Jean-Jacques Hyest

LA CMP, LIEU MYSTÉRIEUX DE POUVOIR

La Constitution de la Ve République a certes entendu établir un régime parlementaire « rationalisé », en réaction aux dérives de la IVe République, mais elle a aussi rétabli un bicamérisme équilibré, même s'il revient à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur un texte en cas de désaccord persistant entre celle-ci et le Sénat. La seule exception à cette disposition concerne les lois organiques relatives au Sénat et, bien entendu, les lois constitutionnelles.

La Constitution a innové en matière de procédure parlementaire, pour éviter la navette indéfinie entre les deux assemblées, par la création d'une institution originale, la « commission mixte paritaire » (CMP), prévue par l'article 45 C et par les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat. La réunion d'une telle commission est possible après deux lectures dans chaque assemblée ou, si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée (nouvelle dénomination de l'ancienne procédure d'urgence), après une seule lecture pour chacune d'entre elles.

Il faut tout d'abord observer que, depuis 1959 et quelles que soient les alternances politiques, plus des deux tiers des lois promulguées n'ont pas justifié la réunion d'une CMP, ce qui démontre que la navette demeure le mode privilégié de l'adoption des lois. Mais la CMP présente néanmoins l'intérêt majeur de concilier deux objectifs apparemment contradictoires, à savoir permettre le jeu du bicamérisme mais aussi favoriser le rapprochement des positions en cas de désaccord au cours de la navette. Rappelons que, sur les 30 % de textes qui ont nécessité la réunion d'une CMP, 20 % ont fait l'objet d'un accord en CMP, le dernier mot n'ayant été donné à l'Assemblée nationale que pour 10 % des lois promulguées, après échec de la CMP.

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la réunion des

commissions réglementaires des assemblées, dont le nombre est limité par la Constitution et dans lesquelles ni le gouvernement, sauf pour audition des ministres, ni les représentants des groupes politiques n'étaient admis, était un lieu permettant un débat serein et approfondi. Mais l'application du premier alinéa de l'article 42 C, qui prévoit que la discussion des projets et des propositions de loi porte en séance publique sur le texte adopté par la commission saisie au fond, a eu pour conséquence de permettre aux ministres de participer aux réunions de commission dans ce cas, ce qu'a interprété strictement le Conseil constitutionnel [1]. Néanmoins, cinq ans après la mise en œuvre de cette réforme, les ministres ne se précipitent pas pour défendre le point de vue du gouvernement en commission.

La CMP est donc le seul lieu où le gouvernement n'est pas présent, et cela donne au législateur, parfois, la liberté de nuancer le poids de la discipline majoritaire. Mais le droit donné au gouvernement, et lui seul, de proposer ou d'accepter des amendements au texte adopté par la CMP peut lui permettre éventuellement de remédier à une « dénaturation de ses intentions par la CMP [2] ».

Provoquer la réunion de la CMP, sa constitution et sa convocation

Il appartient au Premier ministre, en vertu de l'article 45 C, de provoquer la réunion d'une CMP, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de loi, mais depuis la révision constitutionnelle de 2008 cette faculté est ouverte aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, agissant conjointement, pour les propositions de loi. Cette faculté n'a, jusqu'à ce jour, été utilisée qu'une seule fois, pour la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation des détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

Il faut rappeler que la décision ne peut être prise qu'après deux lectures au moins dans chaque assemblée, ce qui n'interdit nullement aux autorités pouvant provoquer la réunion d'une CMP d'engager la procédure à un stade ultérieur de la navette, mais cette situation est exceptionnelle car, dans la plupart des cas, le désaccord persistant entre les deux assemblées sur un point particulier amène l'une d'entre elles à céder pour éviter la lourdeur de la procédure.

Si le gouvernement a néanmoins engagé la procédure accélérée sans

1. CC, 2009-579 DC, 9 avril 2009.
2. Guy Carcassonne, *La Constitution*, 11e éd., Paris, Seuil, 2013, p. 221.

que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, ce qui demeure une faculté bien hypothétique, la décision de provoquer la réunion d'une CMP est possible après une seule lecture dans chaque assemblée. Tel est le cas pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, pour lesquels la procédure accélérée est de droit, compte tenu des délais prévus par la Constitution pour leur examen.

