

Le Premier Ministre

n° 5822/SG

Paris, le 30 octobre 2015

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

Objet : Organisation du travail interministériel.

Par circulaires des 17 avril et 12 septembre 2014, je vous ai fait part des règles relatives à la méthode de travail du Gouvernement. La présente circulaire attire votre attention sur quelques exigences essentielles pour assurer la qualité du travail interministériel sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret.

Pour garantir l'efficacité de l'action du Gouvernement et assurer la mise en œuvre effective des réformes décidées, il est en effet nécessaire d'apporter le plus grand soin à la préparation des projets de textes et de veiller à l'application rapide et complète des lois et des ordonnances.

Les méthodes de travail doivent répondre à cet objectif. Trois exigences méritent d'être soulignées.

1. La responsabilité des secrétaires généraux et des directeurs d'administration centrale est primordiale pour la préparation des textes et pour leur mise en œuvre.

Il convient de préserver les domaines respectifs de la délibération politique et de l'action administrative. L'administration dispose d'une expertise sur laquelle les ministres et leurs cabinets doivent s'appuyer dans le travail de préparation des textes. Cette mobilisation des administrations au stade de la préparation des textes est à la fois nécessaire pour garantir leur qualité technique et pour préparer au mieux leur mise en application.

Pour assurer la qualité du travail de préparation des textes et pour mobiliser les administrations chargées de leur mise en œuvre, il est nécessaire de mettre les secrétaires généraux et les directeurs d'administration centrale au cœur du processus. Ce n'est bien sûr pas le rôle des cabinets ministériels d'écrire les projets de textes.

C'est le rôle des directeurs d'administration centrale de piloter, sous l'autorité du ministre, la préparation des réformes.

Il est essentiel que chaque projet de loi ou chaque projet d'ordonnance ou de décret important soit pris en charge personnellement par un directeur d'administration centrale qui porte le texte en réunion interministérielle et au Conseil d'Etat et qui participe personnellement, le cas échéant, à la défense du texte devant le Conseil constitutionnel.

Il appartient aux secrétaires généraux des ministères, en application du décret du 24 juillet 2014 et au titre de leur mission générale de coordination des services, de veiller à ce que l'ensemble des services concernés par la préparation et par la mise en œuvre des réformes soient pleinement associés au travail interministériel.

A cette fin, les secrétaires généraux seront rendus systématiquement destinataires des convocations aux réunions interministérielles adressées à leur ministère sur les projets de textes.

2. Un délai suffisant doit être laissé pour un examen interministériel des projets.

Il arrive trop souvent que des projets de loi importants soient transmis à Matignon dans des conditions qui privent le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement du temps nécessaire à l'examen des questions soulevées par le texte, sauf à en retarder la date de passage au conseil des ministres. Lorsqu'une date d'examen par le conseil des ministres a été programmée, il est essentiel que le projet parvienne à Matignon au plus tard une semaine avant la date prévue pour la saisine du Conseil d'Etat.

Ce délai est d'abord nécessaire pour que le Premier ministre et son cabinet puissent vérifier que le projet de loi répond aux priorités politiques du Gouvernement et que ses impacts ont pu être correctement appréciés par l'ensemble des ministères compétents.

Ce délai est aussi nécessaire pour analyser les questions de constitutionnalité soulevées par les projets et envisager les solutions qui peuvent être proposées pour réduire les risques. Il est essentiel que ces questions aient été bien identifiées avant la saisine du Conseil d'Etat afin de pouvoir recueillir son avis spécialement sur ces questions.

Ce délai est également nécessaire pour que le secrétariat général du Gouvernement puisse vérifier que le projet de loi respecte le partage entre le domaine de la loi et du règlement. Outre le fait que ce partage résulte de la Constitution, la charge de travail du Parlement impose d'éviter de le saisir de dispositions qui pourraient être adoptées plus rapidement par la voie réglementaire. Le secrétaire général du Gouvernement est spécialement chargé de veiller à ce que les projets de loi ne comportent pas de dispositions de caractère réglementaire. Il lui appartient de me saisir ou de saisir ma directrice de cabinet des questions qui seraient soulevées dans la mise en œuvre de cette instruction.

La pratique qui s'est installée, d'organiser sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement une réunion de relecture des projets de loi avant la saisine du Conseil d'Etat doit être généralisée pour tous les projets de textes importants. Cette réunion doit permettre de vérifier que les questions constitutionnelles soulevées par le texte ont été correctement expertisées et que le texte ne comporte plus des dispositions qui n'y trouvent pas leur place, soit parce qu'elles ne relèvent pas du domaine de la loi, soit parce qu'elles ne répondent pas à une nécessité politique.

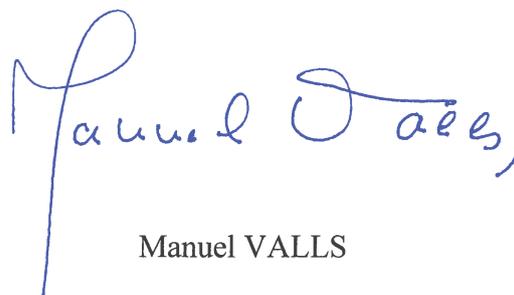
3. Le suivi des textes en cours d'examen au Parlement doit être renforcé.

Il est essentiel que les textes en cours d'examen au Parlement fassent l'objet d'un suivi attentif par les administrations.

Ce suivi doit permettre au Gouvernement de participer pleinement au processus législatif en apportant l'expertise des administrations au service des évolutions souhaitées par les assemblées et en particulier par la majorité parlementaire. Il doit également permettre de préparer au mieux les mesures d'application de la loi.

Il doit aussi poursuivre l'objectif d'une sécurisation juridique de la loi. A cette fin, le secrétariat général du Gouvernement est chargé de procéder à un examen systématique des textes à chaque étape importante de leur parcours parlementaire pour repérer les questions constitutionnelles qu'ils soulèvent, à la fois au fond et en termes de procédure, en veillant notamment au respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement.

Pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale et pour respecter la distinction qu'il convient d'établir entre le temps de la préparation du projet et le temps parlementaire, les amendements d'origine gouvernementale doivent être limités à ce qui est strictement nécessaire pour traduire les choix politiques du Gouvernement et pour répondre à la dynamique du débat parlementaire. Ils ne peuvent avoir pour objet de rétablir des dispositions qui avaient été disjointes du projet au motif qu'elles n'y avaient pas leur place ou de reprendre d'autres dispositions écartées lors des arbitrages antérieurs. Toute décision sur de tels amendements doit être soumise à mon cabinet. Plus généralement mon cabinet doit être mis à même par le ministère de se prononcer utilement sur chaque amendement qui est déposé au nom du Gouvernement afin notamment de limiter le gonflement excessif des textes.



Manuel VALLS