



LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2023 – 30 septembre 2024)

RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT



TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat

Paris, le 17 février 2025

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur l'activité du Sénat en séance plénière au cours de l'année parlementaire 2023-2024.

Ce rapport se décline en trois volumes.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2023-2024, année parlementaire une nouvelle fois marquée par la place centrale du Sénat dans l'élaboration de la loi, ainsi que par la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le second volume rassemble, sous forme de tableaux analytiques et de listes détaillées, les statistiques établies tout au long de l'année par la direction de la Séance, ainsi que de nombreuses statistiques pluriannuelles. À l'occasion des 65 ans du Sénat de la V^e République, une partie rassemble des séries statistiques depuis 1958.

Ces deux volumes sont mis en ligne sur le site du Sénat, afin d'assurer une large diffusion et de contribuer à valoriser les travaux de la Haute assemblée.

Enfin, l'ensemble des analyses juridiques produites par la direction de la Séance sont rassemblées dans un troisième volume.

Ce rapport est naturellement le produit d'un travail collectif auquel ont participé tous les séanciers. Qu'ils en soient ici remerciés.

* *
*

LA DIRECTRICE

L'année parlementaire 2023-2024 confirme la place déterminante du Sénat dans l'élaboration de la loi.

La contribution significative du Sénat à la production de la loi se traduit par les trois données suivantes :

- **93,8 %** des textes (hors textes financiers et conventions) ont été adoptés après un accord entre les deux assemblées (90,2 % en intégrant les textes financiers) ;
- **23,5 %** des textes (hors conventions) définitivement adoptés au cours de la session sont issus de propositions de loi sénatoriales ;
- **72,2 %** des projets de loi (hors textes financiers et conventions) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire ont été examinés en premier lieu au Sénat.

Au total, le Sénat aura examiné **95 textes**, hors conventions, au cours de la session (contre 98 l'année dernière), dont 75,8 % de propositions de loi, contre 75,5 % l'année dernière.

Le nombre de textes **définitivement adoptés**, hors conventions internationales, s'établit à **51 textes**, un nombre supérieur à celui de la session précédente (44). Sur ces 51 textes, 30 sont issus d'initiatives parlementaires, dont **12 sont d'initiative sénatoriale**. Si cette proportion est en baisse par rapport à la session 2022-2023 (41,4 %), elle reste supérieure à celle des trois précédentes années parlementaires.

Près de 49 % des projets de loi ont été déposés en premier lieu au Sénat, soit une proportion légèrement plus élevée que lors de la session précédente et conforme à la moyenne observée depuis 2017. Si l'on exclut les textes financiers, **plus d'un projet de loi sur deux a été déposé en premier lieu au Sénat**.

28 textes, hors conventions internationales, sur 51 ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire, soit une proportion de 54,9 % en augmentation par rapport à l'année dernière (52,3 %). Seules 4 commissions mixtes paritaires sur 33 (soit 12,1 %) ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur un texte commun. **Il s'agit du plus faible taux d'échec depuis la session 2010-2011** (4 % seulement).

Hors textes financiers et hors conventions internationales, 3 textes sur 48 ont fait l'objet du « **dernier mot** » de l'Assemblée nationale cette année, soit **6,2 %** des textes définitivement adoptés. Si cette proportion est en hausse par rapport à 2022-2023 (2,5 %) elle est en baisse par rapport aux années 2021-2022 (10,5 %) et 2020-2021 (20,4 %).

Le taux d'adoption des lois par la procédure du « dernier mot » hors conventions s'élève en moyenne depuis 1959 à **12,6 %**.

En outre, 62 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en très légère baisse par rapport aux deux années précédentes (63 % pour la session 2022-2023 et 64 % pour la session 2021-2022). Toutefois, **le taux de reprise des amendements hors textes financiers s'élève à 80 % cette année contre 72 % pour l'année 2022-2023.**

Enfin, il est à noter qu'après son adoption conforme par le Sénat en première lecture, le Parlement réuni en Congrès a adopté, le 4 mars 2024, le projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

L'année parlementaire a également été marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2024.

À l'exception d'un jour de séance en session de droit, le 18 juillet 2024, qui a permis au Sénat d'organiser un temps d'expression des groupes politiques, le Sénat n'a pas siégé jusqu'en octobre 2024, du fait de l'ajournement de ses travaux en séance publique et de l'absence de convocation du Parlement en session extraordinaire, ce qui ne s'était pas produit depuis l'année parlementaire 2009-2010.

Cette année n'a donc compté que **96 jours de séance**, pour une durée de **652 h 49**, contre une moyenne de 115,1 jours pour les dix dernières sessions.

L'année parlementaire 2023-2024 a été une nouvelle fois marquée par une période budgétaire intense.

La durée de la discussion en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (41 h 54) a augmenté de 13 % par rapport à l'an dernier. Elle constitue la durée d'examen la plus longue depuis 2010 et la cinquième plus longue depuis 1996. **Le nombre d'amendements déposés**, qui a atteint 1 386, a progressé de 21 % et **constitue un record absolu depuis l'examen des lois de financement de la sécurité sociale.**

En outre, le Sénat a consacré 152 heures et 22 minutes à la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2024, soit une progression de 6 % de la durée d'examen. Il faut remonter à 1995 pour retrouver une durée supérieure à celle de l'automne 2023. **Avec 3 760 amendements déposés en première lecture, soit une hausse de 24 %, un nouveau record a également été atteint.**

Enfin, le Sénat a pleinement exercé, cette année encore, ses prérogatives constitutionnelles de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Outre l'activité des commissions, délégations et instances temporaires, **32 débats** se sont tenus en séance publique au cours de la session ainsi que **25 séances de questions d'actualité au Gouvernement** et **12 séances de questions orales**.

Parmi les 25 débats d'initiative sénatoriale organisés au cours de la session, seize se sont déroulés sous forme de questions/réponses. Huit de ces débats ont retenu la nouvelle **forme de discussion générale** instituée lors de la session 2022-2023, qui permet au ministre de répondre à chaque orateur et à ce dernier de répliquer. Tant le Gouvernement que les sénateurs se sont appropriés cette forme de débat au cours de cette session, puisque **55 % des questions de sénateurs ont été suivies de réponses immédiates du ministre** et 31 % de ces réponses ont été suivies d'une réplique du sénateur.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance pour l'année 2023-2024.

Marion JOLIVET

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----------|
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2023-2024 (1ER OCTOBRE 2023 – 30 SEPTEMBRE 2024) | 9 |
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2023-2024 (1ER OCTOBRE 2023 – 30 JUIN 2024) | 13 |
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION DE DROIT 2023-2024 (18 JUILLET – 1ER AOÛT 2024) | 15 |
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE DU 1ER JUILLET AU 30 SEPTEMBRE 2024 (HORS SESSION DE DROIT) | 17 |
| CHAPITRE PREMIER LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE | 19 |
| I. 2023-2024 : UNE ANNÉE DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI ET LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 20 |
| A. UNE ANNÉE ECOURTÉE PAR LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 20 |
| B. LA PLACE DÉTERMINANTE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI | 22 |
| II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2023-2024 | 25 |
| A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE UNE NOUVELLE FOIS PAR UN AUTOMNE BUDGÉTAIRE RECORD..... | 25 |
| 1. <i>La répartition des heures de séance entre travaux législatifs et de contrôle</i> | <i>25</i> |
| 2. <i>Un nouvel automne budgétaire record et un troisième trimestre écourté</i> | <i>27</i> |
| 3. <i>Un nombre d'heures de séance toujours moindre au Sénat qu'à l'Assemblée nationale</i> | <i>30</i> |
| 4. <i>Un nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et jeudi plus élevé que lors des dernières sessions</i> | <i>32</i> |
| 5. <i>Une importante part de travaux nocturnes</i> | <i>33</i> |
| B. L'AJOURNEMENT DES TRAVAUX APRÈS LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE TRÈS COURTE SESSION DE DROIT ET UNE ABSENCE DE SESSION EXTRAORDINAIRE. | 34 |
| 1. <i>L'ajournement des travaux du Sénat à compter du 10 juin 2024, au lendemain de la dissolution</i> | <i>34</i> |
| 2. <i>Une session de droit d'une journée au Sénat</i> | <i>35</i> |
| 3. <i>En l'absence de convocation du Parlement en session extraordinaire, les instances du Sénat ont poursuivi leurs travaux</i> | <i>36</i> |
| 4. <i>L'absence de session extraordinaire.....</i> | <i>37</i> |
| III. LES MODALITÉS D'ADOPTION DES TEXTES DE LOI : LA PARTICIPATION DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL..... | 38 |
| A. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES SÉNATEURS ET UNE PLUS GRANDE PART DE PROPOSITIONS DE LOI DANS LES TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT.... | 38 |
| 1. <i>Plus d'un projet de loi sur deux déposé en premier lieu au Sénat et les trois quarts des projets de loi définitivement adoptés après un examen en premier lieu au Sénat</i> | <i>38</i> |
| 2. <i>Un niveau élevé de propositions de loi déposées par les sénateurs, malgré une absence de session extraordinaire</i> | <i>39</i> |
| 3. <i>Une plus grande part de propositions de loi dans les textes définitivement adoptés</i> | <i>41</i> |

