ordre du jour des assemblées.

A compter du 1^{er} mars 2009, le principe est que les assemblées fixent elles-mêmes leur agenda. Concrètement, c'est la Conférence des Présidents de chaque assemblée qui deviendra le lieu où sera déterminé l'ordre du jour.

Le Gouvernement dispose cependant de deux semaines sur quatre par priorité et choisit les deux semaines qu'il souhaite. Par souci de prévisibilité, j'ai fait savoir aux Présidents des deux assemblées que le Gouvernement entendait disposer des deux premières semaines de chaque séquence de quatre jusqu'au mois de juin prochain (ainsi que le retrace le document figurant en annexe). Mais le Gouvernement pourra modifier ce choix s'il le juge nécessaire.

Les deux autres semaines seront à la disposition de chaque assemblée. L'une d'entre elles sera consacrée par priorité à des activités de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, l'autre à l'examen de textes législatifs retenus par les assemblées.

Il convient de noter que la rédaction de la Constitution autorise une certaine souplesse : on peut imaginer que les textes d'initiative parlementaire trouveront plus naturellement leur place dans la semaine législative parlementaire, mais rien n'interdit d'y faire figurer des projets de loi ; en outre, le fait de consacrer une semaine « par priorité » au contrôle n'empêche pas qu'elle puisse être en partie occupée par l'examen de textes législatifs. Ce sont les assemblées qui fixeront leur pratique par rapport à ces possibilités.

L'article 48 de la Constitution apporte par ailleurs certains tempéraments à cette grille de répartition, au profit du Gouvernement.

En premier lieu, le Gouvernement disposera d'une priorité absolue pour l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Ces projets pourront ainsi être examinés pendant les deux semaines dont disposent normalement les chambres.

En deuxième lieu, les textes en navette depuis plus de six semaines, les projets relatifs aux états de crise (prolongation de l'état de siège ou d'urgence) et les demandes d'autorisation mentionnées à l'article 35 de la Constitution (déclaration de guerre ou maintien de forces à l'étranger) pourront, par priorité, être inscrits pendant la semaine parlementaire réservée aux initiatives législatives. En revanche, ils ne pourront l'être pendant la semaine réservée au contrôle.

Enfin, une journée par mois sera réservée aux initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires. Les assemblées ont fait le choix, pour l'heure, d'organiser cette journée lors de la semaine parlementaire législative, le jeudi.

Il faut noter que la règle de partage de l'agenda parlementaire ne s'appliquera pas lors des sessions extraordinaires dont l'ordre du jour demeurera déterminé par décret du Président de la République, conformément aux articles 29 et 30 de la Constitution.

b) Les conséquences sur le travail gouvernemental

Cette nouvelle organisation emportera plusieurs conséquences sur l'organisation de votre travail et celui de votre département ministériel.

En premier lieu, elle rendra plus complexe l'examen de textes lourds qui supposeraient plus de deux semaines de débat en séance publique. Je vous demande ainsi de veiller à ne faire figurer dans les projets de loi que des dispositions de nature véritablement législative, afin d'en limiter le volume.

En deuxième lieu, cette nouvelle organisation devrait avoir pour conséquence de développer l'initiative parlementaire par le biais de propositions de loi. Il va de soi que de tels textes demeurent du seul ressort des députés et des sénateurs. Mais leur rédaction peut être l'occasion d'un travail commun entre les ministères et les parlementaires. De même, la préparation des séances consacrées au contrôle et à l'évaluation pourra naturellement faire l'objet d'échanges entre les commissions concernées et les ministères. Je souhaiterais que

chaque ministère puisse accompagner ainsi les parlementaires, s'ils en émettent le souhait, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement et le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement et sous mon autorité.

Enfin, si les chambres devront prendre en considération les contraintes qui sont les vôtres pour organiser leur agenda, en particulier lors de la semaine de contrôle et d'évaluation, j'attache du prix à ce que vous vous rendiez disponibles, par priorité, pour répondre aux sollicitations des assemblées.