Néanmoins, et les parlementaires en dénoncent souvent l'utilisation, cette procédure a beaucoup d'inconvénients. Le gouvernement a tendance à justifier la procédure accélérée par l'urgence des mesures à prendre, comme cela a été le cas pour l'année 2012 où le nouveau gouvernement a utilisé systématiquement la procédure accélérée, entraînant parfois des annulations par le Conseil constitutionnel de dispositions « phares » ou de longs délais pour la publication des textes réglementaires d'application. La précipitation est souvent mauvaise conseillère dans l'élaboration de la loi. D'autant que l'engagement de la procédure accélérée dispense le gouvernement de respecter les délais prévus par l'article 42 (six semaines pour la première assemblée saisie et quatre semaines pour la seconde) dans sa nouvelle rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008.

La précipitation a parfois été telle que le Conseil constitutionnel fut amené à censurer un projet de loi, comme celui sur le logement social pour non-respect de la procédure parlementaire [3]. Quoi qu'il en soit, l'inconvénient majeur de la procédure accélérée est de ne pas permettre à la première assemblée saisie de connaître les amendements adoptés par l'autre assemblée, dont le travail s'avère peu reconnu. Cette situation s'agissant du budget et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et compte tenu du rejet par le Sénat de ces textes a eu incontestablement des conséquences en matière de péréquation des ressources des collectivités locales, par exemple, alors que le Sénat avait manifestement corrigé les mesures prises par l'Assemblée dans un sens souhaité par les représentants des collectivités locales. On aboutit à ce paradoxe que le Sénat, qui a théoriquement une majorité de gauche « plurielle », mais très faible, rejette certains projets de loi.

Un cas exemplaire, bien que la procédure accélérée n'ait pas été utilisée, est celui du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires en cours d'examen par le Parlement en avril 2013. Après un premier rejet du texte par le Sénat, seul le groupe socialiste ayant approuvé l'élection des conseillers départementaux au scrutin majoritaire binominal paritaire,

3. CC, 2010-655 DC, 24 octobre 2012.

l'Assemblée nationale a voté cette disposition ; en deuxième lecture, le Sénat a adopté les autres dispositions du texte, à l'exception des articles relatifs au mode d'élection des conseillers départementaux, rétabli à nouveau par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. En conséquence, eu égard à la composition de la délégation de chaque assemblée à la CMP et devant le risque de rejet de ces articles par celle-ci, il a été préféré de constater l'échec de la CMP.

Ce cas nous amène à évoquer la constitution de la CMP qui comporte, en accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, sept titulaires et suppléants de chaque assemblée. Le président et le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que les rapporteurs pour avis des autres commissions, s'il y a lieu, sont membres de la CMP, mais le plus important est la répartition entre les groupes politiques du nombre de parlementaires appelés à siéger. Entre 2001 et 2009, la délégation de chaque assemblée était composée de cinq représentants de la majorité et de deux de l'opposition. À la suite d'un accord tacite entre les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, alors de sensibilité politique opposée, cette clé de répartition a été modifiée en 2009 avec quatre représentants pour la majorité et trois pour l'opposition, les sièges étant en outre répartis au sein de la délégation de chaque assemblée en proportion des effectifs des groupes. Il faut noter que les groupes qui ne peuvent désigner de titulaires disposent de suppléants qui, s'ils ne peuvent pas voter, participent à la discussion et ont ainsi la possibilité de contribuer à l'élaboration d'un accord de la CMP.

À titre d'illustration, et pour en revenir au cas que j'évoquais, la CMP relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires était composée pour l'Assemblée nationale de quatre membres du groupe socialiste et de trois membres du groupe UMP et pour le Sénat de trois membres du groupe socialiste et apparentés, d'un membre du groupe Communiste, républicain et citoyen, de deux membres du groupe UMP et d'un membre du groupe Union des démocrates et indépendants-Union centriste pour l'opposition. On voit bien que le succès de la CMP dans cette configuration, sur des sujets politiques sensibles, n'est pas acquis si un membre de la majorité manque à l'appel. Lors de la précédente législature, il en était de même en ce qui concerne le groupe Union centriste du Sénat, dont l'abstention ou le vote favorable était la condition nécessaire pour dégager une majorité dans la CMP. Ce fut le cas notamment pour le projet de loi portant réforme des collectivités locales en

2010[4], vu les réticences des sénateurs centristes vis-à-vis de la création du « conseiller territorial ».