| | |
|--|-----------|
| B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 90 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS QUASI SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI | 47 |
| 1. Une proportion en baisse de textes examinés en procédure accélérée..... | 47 |
| 2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée..... | 49 |
| 3. Un délai moyen d'adoption des textes toujours relativement bas | 51 |
| 4. Plus de 90 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées..... | 53 |
| 5. Un faible taux de « dernier mot » de l'Assemblée nationale..... | 57 |
| IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS IMPORTANT | 58 |
| A. 23 MOTIONS DÉPOSÉES AU COURS DE L'ANNÉE DONT TROIS SUR LE PROJET DE LOI POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION | 58 |
| B. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET COMMISSION EN BAISSÉ PAR RAPPORT AU RECORD ATTEINT L'ANNÉE DERNIÈRE..... | 59 |
| 1. Un nombre d'amendements déposés en commission relativement limité par rapport aux sessions précédentes comparables | 63 |
| 2. Un nombre toujours important d'amendements déposés en séance publique | 64 |
| 3. Onze textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 100 amendements | 66 |
| 4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables | 67 |
| 5. Une hausse du taux d'adoption en commission et en séance | 71 |
| 6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat qui demeure à un niveau élevé | 72 |
| 7. Un braquet d'examen supérieur à la moyenne des dix dernières années..... | 73 |
| V. UNE AUGMENTATION DU VOLUME DES TEXTES PLUS CONTENUE ET UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN TRÈS FORTE BAISSÉ..... | 74 |
| A. UN NOMBRE DE TEXTES ADOPTÉS PROCHE DE LA MOYENNE OBSERVÉE SUR LES DERNIÈRES SESSIONS | 74 |
| 1. Le nombre d'adoptions définitives est comparable à la moyenne observée au cours du quinquennat 2017-2022 et au début du quinquennat 2022-2027 | 74 |
| 2. Une tendance au doublement de la volumétrie des textes définitivement adoptés par le Parlement qui perdure | 75 |
| B. UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN TRÈS FORTE BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT 2022-2027 | 78 |
| 1. Une confirmation de la tendance à la diminution notable du nombre des demandes d'habilitation au cours du quinquennat 2022-2027 | 80 |
| 2. Deux tiers des publications d'ordonnances fondées sur des habilitations accordées au cours du précédent quinquennat | 82 |
| 3. Un stock d'ordonnances non ratifiées qui ne diminue pas | 84 |
| CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR | 85 |
| I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT.. | 85 |
| A. LE CALENDRIER DE LA SESSION | 85 |
| B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE | 86 |
| 1. Treize réunions de la Conférence des Présidents au cours de l'année 2023-2024..... | 86 |
| 2. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents..... | 87 |

| | |
|---|------------|
| C. LES DEMANDES DE CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE OU D'UNE MISSION D'INFORMATION FORMULÉES PAR LES GROUPES EN APPLICATION DE LEUR « DROIT DE TIRAGE » | 89 |
| II. LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT AINSI QU'ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES AU SEIN DES SEMAINES SÉNATORIALES..... | 90 |
| A. UN ORDRE DU JOUR EQUILIBRÉ EN SEMAINES DE SÉANCE MAIS TOUJOURS EN FAVEUR DU GOUVERNEMENT EN TERMES DE TEMPS DE SÉANCE | 90 |
| 1. <i>Un partage des semaines de séance dans le respect des dispositions de l'article 48 de la Constitution</i> | 90 |
| 2. <i>Un temps de séance qui demeure principalement consacré à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement</i> | 92 |
| 3. <i>De traditionnels échanges de bons procédés entre le Sénat et le Gouvernement</i> | 92 |
| B. UN RENFORCEMENT DU POIDS DES GROUPES POLITIQUES DANS LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE DU JOUR SÉNATORIAL..... | 94 |
| III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ..... | 97 |
| A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2023-2024..... | 97 |
| B. DES ESPACES RÉSERVÉS MARQUÉS PAR DES FAITS INÉDITS ET BOULEVERSÉS PAR L'AJOURNEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT | 97 |
| 1. <i>Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale</i> | 97 |
| 2. <i>Une session riche de faits rares ou inédits</i> | 98 |
| 3. <i>Des espaces réservés toujours très majoritairement consacrés à l'examen de textes législatifs</i> | 99 |
| 4. <i>L'adoption définitive de quatre textes examinés dans un espace réservé</i> | 101 |
| 5. <i>Les commissions sollicitées</i> | 102 |
| 6. <i>Le bilan horaire des espaces réservés</i> | 103 |
| CHAPITRE III LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2024 : L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE | 105 |
| I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 106 |
| A. UN EXAMEN MARQUÉ, COMME LORS DU PRÉCÉDENT EXERCICE, PAR LE RECOURS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, À CINQ REPRISES, À LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION ET PAR LE REJET DE SIX MOTIONS DE CENSURE..... | 106 |
| 1. <i>Un calendrier d'examen strictement encadré par la Constitution</i> | 106 |
| 2. <i>Un examen en première lecture marqué par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale</i> | 107 |
| B. UN TEXTE DÉPOSÉ PEU DENSE MAIS DONT L'INFLATION AU COURS DE SON EXAMEN CONSTITUE UN RECORD..... | 109 |
| II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT | 111 |
| A. PLUS DE TROIS HEURES ET DEMIE DE DISCUSSION GÉNÉRALE : UNE DURÉE SUPÉRIEURE À LA MOYENNE DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES..... | 112 |
| B. LA DISCUSSION DES ARTICLES LA PLUS LONGUE DEPUIS 10 ANS | 114 |

| | |
|--|------------|
| C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL | 116 |
| D. UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS | 117 |
| III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE | 123 |
| A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 123 |
| B. UN TEXTE REJETÉ PAR LE SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE PUIS DÉFINITIVEMENT CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ EN LECTURE DÉFINITIVE APRÈS L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT | 123 |
| IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL..... | 125 |
| A. DÉPASSEMENT DU DÉLAI DE VINGT JOURS POUR L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE D'UN PLFSS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 125 |
| B. SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS SON ENSEMBLE ET DE CERTAINES DISPOSITIONS..... | 126 |
| C. RÉSERVE D'INTERPRÉTATION APPLICABLE AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE À L'ARTICLE 69 DU PLFSS..... | 127 |
| D. CENSURE D'UNE DISPOSITION SOUMETTANT UN PROJET DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE À L'AVIS PRÉALABLE D'UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE (ARTICLE 62)..... | 127 |
| E. CENSURE DE HUIT « CAVALIERS SOCIAUX » (ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLES L.O. 111-3-1 ET SUIVANTS DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)..... | 128 |
| CHAPITRE IV LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024 : UNE BANALISATION DES RECORDS QUI INTERROGE..... | 129 |
| I. DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER DE LA DISCUSSION CONFIRMÉES CETTE ANNÉE | 129 |
| A. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE | 129 |
| B. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS..... | 130 |
| 1. La nécessité d'ajouter une journée supplémentaire pour l'examen de la première partie..... | 130 |
| 2. La poursuite de l'expérimentation d'une durée maximale prévisionnelle pour l'examen des missions..... | 131 |
| II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE..... | 131 |
| A. UNE NOUVELLE CONFIRMATION DE LA TENDANCE INFLATIONNISTE DU NOMBRE D'AMENDEMENTS..... | 132 |
| 1. Une hausse notable du nombre d'articles transmis..... | 132 |
| 2. Un nombre d'amendements qui atteint un nouveau record | 133 |
| 3. Un nouveau record de la durée d'examen en séance | 134 |
| B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SEREINES MALGRÉ UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS | 135 |
| 1. De nouveaux records en termes de nombre d'amendements et de durée d'examen de la première partie... | 135 |

| | |
|--|------------|
| 2. La confirmation de la baisse du taux d'adoption des amendements..... | 138 |
| 3. Des conditions d'examen relativement satisfaisantes en dépit de la pression exercée par l'inflation du nombre d'amendements..... | 140 |
| 4. L'adoption avec modifications de la première partie | 140 |
| C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DOMINÉ PAR LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DES MISSIONS..... | 142 |
| 1. Une durée toujours élevée de la discussion des missions et des articles rattachés..... | 142 |
| 2. Un examen des articles non rattachés et de récapitulation sans surprise | 149 |
| 3. Une demande de seconde délibération sur la seconde partie..... | 150 |
| 4. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable | 150 |
| D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES | 151 |
| E. DES CONDITIONS D'EXAMEN QUI FRAGILISENT LA CAPACITÉ DU SÉNAT À DÉLIBÉRER DANS LES DÉLAIS IMPARTIS..... | 151 |
| III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE..... | 152 |
| A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 152 |
| B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES..... | 152 |
| C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 153 |
| IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL..... | 153 |
| A. MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION SUR UN PROJET DE LOI DE FINANCES | 153 |
| B. ADOPTION D'UN NOMBRE IMPORTANT DE DISPOSITIONS EN COURS DE NAVETTE SANS ÉTUDE D'IMPACT OU AVIS PRÉALABLE DU CONSEIL D'ÉTAT | 154 |
| C. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES..... | 155 |
| D. ATTEINTE À LA SINCÉRITÉ DES DÉBATS PARLEMENTAIRES EN RAISON D'UN EXPOSÉ DES MOTIFS D'UN AMENDEMENT INCOMPLET OU INEXACT..... | 155 |
| E. INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR EN RAISON DE L'ABANDON D'UNE DISPOSITION EN COURS DE NAVETTE | 156 |
| F. JUSTIFICATION EN LOI DE FINANCES DES MAJORATIONS DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENTS POUR CERTAINS PROGRAMMES | 156 |
| G. CENSURE DE 12 « CAVALIERS BUDGÉTAIRES » (ARTICLE 47 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE 34 DE LA LOLF)..... | 157 |
| CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE | 159 |
| I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE | 159 |
| A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT..... | 159 |
| B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN | 160 |