2. L'examen du texte adopté par la commission en séance (article 42 de la Constitution)

C'est là l'une des novations les plus importantes apportées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Désormais, en dehors des projets de loi constitutionnelle, des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, la discussion en séance publique portera sur le texte adopté par la commission.

a) Les conditions d'entrée en vigueur

La question de la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle règle s'est posée. Par une lettre en date du 3 février dernier, j'ai fait connaître aux Présidents des deux assemblées la position du Gouvernement.

En toute rigueur, l'article 42 de la Constitution ne devrait entrer en vigueur qu'après l'adoption de la loi organique prévue à l'article 44 de la Constitution, qui porte sur les conditions d'exercice du droit d'amendement, ainsi qu'après la réforme consécutive des règlements des assemblées.

En effet, c'est l'ensemble constitué par cette loi organique et le règlement actualisé de chaque assemblée qui devrait comporter les dispositions permettant de mettre en œuvre le principe selon lequel les membres du Gouvernement doivent avoir accès aux commissions afin de faire valoir utilement leur point de vue sur les amendements déposés sur leur texte. Un tel principe me semble découler nécessairement du fait que désormais le texte examiné en séance sera celui adopté en commission.

Néanmoins, on peut considérer que l'application de l'article 42 de la Constitution dès le 1^{er} mars est envisageable, alors même que la loi organique ne serait pas adoptée et les règlements modifiés, mais à deux conditions : que le Gouvernement ait été mis en mesure de faire valoir son point de vue utilement en commission et que la commission ait pu se réunir après le 1^{er} mars pour adopter le texte qui sera examiné ensuite en séance publique.

Ainsi, à compter du 1^{er} mars, on peut admettre que tous les projets de loi viendront en séance dans la version adoptée par la commission saisie au fond, pourvu que ces deux conditions aient été respectées, et ce quel que soit le stade de la navette parlementaire, y compris lorsque la première lecture a eu lieu avant la date du 1^{er} mars 2009.

b) Les conséquences de cette nouvelle règle sur le travail gouvernemental

Dans ce nouveau cadre, il est impératif que vous procédiez à un travail plus en amont avec le président et le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que tous ses membres.

De la sorte, le Gouvernement devra faire connaître aux parlementaires sa position sur les amendements, dans des conditions qui seront précisément définies dans la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution puis dans les règlements nouveaux qui seront adoptés par les assemblées.

Pour autant, il me paraît indispensable que vous puissiez, avant l'entrée en vigueur de ces textes, assister aux réunions des commissions pour faire valoir votre point de vue sur les textes que vous défendrez au Parlement. Sans que votre présence soit nécessaire pendant l'ensemble des travaux de la commission, il faut que vous soyez en mesure, non seulement de présenter vos textes, mais aussi de donner la position du Gouvernement sur les principaux amendements susceptibles d'être adoptés par la commission et donc intégrés au texte discuté en séance.

3. La procédure accélérée et les délais d'examen en séance (articles 42 et 45 de la Constitution)

Les 3^{ème} et 4^{ème} alinéas de l'article 42 de la Constitution prévoient que, désormais, en première lecture, un délai de six semaines devra être respecté entre le dépôt d'un texte et son passage en séance dans la première assemblée saisie. Un délai de quatre semaines devra aussi être observé, dans la seconde assemblée saisie, entre la transmission du texte et sa discussion en séance, en première lecture. Lors des lectures suivantes, plus aucun délai n'est imposé par la Constitution.

Ces délais ont pour but de permettre à la commission de travailler dans de meilleures conditions. Ils devront être mis à profit pour que s'établisse un dialogue de qualité entre les ministres et les commissions.

Ces délais ne seront pas applicables aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale qui répondent à des contraintes propres de calendrier résultant des articles 47 et 47-1 de la Constitution, non plus qu'aux projets relatifs aux états de crise.

L'article 45, dans sa nouvelle rédaction, a substitué à la procédure d'urgence une nouvelle procédure qualifiée d'accélérée. La mise en œuvre de cette procédure par le Gouvernement emportera deux conséquences : d'une part, les délais de six et quatre semaines mentionnés précédemment ne seront plus applicables ; d'autre part, comme c'est le cas aujourd'hui avec la procédure d'urgence, la commission mixte paritaire pourra être convoquée après une seule lecture dans chaque chambre au lieu de deux.