La procédure de désignation des candidats obéit à des règles différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat ; ce sont à l'Assemblée nationale les présidents de groupe qui communiquent directement au président de l'Assemblée le nom de leurs candidats, si bien que parfois des membres de la CMP n'appartiennent pas à la commission saisie au fond. Au Sénat, après consultation des présidents de groupe, la commission compétente saisie au fond désigne elle-même les représentants du Sénat à la CMP.

On pourra noter enfin que les CMP se réunissent alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui n'est pas anecdotique puisque la procédure suivie pour le fonctionnement de la CMP est celle prévue par le règlement de l'assemblée où siège la CMP. Ces règlements présentent en effet quelques différences.

La réunion de la CMP

La CMP est présidée par le président de la commission saisie au fond de l'assemblée où se tient la CMP, le vice-président étant celui de l'autre assemblée, avec pour rapporteurs ceux de la commission saisie au fond de chaque assemblée.

L'objet des règles de discussion et de vote en CMP est, en vertu de l'article 45 C, de « proposer un texte sur les dispositions restant en discussion », ce qu'a précisé le Conseil constitutionnel le 28 décembre 1976 en indiquant qu'il s'agit seulement des dispositions « qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une ou l'autre assemblée[5] ». La tentation d'adopter des dispositions additionnelles subirait la censure du Conseil constitutionnel, conformément à sa décision du 5 août 2004[6].

Il s'agit d'une application ultime de la règle dite de « l'entonnoir » appliquée avec plus ou moins de rigueur en ce qui concerne le dépôt des amendements devant les deux assemblées. Il faut rappeler d'ailleurs l'assouplissement opéré par la révision constitutionnelle de 2008, qui prévoit, en première lecture, que les amendements sont recevables dès lors qu'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Le Conseil constitutionnel ne manque pas par ailleurs de censurer les « cavaliers législatifs », comme il le fait pour les amendements adoptés

4. Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010.
5. CC, 76-74 DC, 28 décembre 1976.
6. CC, 2004-502 DC, 5 août 2004.

après CMP qui doivent être soit en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit nécessaire au respect de la Constitution pour des motifs de coordination avec d'autres textes en discussion ou de correction d'une erreur matérielle. Toutefois, il est admis que les dispositions déjà adoptées par les deux assemblées dans les mêmes termes peuvent être réécrites pour des motifs de coordination rédactionnelle ou de cohérence. Du reste, avant la réunion de la CMP, même si aucun texte ne le prévoit, les rapporteurs des deux assemblées se concertent pour aboutir, totalement ou partiellement, à l'élaboration d'un texte de compromis.

L'organisation de la discussion en CMP ne répond à aucune règle codifiée et tient largement compte de l'ampleur des désaccords. La tendance cependant à l'Assemblée nationale a été longtemps, lorsque des divergences importantes existent entre les deux assemblées, de constater le désaccord, ce qui entraîne l'échec de la CMP, alors qu'au Sénat c'est plutôt la procédure complète d'examen de l'ensemble du texte, article par article, qui est habituellement retenue. Par cohérence, le texte sur lequel discute la CMP est le dernier texte voté par la dernière assemblée saisie et fait l'objet d'un examen article par article, mais d'autres solutions sont parfois proposées en vue de faciliter un accord. Enfin, même si des dérives sont parfois constatées, les représentants des groupes ayant tenté de présenter des amendements par exemple, les rapporteurs, conjointement ou individuellement, proposent des rédactions qui peuvent être modifiées lors de leur examen sur proposition des membres de la CMP. Comme cela a été rappelé, le gouvernement est pour sa part absent du débat et ne peut faire aucune proposition. Bien entendu, la règle de l'entonnoir et l'application de l'article 40 C s'imposent aux propositions de rédaction des rapporteurs.