| | |
|--|------------|
| C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE | 161 |
| 1. Un nombre de débats d'initiative sénatoriale en baisse | 162 |
| 2. Le succès rencontré par la formule des débats sous forme de questions/réponses | 162 |
| II. LE QUESTIONNEMENT | 165 |
| A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT : UN NOMBRE DE SÉANCES EN NETTE DIMINUTION | 166 |
| 1. Une organisation pérennisée à l'issue du renouvellement sénatorial | 166 |
| 2. Un déroulement des séances qui n'a pas été affecté par le rétablissement d'une séance de questions d'actualité à l'Assemblée nationale le mercredi en début d'après-midi | 167 |
| 3. Un calendrier adapté à plusieurs reprises | 168 |
| 4. Un nombre de séances et de questions en baisse | 169 |
| 5. Une présence en hausse des sénateurs..... | 170 |
| 6. Une présence des ministres en baisse malgré les rappels du Président du Sénat..... | 170 |
| 7. L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs | 171 |
| B. UNE BAISSÉ SENSIBLE DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE..... | 172 |
| 1. Un nombre de questions orales discutées en recul par rapport au record de l'année précédente | 172 |
| 2. Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs | 175 |
| 3. Une présence ministérielle en séance concentrée sur certains membres du Gouvernement | 177 |
| C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE FORTE BAISSÉ DU NOMBRE DE QUESTIONS POSÉES ET DE RÉPONSES REÇUES | 179 |
| 1. Un instrument inégalement utilisé par les sénateurs | 180 |
| 2. La dégradation du taux de réponse aux questions écrites..... | 184 |
| 3. Des délais de réponse qui se détériorent | 186 |
| III. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES | 190 |
| A. UNE BAISSÉ DE MOITIÉ DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE..... | 190 |
| 1. Le dépôt des propositions de résolution européenne..... | 190 |
| 2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes | 192 |
| 3. Aucune auto-saisine de commission permanente sur un texte européen | 192 |
| B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES | 193 |
| 1. Treize propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat | 193 |
| 2. Aucune proposition de résolution européenne n'a été examinée en séance plénière | 194 |
| IV. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTIONS 34-1 | 195 |
| CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE..... | 197 |
| I. 2023-2024 : LA REDISTRIBUTION DES MANDATS DANS LES ORGANISMES EXTÉRIEURS AU PARLEMENT À LA SUITE DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL ET UNE REVISION DU CHAMP DES ORGANISMES ACTIFS | 197 |
| A. UN RENOUVELLEMENT MARQUÉ PAR UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE ACCRUE VIS-À-VIS DES GROUPES..... | 197 |
| B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE | 198 |

| | |
|--|------------|
| C. UNE REMISE À PLAT DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE..... | 199 |
| II. UNE ANNÉE HISTORIQUEMENT BASSE POUR LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF .. | 200 |
| A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION | 200 |
| B. LES AUDITIONS SIMPLES | 203 |
| III. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT EN FORTE BAISSSE | 203 |
| CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE | 207 |
| I. LES SCRUTINS PUBLICS | 207 |
| A. UNE BAISSSE DE 35 % DU NOMBRE DE SCRUTINS | 207 |
| B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS | 208 |
| 1. <i>L'origine des demandes de scrutins publics.....</i> | <i>209</i> |
| 2. <i>Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins.....</i> | <i>210</i> |
| 3. <i>Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins</i> | <i>211</i> |
| II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE..... | 212 |
| CHAPITRE VIII LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT | 215 |
| I. UNE CHUTE IMPORTANTE DU NOMBRE DE DÉPÔTS À LA SUITE D'UNE SESSION 2022-2023 RECORD | 215 |
| II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS | 217 |
| III. LA RÉPARTITION ENTRE PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI | 221 |
| IV. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE... | 223 |
| V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI..... | 225 |
| VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2023 - 2024 | 227 |
| A. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE | 227 |
| B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT | 229 |
| C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AUX AUTEURS DU DOCUMENT..... | 231 |
| D. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT..... | 232 |
| CHAPITRE IX LES PÉTITIONS | 235 |
| A. UNE BAISSSE DU NOMBRE DE PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES | 236 |

| | |
|--|-----|
| B. DES PÉTITIONS PLÉBISCITANT DES MODIFICATIONS DU DROIT EXISTANT..... | 236 |
| C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES | 237 |
| D. UNE BAISSÉ GÉNÉRALE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES | 238 |
| E. AUCUNE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS..... | 238 |

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2023-2024
(1^{ER} OCTOBRE 2023 - 30 SEPTEMBRE 2024)

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|---|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Semaines de séance publique | 32 | 36 | 26 |
| - Semaines gouvernementales | 17 | 19 | 10,5 |
| <i>dont PLFSS et PLF</i> | 4 | 4 | 1,5 |
| - Semaines sénatoriales | 14 | 14 | 9,5 |
| <i>dont semaines de contrôle</i> | 6,5 | 7,5 | 7,5 |
| - Semaine de session de droit | 1 | - | - |
| - Semaine de session extraordinaire | - | 3 | 5 1 |
| Jours de séance publique | 96 | 115 | 80 |
| Heures de séance publique | 652 h 49 | 848 h 00 | 478 h 49 |
| dont travaux législatifs | 324 h 01 | 367 h 29 | 257 h 43 |
| dont travaux de contrôle | 123 h 03 | 187 h 07 | 136 h 08 |
| dont lois de finances | 158 h 45 | 153 h 33 | 52 h 22 |
| dont lois de financement de la sécurité sociale | 43 h 06 | 139 h 18 | 31 h 12 |
| dont travaux divers | 3 h 52 | 0 h 31 | 1 h 22 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 48 | 7 h 22 | 5 h 59 |
| Heures de séances de soir/nuit | 162 h 56 25 % | 210 h 25 24,8 % | 97 h 05 20 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 11 sur 30 36,7 % | 20 sur 48 41,7 % | 91 sur 117 77,8 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 203 | 265 | 213 |
| Amendements déposés | 12 776 | 22 020 | 7 344 |
| - En commission | 2 993 | 3 459 | 1 667 |
| - En séance | 9 783 | 18 561 | 5 677 |
| Amendements adoptés | 2 987 | 3 648 | 1 816 |
| - En commission | 1 144 | 1 565 | 826 |
| - En séance | 1 843 | 2 083 | 990 |
| Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale | 62 % | 63 % | 64 % |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | 95 | 98 | 82 |
| <i>dont propositions de loi</i> | 72 | 74 | 61 |
| <i>(dont Sénat)</i> | 45 | 52 | 31 |

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Textes examinés en procédure accélérée | 60 | 53 | 48 |

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | 51 | 44 | 61 |
| <i>dont propositions de loi</i> | 30 | 29 | 41 |
| <i>(dont Sénat)</i> | 12 | 12 | 11 |
| Conventions internationales adoptées définitivement | 12 | 23 | 18 |
| Total des textes adoptés définitivement | 63 | 67 | 79 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | | | |
| Adoption par la navette | 18 | 19 | 22 |
| Adoptions texte CMP | 28 | 22 | 29 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 5 | 3 | 10 |
| Réunions CMP | 33 | 28 | 42 |
| <i>dont accords</i> | 29 | 23 | 29 |
| Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours) | 224 | 179 | 295 |

| | | | |
|----------------------------------|----|----|----|
| Ordonnances | | | |
| Nombre d'habilitations accordées | 18 | 16 | 36 |
| Nombre d'ordonnances publiées | 8 | 27 | 42 |
| Nombre d'ordonnances ratifiées | 18 | 36 | 16 |

| | | | |
|--|----|----|----|
| Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes | 25 | 42 | 32 |
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 4 | 4 | 5 |
| Débats relatifs au Conseil européen | 3 | 3 | 2 |
| Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger | - | - | - |
| Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger | - | - | - |

¹ Hors PLF, PLFR, PJJ de Règlement, PLFSS, PJJLC et conventions.

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|------------|------------|------------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | 25 | 34 | 22 |
| Nombre de questions | 404 | 548 | 355 |
| Questions orales discutées | 436 | 588 | 339 |
| Questions écrites | | | |
| Nombre de questions | 4 150 | 5 503 | 6 837 |
| Nombre de réponses | 2 256 | 5 678 | 2 863 |
| Scrutins publics | 215 | 333 | 153 |

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION ORDINAIRE 2023-2024
(1^{ER} OCTOBRE 2023 - 30 JUIN 2024)

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|------------------|------------------|-------------------|
| Semaines de séance publique | 31 | 33 | 21 |
| - Semaines gouvernementales | 17 | 19 | 10,5 |
| <i>dont PLFSS et PLF</i> | 4 | 4 | 1,5 |
| - Semaines sénatoriales | 14 | 14 | 9,5 |
| <i>dont semaines de contrôle</i> | 6,5 | 7,5 | 4,5 |
| Jours de séance publique | 95 | 106 | 66 |
| Heures de séance publique | 651 h 51 | 803 h 38 | 405 h 17 |
| <i>dont travaux législatifs</i> | 324 h 01 | 332 h 55 | 222 h 00 |
| <i>dont travaux de contrôle</i> | 123 h 03 | 180 h 39 | 122 h 09 |
| <i>dont lois de finances</i> | 158 h 45 | 151 h 46 | 29 h 13 |
| <i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i> | 43 h 06 | 137 h 44 | 31 h 12 |
| <i>dont travaux d'ordre interne</i> | 2 h 55 | 0 h 31 | 0 h 41 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 51 | 7 h 34 | 6 h 08 |
| Heures de séances de soir/nuit | 162 h 56 | 200 h 59 | 76 h 34 |
| | 25,0% | 25 % | 19 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 11 sur 30 | 17 sur 38 | 86 sur 101 |
| | 36,67% | 44,7 % | 85,1 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 167 | 215 | 155 |
| Amendements déposés | 11 801 | 21 280 | 7 706 |
| - En commission | 2 018 | 3 449 | 1 404 |
| - En séance | 9 783 | 17 831 | 4 562 |
| Amendements adoptés | 2 897 | 3 547 | 5 966 |
| - En commission | 1 054 | 1 559 | 724 |
| - En séance | 1 843 | 1 988 | 852 |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | 95 | 91 | 77 |
| <i>dont propositions de loi</i> | 72 | 73 | 60 |
| <i>(dont Sénat)</i> | 45 | 52 | 31 |