Mais il faut noter que les deux conférences des présidents pourront *conjointement* s'opposer à la procédure accélérée. Cette possibilité d'opposition pourra s'exercer à l'égard des projets ou des propositions de loi pour lesquels l'urgence n'aura pas été déclarée avant le 1^{er} mars 2009.

Dans ma lettre du 3 février dernier, j'ai fait connaître aux Présidents des deux assemblées la position du Gouvernement concernant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions constitutionnelles : pour les textes d'initiative gouvernementale, les règles relatives aux délais de six et quatre semaines ainsi que celle portant sur la procédure accélérée seront applicables aux projets de loi déposés à compter du 1^{er} mars.

4. Les études d'impact (article 39 de la Constitution)

Les projets de loi devront à terme être assortis, dès leur transmission au Conseil d'Etat, d'une étude d'impact permettant d'éclairer les assemblées, notamment en détaillant les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales qui en sont attendues.

Même si cette disposition ne s'imposera au Gouvernement qu'après le 1^{er} septembre, il me paraît souhaitable que cette échéance soit dès à présent préparée et anticipée. Je vous demande donc, dès maintenant, lorsque vous préparez des réformes législatives, d'engager les travaux d'évaluation préalable nécessaires. Le secrétariat général du Gouvernement est en mesure de vous apporter tout précision méthodologique utile sur ces travaux d'évaluation préalable.

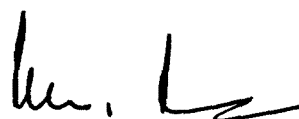
*
* *

Les nouvelles règles constitutionnelles relatives à la procédure législative vont profondément modifier les méthodes de travail entre le Gouvernement et le Parlement.

Pour que cette évolution réussisse pleinement, vous devrez vous rendre plus disponibles à l'égard des assemblées, en particulier pour les exercices d'évaluation et de contrôle, et la préparation et le suivi des textes d'initiative parlementaire. Vous devrez par ailleurs faire preuve d'une plus grande anticipation, afin que les questions soient dûment examinées, et le plus souvent réglées, au stade de la commission plutôt qu'en séance.

Nous allons connaître une phase d'adaptation au cours de laquelle il est indispensable que l'action du Gouvernement soit parfaitement cohérente vis-à-vis des assemblées. C'est pourquoi je souhaite que vos initiatives au plan parlementaire soient étroitement coordonnées avec mon cabinet et avec le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, qui a pour mission d'assurer l'interface avec les assemblées et les autorités parlementaires.

La réussite de la mise en œuvre de cette réforme majeure de nos institutions dépend, pour beaucoup, de l'engagement de chaque membre du Gouvernement. Je compte sur votre mobilisation pour contribuer à cette réussite, afin que notre pays puisse bénéficier d'une démocratie vivante, moderne, mieux adaptée aux attentes des Français et aux nécessités de la réforme.



François FILLON

ANNEXE
Répartition de l'ordre du jour des assemblées parlementaires
de mars à juin 2009

SEQUENCE N° 1	Semaine du 2 mars	Gouvernement
	Semaine du 9 mars	Gouvernement
	Semaine du 16 mars	Semaine parlementaire
	Semaine du 23 mars	Semaine parlementaire
	Semaine du 30 mars	Gouvernement
	Semaine du 6 avril	Gouvernement
SEQUENCE N° 2	Semaine du 13 avril	INTERRUPTION DES TRAVAUX
	Semaine du 20 avril	INTERRUPTION DES TRAVAUX
	Semaine du 27 avril	Semaine parlementaire
	Semaine du 4 mai	Semaine parlementaire
SEQUENCE N° 3	Semaine du 11 mai	Gouvernement
	Semaine du 18 mai	Gouvernement
	Semaine du 25 mai	Semaine parlementaire
	Semaine du 1er juin	Semaine parlementaire
SEQUENCE N° 4	Semaine du 8 juin	Gouvernement
	Semaine du 15 juin	Gouvernement
	Semaine du 22 juin	Semaine parlementaire
	Semaine du 29 juin	Semaine parlementaire