

La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des présidents

Points-clés

La rédaction initiale de la Constitution de 1958 faisait du Gouvernement le seul maître de l'ordre du jour prioritaire des assemblées. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet désormais un partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement.

En pratique, l'ordre du jour est élaboré par la Conférence des présidents.

I. – L'ORDRE DU JOUR EST PARTAGÉ ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Dans sa rédaction initiale, l'article 48 de la Constitution prévoyait que l'ordre du jour des assemblées comportait, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement avait fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. Sous réserve des séances réservées, une fois par semaine au moins aux questions au Gouvernement, et une fois par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, cet ordre du jour prioritaire pouvait occuper tout le temps de séance disponible.

La nouvelle rédaction de l'article 48 issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dispose que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée et instaure un partage de celui-ci entre le Gouvernement et le Parlement.

L'ordre du jour est établi par la Conférence des présidents (voir *infra*) par séquences de quatre semaines, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution.

Afin d'assurer au pouvoir exécutif la possibilité de mettre en œuvre dans des délais raisonnables les réformes législatives qu'il estime primordiales, une fraction d'ordre du jour, dans la limite de deux semaines de séance sur quatre, a été préservée au bénéfice exclusif du Gouvernement. Selon la Constitution, le Gouvernement a la faculté de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour de ces deux semaines et de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni la Conférence des présidents, ni l'Assemblée n'ont à se prononcer.

Ayant le droit de fixer cette partie de l'ordre du jour, le Gouvernement est libre également de le modifier. Il suffit d'une lettre adressée au Président de l'Assemblée ou même – ce qui est beaucoup plus rare – d'une simple déclaration faite en séance publique par un membre du Gouvernement pour changer l'ordre des textes inscrits, retirer un texte de l'ordre du jour, voire, à titre exceptionnel, inscrire un texte qui n'était pas prévu.

La Conférence des présidents, quant à elle, fixe l'ordre du jour des deux semaines restantes, sur proposition des présidents des groupes et des présidents des commissions. Une semaine est consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, l'autre à l'examen de textes (semaine dite de l'Assemblée). Le programme de travail élaboré est publié au *Journal officiel* et sur le site de l'Assemblée nationale.

II. – LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE

1. – LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE EST PRÉSERVÉE POUR CERTAINS TEXTES

Le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution prévoit l'inscription à l'ordre du jour par priorité de certains textes, à la demande du Gouvernement et en dehors des semaines qui lui sont normalement réservées.

Les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale peuvent ainsi être inscrits par priorité à l'ordre du jour, y compris durant les semaines normalement consacrées au contrôle ou durant les semaines dites de l'Assemblée. Cette priorité s'explique par le fait qu'il s'agit de textes indispensables à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, dont l'examen est encadré par des délais très stricts, imposés par le texte constitutionnel (*cf.* articles 47 et 47-1 de la Constitution).

Les projets et propositions de loi adoptés par la première assemblée transmis depuis six semaines au moins, les projets de loi relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation de l'article 35 de la Constitution relatives à une intervention des forces armées à l'étranger pour une durée de plus de quatre mois ou à une déclaration de guerre peuvent être inscrits par priorité à l'ordre du jour des semaines de l'Assemblée (mais pas des semaines de contrôle).

Dans la mesure où une compétence générale de principe est désormais conférée à la Conférence des présidents par le premier alinéa de l'article 48 du Règlement, le Gouvernement informe la Conférence des présidents avant d'inscrire des textes à l'ordre du jour au plus tard la veille de la réunion de celle-ci.

2. – LE RESPECT DES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION

La révision constitutionnelle de 2008 a substantiellement modifié l'article 42 de la Constitution en prévoyant le principe de l'examen des projets et propositions de loi en séance publique sur la base des textes élaborés par les commissions. Afin de permettre aux commissions d'examiner les textes qui leur sont soumis dans des conditions

raisonnables, un délai minimal a été défini par la Constitution entre le dépôt et la discussion en séance publique.

Ainsi, la discussion, en première lecture d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir devant la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Dans le cas d'un texte transmis par l'autre assemblée, ce délai est ramené à quatre semaines à compter de la transmission. Il ne s'applique pas aux projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale ou relatifs aux états de crise, ni lorsqu'a été engagée la procédure accélérée (article 45 de la Constitution).

Aux termes de l'article 46, alinéa 2, de la Constitution, les mêmes délais s'appliquent aux lois organiques, sauf si la procédure accélérée est engagée. Dans ce cas, un délai de quinze jours doit s'écouler entre le dépôt d'un texte de caractère organique et sa discussion par la première assemblée saisie.

La discussion des motions de censure (article 49, alinéas 2 et 3, de la Constitution) doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel de quarante-huit heures consécutif au dépôt. Cette date est fixée par la Conférence des présidents. Par ailleurs, l'article 51 de la Constitution dispose que « *la clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49* ». À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

3. – LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

L'article 48, alinéa 6, de la Constitution dispose que : « *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

En pratique, les séances de questions se répartissent entre les questions au Gouvernement et les questions orales sans débat.

L'organisation des séances de questions au Gouvernement a été modifiée par la réforme du Règlement issue de la résolution du 4 juin 2019. La Conférence des présidents du 23 juillet 2019 avait, par la suite, réduit de deux à une le nombre de séances consacrées chaque semaine aux questions au Gouvernement. La Conférence des présidents du 14 novembre 2023 a décidé de rétablir, à titre expérimental, à compter du mardi 21 novembre 2023, deux séances de questions au Gouvernement par semaine. Elles se tiennent le mardi à 15 heures et le mercredi à 14 heures. En outre, la Conférence des présidents du 2 avril 2024 a décidé de réserver, de nouveau à titre expérimental, cinq séances du mercredi à des questions au Premier ministre. À l'issue de ces expérimentations, la Conférence des présidents statuera sur la question de la pérennisation de cette nouvelle organisation.