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | 51 | 35 | 56 |
| <i>dont propositions de loi</i> | 30 | 25 | 40 |
| <i>(dont Sénat)</i> | 12 | 10 | 11 |
| Conventions internationales adoptées définitivement | 12 | 19 | 12 |
| Total des textes adoptés définitivement | 63 | 54 | 68 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | | | |
| Adoption par la navette | 18 | 16 | 22 |
| Adoptions texte CMP | 28 | 16 | 24 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 5 | 3 | 10 |
| Réunions CMP | 33 | 24 | 36 |
| <i>dont accords</i> | 29 | 19 | 24 |

| | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes | 25 | 42 | 32 |
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 4 | 4 | 2 |
| Débats relatifs au Conseil européen | 3 | 3 | 2 |
| Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger | - | - | - |
| Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger | - | - | - |

| | | | |
|--|------------|------------|------------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | 25 | 32 | 19 |
| Nombre de questions | 404 | 516 | 306 |
| Questions orales discutées | 436 | 537 | 315 |
| Questions écrites publiées | | | |
| Nombre de questions | 3 888 | 4 573 | 3 821 |
| Nombre de réponses | 2 222 | 4 457 | 2 635 |

| | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------|
| Scrutins publics | 215 | 321 | 117 |
|-------------------------|------------|------------|------------|

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION DE DROIT 2023-2024
(18 JUILLET - 1^{ER} AOÛT 2024)

| | 2023-2024 |
|--|-----------------------|
| Semaines de séance publique | 1 |
| Jours de séance publique | 1 |
| Heures de séance publique | 0 h 57 |
| <i>dont travaux législatifs</i> | - |
| <i>dont travaux de contrôle</i> | - |
| <i>dont lois de finances</i> | - |
| <i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i> | - |
| <i>dont travaux d'ordre interne</i> | 0 h 57 ¹ |
| Heures de séances de soir/nuit | - |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 0 sur 2 0 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 8 |
| Amendements déposés | - |
| - En commission | - |
| - En séance | - |
| Amendements adoptés | - |
| - En commission | - |
| - En séance | - |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | - |
| dont propositions de loi | - |
| dont Sénat | - |

¹ Expression des groupes sur la situation politique à l'issue des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

| | 2023-2024 |
|--|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | - |
| <i>dont propositions de loi</i> | - |
| <i>dont Sénat</i> | - |
| Conventions internationales adoptées définitivement | - |
| Total des textes adoptés définitivement | - |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | |
| Adoption par la navette | - |
| Adoption texte CMP | - |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | - |
| Réunions CMP | - |
| Accords | - |

| | |
|--|---|
| Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes | - |
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | - |
| Débats relatifs au Conseil européen | - |
| Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger | - |
| Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger | - |

| | |
|--|----|
| Questions d'actualité au Gouvernement | |
| Nombre de séances | - |
| Nombre de questions | - |
| Questions orales discutées | - |
| Questions écrites publiées | |
| Nombre de questions | 82 |
| Nombre de réponses | 11 |

| | |
|-------------------------|---|
| Scrutins publics | - |
|-------------------------|---|

**LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
DU 1^{ER} JUILLET AU 30 SEPTEMBRE 2024
(HORS SESSION DE DROIT)**

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|-----------|-------------------------|---------------------------|
| Semaines de séance publique | - | 3 | 5 |
| Jours de séance publique | - | 9 | 14 |
| Heures de séance publique | - | 44 h 22 | 73 h 31 |
| <i>dont travaux législatifs</i> | - | 34 h 33 | 35 h 42 |
| <i>dont travaux de contrôle</i> | - | 6 h 28 | 13 h 59 |
| <i>dont lois de finances</i> | - | 1 h 47 | 23 h 09 |
| <i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i> | - | 1 h 34 | - |
| <i>dont travaux d'ordre interne</i> | - | - | 0 h 40 |
| Durée moyenne du jour de séance | - | 4 h 55 | 5 h 15 |
| Heures de séances de soir/nuit | - | 9 h 26 21,3 % | 20 h 31 27,9 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | - | 3 sur 9 26 % | 5 sur 16 31,3 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 28 | 50 | 58 |
| Amendements déposés | - | 740 | 1 378 |
| - En commission | - | 10 | 263 |
| - En séance | - | 730 | 1 115 |
| Amendements adoptés | - | 101 | 240 |
| - En commission | - | 6 | 102 |
| - En séance | - | 95 | 138 |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | - | 12 | 5 |
| dont propositions de loi | - | 3 | 1 |
| dont Sénat | - | 2 ¹ | - |

¹ L'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique et l'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols ont commencé au cours de la session ordinaire ; les conclusions des CMP ont elles été adoptées lors de la session extraordinaire. Ces textes sont donc comptés pour chacune des sessions mais ne sont comptabilisées qu'une seule fois dans le nombre de textes examinés au cours de la session.

| | 2023-2024 | 2022-2023 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | - | 9 | 5 |
| <i>dont propositions de loi</i> | - | 4 | 1 |
| <i>dont Sénat</i> | - | 2 | - |
| Conventions internationales adoptées définitivement | - | 4 | 6 |
| Total des textes adoptés définitivement | - | 13 | 11 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | - | | |
| Adoption par la navette | - | 3 | - |
| Adoption texte CMP | - | 6 | 5 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | - | - | - |
| Réunions CMP | - | 4 | 6 |
| Accords | - | 4 | 5 |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes | - | - | - |
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | - | - | 3 |
| Débats relatifs au Conseil européen | - | - | - |
| Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger | - | - | - |
| Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger | - | - | - |

| | | | |
|--|-----|-------|-------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | - | 2 | 3 |
| Nombre de questions | - | 32 | 49 |
| Questions orales discutées | - | 51 | 24 |
| Questions écrites publiées | | | |
| Nombre de questions | 180 | 930 | 3 016 |
| Nombre de réponses | 23 | 1 221 | 228 |

| | | | |
|-------------------------|---|----|----|
| Scrutins publics | - | 12 | 36 |
|-------------------------|---|----|----|

CHAPITRE PREMIER LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

L'année parlementaire 2023-2024 confirme la place déterminante du Sénat dans la fabrique de la loi. Parmi les 51 textes définitivement adoptés¹ au cours de cette année, **90,2 % l'ont été par accord entre les deux chambres du Parlement.** Ce taux monte à 93,8 % hors textes financiers. Par ailleurs, **près d'un quart des textes définitivement adoptés sont d'initiative sénatoriale et 62 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.** Les travaux législatifs du Sénat s'inscrivent dans des conditions d'examen des textes qui demeurent relativement contraintes. Cette année, le délai moyen d'adoption des textes a atteint 224 jours, soit le deuxième délai le plus court constaté depuis la session 2017-2018. En outre, le Sénat a examiné 45 textes sur 95 en procédure accélérée², dont 90 % des projets de loi.

L'année parlementaire a été marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, décrétée le 9 juin 2024. À l'exception d'un jour de séance en session de droit, le 18 juillet 2024, qui a permis au Sénat d'organiser un temps d'expression des groupes politiques, le Sénat n'a pas siégé jusqu'en octobre 2024, du fait de l'ajournement de ses travaux en séance publique et de l'absence de convocation du Parlement en session extraordinaire, ce qui ne s'était pas produit depuis l'année parlementaire 2009-2010. Cette année n'a donc compté que **96 jours de séance**, contre une moyenne de 115,1 jours pour les dix dernières sessions.

Enfin, avec **31 % de la durée de ses travaux en séance publique consacrés à l'examen des textes financiers**, l'année parlementaire 2023-2024 a été une nouvelle fois marquée par une période budgétaire intense. La durée de la discussion en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (41 h 54) a augmenté de 13 % par rapport à l'an dernier. Elle constitue la durée d'examen la plus longue depuis 2010 et la cinquième plus longue depuis 1996. **Le nombre d'amendements déposés**, qui a atteint 1 386, a progressé de 21 % et **constitue un record absolu depuis l'examen des lois de financement de la sécurité sociale.** En outre, le Sénat a consacré 152 heures et 22 minutes à la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2024, soit une progression de 6 % de la durée d'examen. Il faut remonter à 1995 pour retrouver une durée supérieure à celle de l'automne 2023. **Avec 3 760 amendements déposés en première lecture, soit une hausse de 24 %, un nouveau record a également été atteint.**

¹ Hors conventions internationales.

² Hors conventions internationales et textes financiers pour lesquels elle est de droit.

I. 2023-2024 : UNE ANNÉE DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI ET LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE ANNÉE ECOURTÉE PAR LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec **652 heures 49** de séance réparties sur **96 jours**, l'année parlementaire 2023-2024 se situe en dessous de la moyenne des dix dernières sessions en nombre de jours (115,1 jours) et d'heures de séances (779 h 10). Cependant, la **durée moyenne d'un jour de séance s'est élevée à 6 h 48**, légèrement supérieure à la durée des dix dernières sessions (6 h 42).

Si le **nombre d'heures de séance la nuit s'élève à 34 h 06**, soit moins que la moyenne des dix dernières années parlementaires (38 h 29), le Sénat a repris ses activités en séance publique afin de **siéger le soir et, le cas échéant la nuit, dans 61,5 % des cas** au cours de la session (et 62,1 % sur la seule session ordinaire). Il s'agit de la **deuxième plus forte proportion de jours avec reprise le soir et/ou la nuit depuis dix ans** (derrière la session 2014-2015, avec 61,9 %), **proportion également largement supérieure à la moyenne des dix dernières années (52,3 %)**.

Malgré un automne budgétaire intense, **la session ordinaire 2023-2024 a été plus courte en nombre de jours comme en durée** que les sessions ordinaires 2020-2021 (dernière année consécutive à un renouvellement sénatorial) et 2022-2023¹, du fait notamment de la dissolution de l'Assemblée nationale : **95 jours et 651 h 51**, contre 118 jours et 822 h 07 en 2020-2021 et 106 jours et 803 h 38 en 2022-2023. En outre, les nombres d'heures et de jours de séance sont inférieurs à la moyenne des vingt dernières années en session ordinaire (744 h 22 et 104 jours ½ en moyenne). La **durée moyenne d'un jour de séance** au cours de la session ordinaire 2023-2024 est toutefois proche de la durée d'un jour de séance moyen des vingt dernières sessions (**6 h 51** contre 7 h 03).