Pour être complet – mais cette question a été évoquée partiellement quant à la composition de la CMP –, même si le vote n'est pas nécessaire quand un consensus se dégage rapidement, celui-ci répond strictement, lorsqu'il a lieu, au respect de l'équilibre des votants entre, d'une part, les membres de chaque Assemblée et, d'autre part, la pondération entre la majorité et la minorité. Les suppléants ne votent que pour maintenir la parité entre les deux assemblées. En cas d'égalité des voix, la proposition de rédaction ou l'article ne sont pas adoptés.

Compte tenu du formalisme réduit des discussions en CMP, le rapport est généralement bref et résume la teneur des discussions qui s'y sont déroulées, ce qui est forcément un peu frustrant pour les observateurs extérieurs car, parfois, les discussions durent plusieurs heures, comme

ce fut le cas pour les lois sur la bioéthique. Un « monument » législatif telle la réforme du code pénal a donné lieu à plusieurs réunions de CMP, traitant successivement des divers livres du code, qui, malgré les différences d'orientation politique de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont abouti à un accord, ce qui n'était pas évident a priori. D'ailleurs, si en règle générale le taux de succès des CMP est plus important lorsque les deux assemblées ont la même orientation politique, la réussite d'une CMP sur des textes plus techniques n'est pas négligeable dans le cas contraire.

Notons que, l'Assemblée nationale ayant priorité sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le Sénat a obtenu que les projets de loi qui ont pour objet principal l'organisation des collectivités locales lui soient soumis en premier lieu, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Quant aux propositions de loi, leur destinée peut être très variable et, il faut bien en convenir, leur objet est obligatoirement limité, du fait notamment de l'encadrement de leur discussion dans le temps. Lors de la semaine d'initiative parlementaire, la répartition du temps imparti pour le débat entre les divers groupes politiques freine largement le vote des propositions de loi, et encore faut-il, de surcroît, que l'autre assemblée les inscrive à son ordre du jour. Les statistiques démontrent néanmoins que le nombre de votes n'est pas négligeable, mais leur contenu doit être analysé.

Bien entendu, il arrive que des pans entiers de législation soient modifiés par des propositions de loi, par exemple les lois successives de simplification ou le régime de prescription en matière civile, mais alors c'est que ces textes ont été inscrits par le gouvernement à son ordre du jour prioritaire. Il s'agit bien souvent de propositions de loi issues des travaux d'information ou d'évaluation des commissions, telle la réforme de la législation funéraire en ce qui concerne le Sénat. Et il faudrait développer le cas où les propositions de loi sont « téléguidées » et émanent en fait des ministères, ce qui évite de soumettre ces textes pour avis au Conseil d'État.

Les suites données à la réunion de la CMP

Il est vrai que des dispositions votées par l'une ou par l'autre assemblée après d'âpres débats, très importantes pour les parlementaires, parfois relais de préoccupations catégorielles, disparaissent parfois au cours de la CMP. De là à affirmer que c'est au sein de la CMP que se fait en définitive

la loi serait excessif, d'abord parce que cette procédure ne concerne, on l'a vu, que près d'un tiers des textes, mais aussi parce que globalement les textes de CMP correspondent largement à une volonté politique et juridique commune des deux assemblées.

Dans le cas contraire, soit la CMP est un échec, soit le texte en cause n'est pas approuvé par les assemblées. À la demande du gouvernement, la navette recommence alors à partir de l'Assemblée nationale, quel qu'ait été le processus législatif antérieur. Le texte qui sert de base à ses discussions est le dernier texte dont l'Assemblée a été saisie avant la réunion de la CMP. Par conséquent, lorsque le processus législatif a commencé devant le Sénat, l'Assemblée nationale examine, à ce stade, le texte qu'elle a elle-même adopté avant la réunion de la CMP. Durant cette phase, le droit d'amendement des parlementaires et du gouvernement s'exerce dans les conditions de droit commun, en vertu de la règle de l'« entonnoir ». Un amendement remettant en cause une disposition adoptée conforme ou introduisant une disposition additionnelle sans relation directe avec les dispositions restant en discussion (sauf s'il assure le respect de la Constitution, opère une coordination avec un texte en cours d'examen ou corrige une erreur matérielle) sera déclaré irrecevable.