Les questions orales sans débat sont principalement organisées les mardis matin lors de la semaine réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

4. – L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ AUX GROUPES D'OPPOSITION OU MINORITAIRES

La reconnaissance des droits accordés aux groupes d'opposition ou minoritaires par l'article 51-1 de la Constitution est la conséquence directe de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'article 48, alinéa 5, de la Constitution dispose depuis que : « *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* ». Alors que les groupes appartenant à l'opposition bénéficiaient, aux termes de l'ancien Règlement, de sept séances d'initiative parlementaire par session, les groupes d'opposition ou minoritaires disposent désormais de vingt-sept séances d'initiative parlementaire par session (à raison de trois séances par jour).

La Conférence des présidents arrête l'ordre du jour de cette journée à partir des propositions d'inscription formulées par le groupe d'opposition ou minoritaire.

III. – LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La Conférence des présidents est l'organe compétent pour préparer l'organisation du travail de l'Assemblée nationale en séance publique. Elle est réunie à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, une fois par semaine, généralement le mardi matin, davantage si nécessaire.

1. – COMPOSITION

La Conférence des présidents est composée, outre du Président, des six vice-présidents de l'Assemblée, des huit présidents des commissions permanentes, des rapporteurs généraux de la commission des affaires sociales et de la commission des finances, du président de la commission des affaires européennes et des présidents des groupes politiques. Les présidents des commissions spéciales sont également convoqués à la Conférence.

Le Gouvernement y est représenté par un de ses membres, généralement le ministre chargé des relations avec le Parlement, qui transmet à la Conférence les prévisions du Gouvernement pour les semaines de séance qui lui sont réservées par priorité.

2. – RÔLE

La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution pose le principe de la fixation de l'ordre du jour par l'Assemblée. Il revient donc à la Conférence des présidents d'établir le programme de travail déterminé par la Constitution.

En premier lieu, la Conférence des présidents est informée par le Gouvernement de ses prévisions indicatives sur le calendrier de la session : à cet effet, le ministre chargé des relations avec le Parlement lui communique, avant l'ouverture de la session ou après la formation du Gouvernement, les semaines qu'il prévoit de réserver, au cours de la

session, pour l'examen des textes et les débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

La Conférence des présidents est aussi appelée à arrêter, pour la durée de la session, le calendrier des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour défini par les groupes d'opposition ou minoritaires (article 48, alinéa 5, de la Constitution). Les séances sont réparties, au début de chaque session, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires en fonction de leur importance numérique, chaque groupe disposant au moins de trois séances par session ordinaire.

À partir de ces priorités, la Conférence des présidents élabore le calendrier prévisionnel d'ensemble de la session ordinaire, qui est affiché et publié. Des modifications en cours d'année sont possibles, par exemple si le Gouvernement souhaite intervertir certaines semaines.

Ensuite, l'ordre du jour est établi pour chaque séquence de quatre semaines par la Conférence des présidents. En raison de la priorité constitutionnelle qui est reconnue au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour (alinéas 2 et 3 de l'article 48 de la Constitution), la Conférence des présidents n'a pas à statuer sur le programme de travail qui lui est présenté pour les deux semaines réservées au Gouvernement ou pour les textes relevant de la priorité gouvernementale. Toutefois, même pour cette partie de l'ordre du jour, la réunion de la Conférence des présidents fournit l'occasion d'échanges de vues qui peuvent conduire le Gouvernement, en complément des consultations préalables auxquelles il a procédé, à aménager les prévisions qu'il avait d'abord retenues.

Pour les deux autres semaines, la Conférence dispose d'une grande liberté pour élaborer un ordre du jour.

Les présidents des groupes et ceux des commissions peuvent faire des propositions d'inscription à l'ordre du jour lorsqu'il s'agit d'une semaine relevant de l'Assemblée : leurs propositions doivent être adressées au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la tenue de la Conférence. Pour les semaines de contrôle, chaque groupe d'opposition ou minoritaire a droit à l'inscription d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant prioritairement sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 146, alinéa 3, du Règlement, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi en application de l'article 146-3.

La Conférence des présidents organise la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour en attribuant à chaque groupe un temps de parole de cinq ou de dix minutes en fonction des textes, quel que soit le cadre – gouvernemental ou d'initiative parlementaire – dans lequel ces textes s'insèrent. À titre exceptionnel, la Conférence peut retenir une durée dérogatoire sur un texte déterminé, notamment eu égard à l'importance politique de ce dernier. Elle détermine également, lorsqu'il y a lieu, l'organisation des débats inscrits à l'ordre du jour.

En outre, en application de l'article 45 de la Constitution, les Conférences des présidents des deux assemblées peuvent décider conjointement de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée.

Le Règlement donne enfin compétence à la Conférence des présidents pour :

- organiser les séances de questions orales, qu'il s'agisse des questions orales sans débat ou de la séance hebdomadaire de questions au Gouvernement ;
- se prononcer sur la conformité des documents rendant compte de l'étude d'impact associée à un projet de loi aux conditions de présentation fixées par la loi organique relative à l'application de l'article 39 de la Constitution ;
- fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte (temps législatif programmé) ;
- élaborer les conditions et la durée de la discussion du projet de loi de finances tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des missions de la seconde partie ;
- décider que l'examen d'un texte sera soumis à la procédure d'examen simplifiée ou à la procédure de législation en commission ;
- décider qu'il sera procédé à un vote solennel (précédé d'explications de vote des groupes) ou à un vote reporté, par scrutin public, sur les textes importants et fixer à l'avance la date de ces votes ;
- fixer le jour d'examen des motions de censure et organiser leur discussion.

Juillet 2024