À la suite de la dissolution le 9 juin 2024, pour la première fois depuis 1997 et pour la quatrième fois depuis 1958, le Parlement s'est réuni en session de droit les 18 et 19 juillet (seule l'Assemblée nationale a siégé le 19 juillet pour poursuivre le renouvellement de ses instances). Aucune session extraordinaire n'a été convoquée, ce qui n'était pas arrivé depuis la session 2000-2001.

9 783 amendements ont été déposés en séance publique au cours de la session 2023-2024, soit moitié moins que lors de la précédente session qui constituait un record sous la V^e République². L'ajournement des travaux à partir du 10 juin et l'absence de session extraordinaire expliquent cette baisse.

¹ Avec 66 jours de séance, la session ordinaire 2021-2022, marquée par les élections présidentielle et législatives, n'est pas comparable.

² En raison de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 qui a concentré 47,5 % des amendements déposés en 2022-2023.

Heures et jours de séance par année parlementaire

| Années | SESSIONS | | | | TOTAUX | |
|-----------|-----------------|------------------|----------------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| | Ordinaire | | Extraordinaire et de droit | | | |
| | Jours de séance | Heures de séance | Jours de séance | Heures de séance | Jours de séance | Heures de séance |
| 1995-1996 | 108 | 692 h 05 | - | - | 108 | 692 h 05 |
| 1996-1997 | 84 | 521 h 10 | 7 | 26 h 30 | 91 | 547 h 40 |
| 1997-1998 | 103 | 615 h 40 | 1 | 5 h 20 | 104 | 621 h 00 |
| 1998-1999 | 108 | 698 h 15 | - | - | 108 | 698 h 15 |
| 1999-2000 | 107 | 710 h 55 | - | - | 107 | 710 h 55 |
| 2000-2001 | 95 | 668 h 00 | - | - | 95 | 668 h 00 |
| 2001-2002 | 66 | 464 h 20 | 14 | 65 h 10 | 80 | 529 h 30 |
| 2002-2003 | 109 | 780 h 20 | 16 | 120 h 30 | 125 | 900 h 50 |
| 2003-2004 | 111 | 858 h 45 | 16 | 128 h 40 | 127 | 987 h 25 |
| 2004-2005 | 103 | 784 h 55 | 7 | 50 h 50 | 110 | 835 h 45 |
| 2005-2006 | 120 | 914 h 05 | 8 | 64 h 20 | 128 | 978 h 25 |
| 2006-2007 | 73 | 550 h 05 | 20 | 124 h 40 | 93 | 674 h 45 |
| 2007-2008 | 101 | 664 h 35 | 15 | 122 h 15 | 116 | 786 h 50 |
| 2008-2009 | 124 | 950 h 05 | 18 | 133 h 50 | 142 | 1 083 h 55 |
| 2009-2010 | 123 | 984 h 41 | 20 | 142 h 22 | 143 | 1 127 h 03 |
| 2010-2011 | 125 | 996 h 23 | 10 | 60 h 09 | 135 | 1 056 h 32 |
| 2011-2012 | 75 | 512 h 48 | 19 | 129 h 59 | 94 | 642 h 47 |
| 2012-2013 | 122 | 866 h 28 | 21 | 169 h 49 | 143 | 1 036 h 17 |
| 2013-2014 | 118 | 787 h 58 | 18 | 109 h 09 | 136 | 897 h 07 |
| 2014-2015 | 126 | 941 h 30 | 21 | 135 h 20 | 147 | 1 076 h 50 |
| 2015-2016 | 121 | 847 h 57 | 14 | 67 h 04 | 135 | 915 h 01 |
| 2016-2017 | 60 | 381 h 14 | 16 | 84 h 04 | 76 | 465 h 18 |
| 2017-2018 | 105 | 659 h 34 | 20 | 165 h 38 | 125 | 825 h 12 |
| 2018-2019 | 110 | 734 h 23 | 15 | 103 h 27 | 125 | 837 h 50 |
| 2019-2020 | 99 | 626 h 52 | 11 | 72 h 39 | 110 | 699 h 31 |
| 2020-2021 | 118 | 822 h 07 | 24 | 170 h 20 | 142 | 992 h 27 |
| 2021-2022 | 66 | 405 h 17 | 14 | 73 h 31 | 80 | 478 h 49 |
| 2022-2023 | 106 | 803 h 38 | 9 | 44 h 22 | 115 | 848 h 00 |
| 2023-2024 | 95 | 651 h 51 | 1 | 0 h 57 | 96 | 652 h 49 |

Note : Le nombre maximal de jour et d'heures de séance en session extraordinaire a été atteint en 1986 (43 jours et 324 h 30). Il n'y a pas eu de session extraordinaire au cours de l'année parlementaire 2023-2024.

B. LA PLACE DÉTERMINANTE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI

La session 2023-2024 illustre une nouvelle fois la place déterminante du Sénat dans la fabrique de la loi, comme en témoignent les trois données suivantes :



- ⇒ **93,8 %** des textes (hors textes financiers et conventions) ont été adoptés après un accord entre les deux assemblées (90,2 % en intégrant les textes financiers) ;
- ⇒ **23,5 %** des textes (hors conventions) définitivement adoptés au cours de la session sont issus de propositions de loi sénatoriales ;
- ⇒ **72,2 %** des projets de loi (hors textes financiers et conventions) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire ont été examinés en premier lieu au Sénat.

Au total, le Sénat aura examiné **95 textes**, hors conventions, au cours de la session (contre 98 l'année dernière). La **part de propositions de loi (72) dans le total des textes examinés atteint 75,8 %** contre 75,5 % l'année dernière, 74,3 % en 2021-2022 et 62,9 % en 2020-2021.

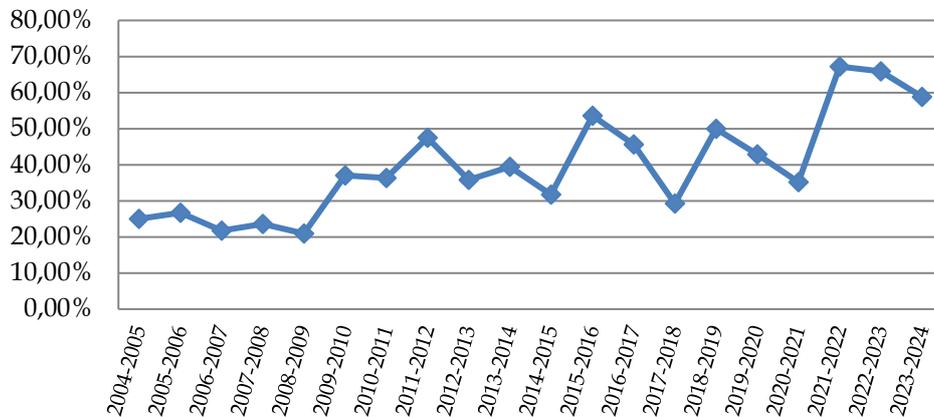
Le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, s'établit à **51 textes**, devant la session précédente (44), mais derrière les sessions 2021-2022 (61) et 2020-2021 (54).

Sur ces 51 textes, hors conventions internationales, **30 sont issus d'initiatives parlementaires**, soit une proportion de 58,8 %, en baisse par rapport aux sessions 2022-2023 (65,9 %) et 2021-2022 (67,2 %) mais en hausse par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 (35,2 %).

12 des 30 propositions de lois définitivement adoptées sont d'initiative **sénatoriale**, soit 40 %. Cette proportion est en baisse par rapport à 2022-2023 (41,4 %) mais reste supérieure à celle des précédentes années parlementaires, où ce taux était respectivement de 26,8 %, 21 % et 22,2 %. Les **18 autres textes** (soit 60 %) sont issus de propositions **de loi déposées par les députés**¹.

¹ Voir le chapitre V du présent tome I.

**Part des propositions de lois parmi les textes
définitivement adoptés au cours des 20 dernières sessions (hors conventions)**



**Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement
pendant l'année parlementaire 2023-2024**

| Objet | Premiers signataires | Commission saisie | Promulgation |
|--|--|---|--------------------------------------|
| Proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer (procédure accélérée) | Mme Catherine CONCONNE (SER) | Culture | Loi n° 2023-1177 du 14 décembre 2023 |
| Proposition de loi visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos | Mme Catherine DEROCHE (LR), MM. Stéphane PIEDNOIR (LR), Claude NOUGEIN (LR) | Lois | Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 |
| Proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques (procédure accélérée) | Mme Catherine MORIN-DESAILLY (UC), MM. Max BRISSON (LR), Pierre OUZOULIAS (CRCE-K) | Culture | Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 |
| Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP (procédure accélérée) | M. Vincent CAPO-CANELLAS (UC) | Aménagement du territoire et du développement durable | Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 |
| Proposition de loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic (procédure accélérée) | M. Vincent CAPO-CANELLAS (UC) | Aménagement du territoire et du développement durable | Loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 |