Cette navette peut être limitée à une seule « nouvelle lecture » dans chaque assemblée si le gouvernement décide à son issue de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Ainsi, il sera intéressant de suivre jusque dans ses dernières péripéties le vote de la loi sur les conseillers départementaux, conseillers municipaux et délégués communautaires.

Si la CMP a pu élaborer un texte, celui-ci est soumis par le gouvernement à l'approbation de la première assemblée saisie, selon les règles évoquées précédemment en ce qui concerne le droit d'amendement (règle de l'entonnoir et conformité à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 1998 [7]). L'Assemblée nationale ou le Sénat doivent statuer d'abord sur les éventuels amendements, puis par un vote unique de droit sur l'ensemble du texte, qui ne peut être modifié ou scindé, sous réserve des amendements adoptés. La seconde assemblée saisie procède par un vote unique sur l'ensemble du texte et des amendements.

Lorsque le gouvernement ne soumet pas le texte de la CMP, la dernière assemblée saisie avant la réunion de la CMP peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45-1 C. Cette possibilité n'a jamais été utilisée, le seul exemple qui l'aurait permis est le projet de loi sur la responsabilité

7. CC, 98-402 DC.

des produits défectueux en 1992, mais le Parlement n'a pas poursuivi la navette, comme il était habilité à le faire.

En conclusion, l'institution de la CMP est un outil au service du bicamérisme et en définitive des droits du Parlement, face à un exécutif toujours soucieux sinon d'efficacité, du moins de rapidité, possédant de nombreux pouvoirs pour imposer ses vues.

Vademecum des règles de délibération de la commission mixte paritaire [8]

Article 45, alinéa 2, de la Constitution : la commission mixte paritaire est « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

- La base de discussion : les articles adoptés dans des termes différents par le Sénat et l'Assemblée nationale, mis en comparaison par les deux colonnes du tableau comparatif distribué en CMP.

- L'objectif de la CMP : rechercher un accord entre les deux assemblées.

- L'absence de droit d'amendement : l'examen en CMP n'est pas une deuxième ou une troisième lecture, les dispositions constitutionnelles sur le droit d'amendement ne s'appliquent donc pas.

- La mission de la CMP : rapprocher les points de vue des deux assemblées à partir des propositions de rédaction des deux rapporteurs ou de l'un d'eux : soit le texte du Sénat, soit le texte de l'Assemblée nationale, soit un texte de compromis.

- Les règles de fonctionnement : les propositions portant dispositions additionnelles sont irrecevables (règle de l'entonnoir), de même que celles tombant sous le coup de l'article 40 C ; les déclarations d'irrecevabilité sont prononcées par le président de la CMP. Les propositions de rédaction présentées par les rapporteurs ou l'un d'eux sont délibérées par la CMP, avec la possibilité pour chaque membre de la CMP de proposer des améliorations ou des modifications, et mises aux voix. Les propositions de compromis peuvent être distribuées : elles ne sont pas formellement assimilables à des amendements.

- Les règles de vote : seuls les présents votent ; les présences sont constatées dans l'ordre de nomination, avec la distinction majorité/opposition ; les votes sont paritaires (même nombre de députés et de sénateurs votants) ; en cas d'égalité de voix, la proposition mise aux voix n'est pas adoptée.

8. Présenté au groupe de travail sur l'application de la révision constitutionnelle et la réforme du règlement lors de sa réunion du 1er décembre 2010 et à la conférence des présidents du Sénat lors de sa réunion du 15 décembre 2010.

RÉSUMÉ

L'institution de la commission mixte paritaire, une des originalités de la Ve République (telle qu'énoncée à l'article 45 C), vise à permettre le développement d'un bicamérisme équilibré et à éviter un blocage des débats entre les deux assemblées du Parlement. Soumise à des règles simples, elle permet un véritable dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Cet article expose le cheminement de cette procédure, qui concerne près d'un tiers des projets ou propositions de loi soumis au Parlement.