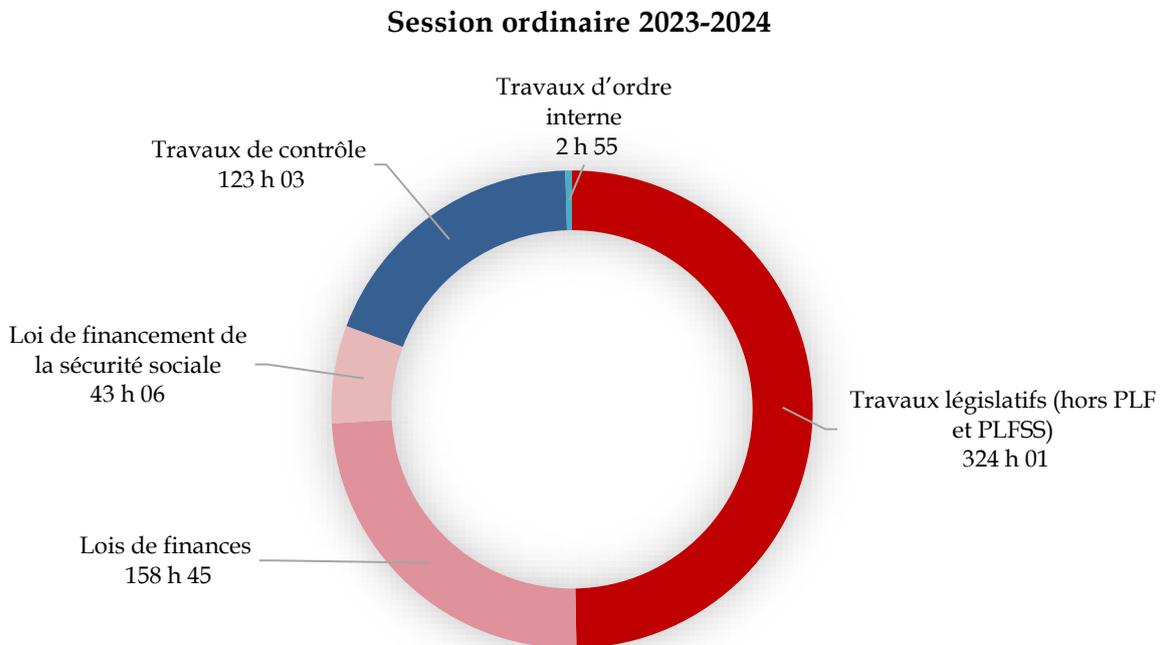
| Objet | Premiers signataires | Commission saisie | Promulgation |
|---|---|---|--------------------------------------|
| Proposition de loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie (procédure accélérée) | M. François PATRIAT (RDPI) | Lois | Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 |
| Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport | M. Sébastien PLA (SER) | Culture | Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 |
| Proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires (procédure accélérée) | M. François-Noël BUFFET (LR), Mme Françoise GATEL (UC), M. Mathieu DARNAUD (LR), Mme Maryse CARRÈRE (RDSE), MM. Bruno RETAILLEAU (LR), Hervé MARSEILLE (UC), Jean-Claude REQUIER (RDSE) | Lois | Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 |
| Proposition de loi tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires (procédure accélérée) | Mme Nadège HAVET (RDPI) | Finances | Loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 |
| Proposition de loi visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires | MM. Joël LABBÉ (GEST), Guillaume GONTARD (GEST) | Aménagement du territoire et du développement durable | Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 |
| Proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien | M. Cédric VIAL (LR) | Culture | Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 |
| Proposition de loi visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (procédure accélérée) | Mme Samantha CAZEBONNE (RDPI) | Lois | Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 |

II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2023-2024

A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE UNE NOUVELLE FOIS PAR UN AUTOMNE BUDGÉTAIRE RECORD

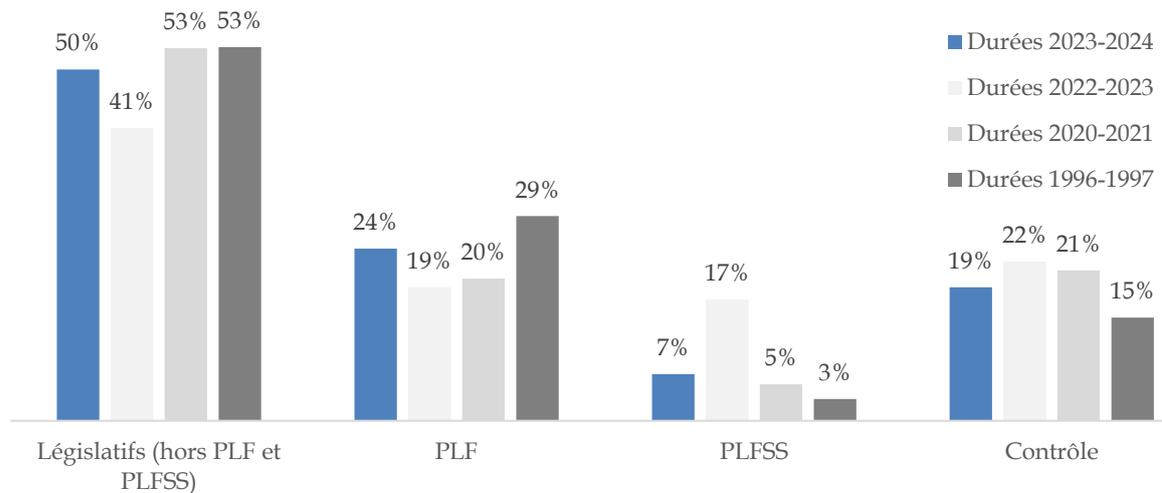
Le Sénat a siégé **651 h 51** sur **95 jours**, soit une durée inférieure à celle de la session ordinaire 2022-2023, au cours de laquelle le Sénat avait siégé respectivement 803 h 38 et 106 jours. En 2020-2021, la session ordinaire s'est étalée sur 822 h 07 et 118 jours (dernière session consécutive à un renouvellement sénatorial) et le Sénat avait siégé 615 h 50 et 103 jours en 1996-1997, dernière session marquée par une dissolution de l'Assemblée nationale et l'ajournement des travaux du Sénat.

1. La répartition des heures de séance entre travaux législatifs et de contrôle



Comparaison pluriannuelle des durées de travaux par nature

| Nature des travaux en séance | 2023-2024 | | 2022-2023 | | 2020-2021 | | 1996-1997 | |
|---|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| | Durée | Part | Durée | Part | Durée | Part | Durée | Part |
| Travaux législatifs (hors PLF et PLFSS) | 324 h 01 | 49,7% | 332 h 55 | 41,4% | 433 h 12 | 52,7% | 275 h 25 | 52,8% |
| LF + LFSS | 201 h 52 | 31,0% | 289 h 31 | 36,0% | 207 h 41 | 25,3% | 166 h 55 | 32,0% |
| <i>Lois de finances</i> | 158 h 45 | 24,4% | 151 h 46 | 18,9% | 165 h 20 | 20,1% | 150 h 55 | 29,0% |
| <i>LFSS</i> | 43 h 06 | 6,6% | 137 h 44 | 17,1% | 42 h 20 | 5,2% | 16 h 00 | 3,1% |
| Travaux de contrôle | 123 h 03 | 18,9% | 180 h 39 | 22,5% | 174 h 48 | 21,3% | 76 h 05 | 14,6% |
| Travaux d'ordre interne | 2 h 55 | 0,4% | 0 h 31 | 0,1% | 6 h 24 | 0,8% | 2 h 45 | 0,5% |
| Total | 651 h 51 | | 803 h 38 | | 822 h 07 | | 521 h 10 | |



Sur les 651 h 51 de séance en session ordinaire, le Sénat a consacré **324 h 01**, soit presque la moitié (**49,7 %**) du temps de séance, à des **travaux législatifs**, hors examen des lois de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, contre 41,4% en 2022-2023 et 52,7 % en 2020-2021. Pour mémoire, au cours de la session ordinaire 1996-1997 c'est 52,8 % de la durée de séance qui avaient été consacrés à ces travaux.

Le Sénat a consacré **158 h 45** de séance aux **lois de finances**, soit **24,4 %** du temps de séance, contre 18,9 % en 2022-2023, 7,2 %¹ en 2021-2022, 20,1 % en 2020-2021 et 29 % en 1996-1997.

¹ La faiblesse de ce chiffre s'explique par le fait que le projet de loi de finances pour 2022 a été rejeté en première lecture, après le rejet de la première partie.

Il a consacré par ailleurs **43 h 06** à la discussion du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024**, soit **6,6 %**, contre 17,1 % en 2022-2023 (ce temps comprenant également l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023), 7,7 % en 2021-2022, 5,2 % en 2020-2021 (le PLF avait été rejeté en première lecture après le rejet de la première partie) et 3 % en 1996-1997.

L'**activité de contrôle de l'action du Gouvernement en séance publique** a représenté **123 h 03** au cours de cette session ordinaire, soit **18,9 %** du temps de séance, contre 22,5 % au cours de la session ordinaire 2022-2023, 21,3 % en 2020-2021 et 14,6 % en 1996-1997 :

- **24 débats d'initiative sénatoriale et un débat à la suite du dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes** ont été organisés, soit un nombre en baisse par rapport à la précédente session ordinaire (42 débats), à la session ordinaire 2020-2021 (45 débats) et à la moyenne des dix dernières années (33 débats) ;
- le Sénat a débattu de **4 déclarations du Gouvernement** en application de l'article 50-1 de la Constitution, comme l'année passée ;
- le nombre de **questions orales discutées en séance (436)** est en baisse cette session (il avait atteint un record depuis 1959 lors de la session ordinaire 2022-2023 avec 537 questions orales discutées) ;
- concernant les **questions d'actualité**, 21 ministres étaient présents en moyenne à chaque séance (ils étaient 26 en moyenne lors de la précédente session ordinaire, soit le plus grand nombre depuis dix ans) ; alors que la Première ministre était présente à l'ensemble des séances de questions d'actualité de la session 2022-2023, la Première ministre, puis le Premier ministre ont été présents à 23 séances sur 25 au cours de la session 2023-2024.

2. Un nouvel automne budgétaire record et un troisième trimestre écourté

Si le premier trimestre est traditionnellement le plus chargé de l'année en raison de l'examen des textes financiers, sa part en durée dans la session ordinaire a progressé cette année, en raison d'un nombre de jours de séance réduit au troisième trimestre du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Heures et jours de séance par trimestre

| | 1 ^{er} trimestre | | | 2 ^e trimestre | | | 3 ^e trimestre | | |
|--|---------------------------|---------------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------|
| | octobre-décembre | | | janvier-mars | | | avril-juin | | |
| | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 |
| Jours | 37 | 42 | 50 | 29 | 33 | 27 | 0 | 31 | 18 |
| Heures | 230 h 50 | 343 h 40 | 363 h 34 | 174 h 27 | 249 h 44 | 173 h 49 | 0 | 210 h 13 | 114 h 28 |
| Soir/nuît | 45 h 19 | 94 h 04 | 96 h 37 | 31 h 15 | 64 h 14 | 38 h 41 | 0 | 42 h 40 | 27 h 38 |
| % soir/nuît | 19,6 % | 27,4 % | 26,6 % | 17,9 % | 25,7 % | 22,3 % | 0 | 20,3 % | 24,1 % |
| Part en durée du trimestre dans la session ordinaire | 57,0% | 42,8% | 55,8 % | 43,0 % | 31,1 % | 26,7 % | 0,0 % | 26,2 % | 17,6 % |
| Part en jours du trimestre dans la session ordinaire | 56,1 % | 39,6 % | 52,6 % | 43,9 % | 31,1 % | 28,4 % | 0,0 % | 29,2 % | 18,9 % |
| Durée moyenne par jour | 6 h 14 | 8 h 10 ¹ | 7 h 16 | 6 h 00 | 7 h 34 | 6 h 26 | 0 | 6 h 46 | 6 h 21 |

a) Un premier trimestre budgétaire record

Traditionnellement, **le premier trimestre est le plus chargé de l'année** avec l'examen des textes financiers (projets de loi de financement de la sécurité sociale, de finances de fin de gestion², de finances et éventuel projet de loi de finances rectificative). La durée du premier trimestre 2023-2024 a été la plus longue depuis trois ans : **363 h 34**, presque 20 heures de plus que lors du premier trimestre 2022-2023 et presque 133 heures de plus qu'en 2021-2022.

Le temps consacré par le Sénat à **l'examen du PLF en première lecture a de nouveau augmenté** cette année, passant de 151 h 10 en 2020-2021, 144 h 17 en 2022-2023 à **152 h 22 en 2023-2024**. Il était de 20 h 51 en 2021-2022 (l'examen ayant été écourté en 2021, après le rejet de la première partie). Le **temps consacré à l'examen des lois de finances au premier trimestre** est ainsi passé de 162 h 21 en 2020-2021 et de 151 h 46 en 2022-2023, à **158 h 45** au cours de cette session (il était de 29 h 13 en 2021-2022). Le projet de loi de finances pour 2024 est le **projet de loi de finances le plus amendé** : il s'agit du sixième record consécutif (exception faite du PLF pour 2022 marqué par le rejet de la première partie). Le nombre total d'amendements déposés sur l'ensemble du PLF pour 2024 - 3 759 amendements et une motion - est en progression de 24 % par rapport au nombre d'amendements déposés sur le PLF pour 2023.

Le **premier trimestre** a représenté cette année **52,6 % des jours et 55,8 % de la durée de séance de la session ordinaire**. Un niveau proche de celui de l'année 2021-2022, année d'élections présidentielle et législatives (56,1 % des jours et 57 % de la durée de la session ordinaire), supérieur à la session ordinaire 2022-2023 (39,6% des jours et 42,8 % de la durée) et à la session 2020-2021, dernière année post renouvellement sénatorial

¹ Il s'agit de la proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, du projet de loi de simplification de la vie économique et de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

² La loi de finances de fin de gestion pour 2023 est la première loi de fin de gestion présentée au Parlement. Son examen en première lecture a duré presque 4 heures au Sénat. Les conclusions de la commission mixte paritaire ont été définitivement adoptées au Sénat après 53 minutes de débat.

(40,7 % des jours et 41,3 % de la durée). En 1996-1997, le Sénat a siégé 62,3 % du temps de séance de la session ordinaire au premier trimestre.

La **durée moyenne d'un jour de séance au premier trimestre** s'établit à **7 h 16**, soit une durée supérieure à celle du premier trimestre des sessions 2020-2021 (7 h 04) et 2021-2022 (6 h 14) mais inférieure aux 8 h 10 du premier trimestre 2022-2023.

Le premier trimestre 2023-2024 est le deuxième plus important des cinq dernières années s'agissant de la **part des heures de séance le soir et la nuit**. Cette part s'est élevée cette année à **26,6 %** ; elle était de 27,4 % en 2022-2023, 19,6 % en 2021-2022, 22,1 % en 2020-2021 et de 22,6 % en 2019-2020.

b) Un deuxième trimestre plus court que celui des deux précédentes sessions

Le **deuxième trimestre** a représenté quant à lui **28,4 % des jours et 26,7 % de la durée de séance de la session ordinaire**. Il a été moins dense, tant en part de jours de séance qu'en durée, que les deux dernières sessions ordinaires (31,1 % des jours comme de la durée du deuxième trimestre de la session ordinaire 2022-2023¹, 43,9 % des jours et 43 % de la durée pour 2021-2022). Il est cependant proportionnellement légèrement plus chargé que le deuxième trimestre de la session ordinaire 2020-2021 (qui représentait 25,4 % des jours et 24,8 % de la durée de cette session). En 1996-1997, le Sénat a siégé 33,1 % du temps de séance de la session ordinaire au deuxième trimestre.

Ce deuxième trimestre a concentré 44,4 % des textes examinés en première lecture au cours de la session, soit un niveau assez proche du deuxième trimestre 2021-2022 (43,5 %) et supérieur au deuxième trimestre 2022-2023 (30,6 %, l'écart s'expliquant grandement par l'examen du PLFRSS pour 2023 au cours de cette période). En outre, 47,1 % des projets de loi, 38,1 % des propositions de loi sénatoriales et 50 % des propositions de loi de l'Assemblée nationale de la session ont été examinés au cours de ce trimestre. Seuls deux des textes examinés au cours de cette période ont une durée d'examen supérieure à 10 heures².

La **durée moyenne d'un jour de séance** sur ce deuxième trimestre s'établit à **6 h 26** (contre 7 h 34 en 2022-2023, 6 heures en 2021-2022 et 6 h 48 en 2020-2021).

Comme au premier trimestre, le deuxième trimestre de la session 2023-2024 est le deuxième plus important des cinq dernières années s'agissant de la **part des heures de séance le soir et la nuit** : **22,3 %** contre 25,7 % en 2022-2023, 17,9 % en 2021-2022, 20,1 % en 2020-2021 et 16,3 % en 2019-2020.

¹ Le deuxième trimestre de la session 2022-2023 avait été marqué par l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

² La proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France et la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local.

c) Un troisième trimestre écourté

Enfin, **le troisième trimestre, écourté d'un mois du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale ayant conduit le Sénat à ajourner ses travaux**, a représenté **18,9 % des jours de séance et 17,6 % de la durée de la session ordinaire**. Il représentait 29,2 % des jours et 26,2 % de la durée de la session ordinaire 2022-2023, et 33,9 % des jours et de la durée de la session ordinaire 2020-2021. En 2021-2022, le Sénat n'avait pas siégé un seul jour au troisième trimestre, du fait de l'élection présidentielle et des élections législatives. En 1996-1997, le Sénat a siégé 4,5 % du temps de séance de la session ordinaire au troisième trimestre.

Seuls trois textes examinés au cours de ce troisième trimestre ont fait l'objet du dépôt de plus de 100 amendements (sur 33 textes – hors conventions). Deux de ces trois textes n'ont pas été adoptés en première lecture par le Sénat en raison de l'ajournement des travaux : il n'y a pas eu de vote sur l'ensemble du projet de loi de simplification de la vie économique et l'examen de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie n'a pas débuté¹. Seul le projet de loi de simplification de la vie économique **a une durée d'examen supérieure à 10 heures** au cours de ce trimestre.

La **durée moyenne d'un jour de séance sur ce troisième trimestre** s'établit à **6 h 21**, durée légèrement inférieure à celle des précédentes sessions : 6 h 46 en 2022-2023 et 6 h 57 en 2020-2021.

3. Un nombre d'heures de séance toujours moindre au Sénat qu'à l'Assemblée nationale

Depuis l'instauration de la session unique en 1995-1996, l'Assemblée nationale a davantage siégé que le Sénat en session ordinaire, sauf lors des sessions ordinaires 2009-2010 et 2010-2011, pour lesquelles le nombre d'heures de séance au Sénat a dépassé celui de l'Assemblée.

¹ La proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale (initialement intitulée proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif) est le seul texte adopté par le Sénat sur lequel plus de 100 amendements ont été déposés au cours du 3^e trimestre.

**Jours et heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale
pendant la session ordinaire 2023-2024**

| | Sénat | | Assemblée nationale | | Différence | |
|---|--------------------------|--------|--------------------------|--------|-------------------|------------------|
| | Nombre de jours ou durée | Soit | Nombre de jours ou durée | Soit | Différence | Soit |
| Nombre de jours | 95 | - | 116 | - | - 21 | -18,1 % |
| Travaux législatifs, hors textes financiers | 324 h 01 | 49,7 % | 516 h 55 | 61,7 % | - 192 h 54 | -37,3 % |
| Textes financiers | 201 h 52 | 31% | 74 h 40 | 8,9 % | + 127 h 12 | + 170,4 % |
| <i>Dont lois de finances</i> | 158 h 45 | 24,3 % | 57 h 35 | 6,9 % | + 101 h 10 | + 175,7 % |
| <i>Dont loi de financement de la sécurité sociale</i> | 43 h 06 | 6,6 % | 17 h 05 | 2,0 % | + 26 h 01 | + 152,4 % |
| Travaux de contrôle | 123 h 03 | 18,9 % | 243 h 10 | 29,0 % | - 120 h 06 | -49,4 % |
| Travaux d'ordre interne | 2 h 55 | 0,5 % | 3 h 00 | 0,4 % | - 0 h 04 | -2,7 % |
| Heures de séance | 651 h 51 | - | 837 h 45 | - | - 185 h 53 | - 22,2 % |

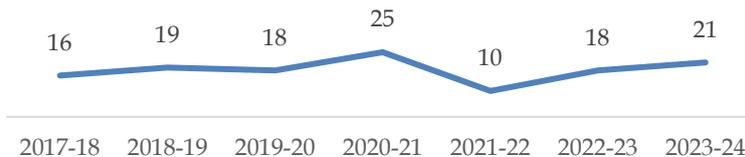
La session 2023-2024 s'inscrit dans cette continuité, **l'Assemblée nationale ayant davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (116 contre 95 et 118 contre 96 jours en incluant la session de droit) et en **nombre d'heures** : 837 h 45 contre 651 h 51 (855 h 50 contre 652 h 49 en ajoutant la session de droit de juillet) **soit 22,2 % de moins pour le Sénat**. Cet écart est en baisse par rapport à la précédente session (- 30 %).

À noter qu'en raison de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les textes financiers examinés à l'automne 2023 en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **le Sénat aura, au cours de la session ordinaire 2023-2024, comme au cours de celle de 2022-2023, consacré plus de temps à l'examen des textes financiers en séance publique que l'Assemblée nationale**. Le temps supplémentaire consacré à l'examen de textes financiers par le Sénat bondit cette année à **+ 170,4 %**, contre + 35 % lors de l'exercice précédent.

4. Un nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et jeudi plus élevé que lors des dernières sessions

L'alinéa 2 de l'article 32 du Règlement du Sénat dispose que « le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine ».

Comparaison pluriannuelle du nombre de jours inhabituels



Lors de la session ordinaire 2023-2024, le Sénat a siégé **21 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), avec 13 lundis, 5 vendredis, 2 samedis et 1 dimanche. Il s'agit du **deuxième niveau le plus haut des sept dernières sessions** ordinaires : 18 jours en 2022-2023, 10 jours en 2021-2022, 25 jours en 2020-2021, 18 jours en 2019-2020, 19 jours en 2018-2019 et 16 jours en 2017-2018.

La majorité de ces jours inhabituels (13 sur 21) a été consacrée à l'examen des **textes budgétaires** (loi de programmation des finances publiques, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances de fin de gestion et loi de finances initiale), soit moins que la précédente session ordinaire où la quasi-totalité des jours inhabituels de séance portaient sur des textes financiers. Le Sénat a siégé **19 de ces 21 jours au premier trimestre**, les deux derniers (2 lundis) au troisième trimestre.

Trois lundis ont été ouverts sur des semaines sénatoriales : le premier pour le renouvellement de ses instances à la suite des élections sénatoriales (le 2 octobre 2023) ; les deux autres pour l'inscription de propositions de lois sénatoriales et d'un débat d'initiative (le 30 octobre 2023¹ et le 10 juin 2024²).

Seules 18 semaines sur 31 (et 19 semaines sur 32 en incluant la session de droit), soit **58 % des semaines** ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur les mardi, mercredi et jeudi, soit une proportion en baisse par rapport à 2022-2023 (72 %), 2021-2022 (70 %) et en légère hausse par rapport à 2020-2021 (50 %). Si l'on ne prend pas en compte la semaine du 10 juin au cours de laquelle les travaux ont été ajournés, **pour trois³ des**

¹ Le 30 octobre 2023, le Sénat a examiné, dans le cadre d'un ordre du jour réservé au groupe Les Indépendants, la proposition de loi visant à associer les épargnants à la transmission des exploitations agricoles françaises puis, à l'issue de cet espace réservé, la proposition de loi visant à interdire l'usage de l'écriture inclusive à la demande du groupe Les Républicains.

² L'ordre du jour initialement prévu le 10 juin 2024 était : l'examen de la proposition de loi pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves, celui de la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport et un débat relatif à la francophonie. Ces trois points avaient été inscrits à la demande du groupe Les Républicains.

³ Du 16 au 22 octobre 2023 et du 18 au 24 décembre 2023 le Sénat n'a siégé que le lundi, mardi et mercredi ; du 30 octobre au 05 novembre 2023 le Sénat a siégé le lundi et le mardi.

douze semaines « atypiques », le Sénat a siégé le lundi mais n'a pas siégé au-delà du mercredi (et même au-delà du mardi pour l'une d'entre elles).

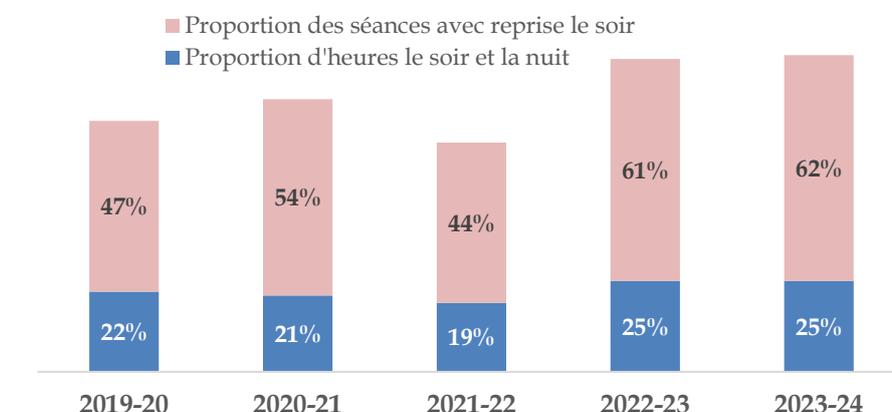
5. Une importante part de travaux nocturnes

Au cours de la **session ordinaire 2023-2024**, le Sénat a siégé **162 h 56** le soir et la nuit soit **25 % du temps de séance publique**. Il s'agit de la part la plus haute, à égalité avec 2022-2023, des cinq dernières sessions et surtout la **plus forte proportion, pour la deuxième année consécutive, depuis la session 2010-2011** (25,1 %).

Répartition des heures de séance par type de semaine pendant la session ordinaire 2023-2024

| | Semaines gouvernementales | | Semaines sénatoriales de contrôle | | Semaines sénatoriales d'initiative | | Total | |
|---|--|------------|-----------------------------------|------------|------------------------------------|------------|-----------------|---------------|
| | Heures | Proportion | Heures | Proportion | Heures | Proportion | Heures | Proportion |
| Heures de séance | 449 h 08 (246 h 53 hors PLF et PLFSS) | - | 120 h 28 | - | 82 h 13 | - | 651 h 51 | - |
| Heures du soir | 97 h 27 | 21,7 % | 20 h 50 | 17,3 % | 10 h 32 | 12,8 % | 128 h 50 | 19,8 % |
| Heures de nuit | 30 h 08 | 6,7 % | 3 h 53 | 3,2 % | 0 h 05 | 0,1 % | 34 h 06 | 5,2 % |
| Heures du soir et de nuit | 127 h 35 | 28,4 % | 24 h 43 | 20,5 % | 10 h 37 | 12,9 % | 162 h 56 | 25,0 % |
| Proportion d'heures du soir et de nuit | 78,3 % | | 15,2 % | | 6,2 % | | 25,0 % | |

Comparaison pluriannuelle



Sur ces 162 h 56 de travaux nocturnes, **34 h 06** (soit **20,9 %** des heures le soir et la nuit) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), une durée **en baisse par rapport** aux 52 h 27 (26,1 %) en **2022-2023** mais **supérieure** aux 14 h 31 (19 %) de **2021-2022** et aux 31 h 31 (18,2 %) de **2020-2021**.

La **part des séances avec une reprise des travaux le soir** est de nouveau **en hausse par rapport aux sessions ordinaires précédentes : 62,1%** en 2023-2024 (59 jours sur 95). Il s'agit également de la part la plus haute depuis cinq ans, **retrouvant presque un niveau jamais atteint depuis 2014-2015 (62,7 %)**.

Comme lors des sessions précédentes, les heures du soir et de la nuit se concentrent **dans leur majorité sur les semaines gouvernementales (78,3 %)**, une proportion plus élevée qu'en 2022-2023 (65,3 %) mais moindre que lors de la session 2021-2022 (83,7 %). À noter qu'à elles seules, les semaines d'examen du projet de loi de finances concentrent 45,5 % des heures de soir et nuit des semaines gouvernementales (36,4 % lors de la session ordinaire 2022-2023).

B. L'AJOURNEMENT DES TRAVAUX APRÈS LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE TRÈS COURTE SESSION DE DROIT ET UNE ABSENCE DE SESSION EXTRAORDINAIRE

La période du 9 juin au 30 septembre 2024 est assez exceptionnelle à deux égards :

- l'Assemblée nationale a été dissoute, en application de l'article 12 de la Constitution. C'est la sixième mise en œuvre de cet article depuis 1958 et une première depuis 1997 ;
- le Parlement n'a pas été convoqué en session extraordinaire pour la première fois depuis l'année parlementaire 2000-2001. La session 2021-2022 avait constitué également une exception puisque, pour la première fois depuis 2004-2005 (hors année de renouvellement électoral), il n'y avait pas eu de session extraordinaire en septembre.

1. L'ajournement des travaux du Sénat à compter du 10 juin 2024, au lendemain de la dissolution

À l'issue des résultats des élections européennes, dimanche 9 juin 2024, M. Emmanuel MACRON, Président de la République, a annoncé la dissolution de l'Assemblée nationale, en application de l'article 12 de la Constitution. Il s'agit de sa sixième mise en œuvre depuis 1958, après les dissolutions décidées par Charles de GAULLE (1962 et 1968), François MITTERRAND (1981 et 1988) et Jacques CHIRAC (1997).

Le lendemain, à l'issue de la réunion de la Conférence des Présidents, M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, a annoncé en séance publique que le Sénat allait ajourner ses travaux et qu'il ne serait pas réuni en séance avant le début de la session de droit. En effet, s'il **assure constitutionnellement la permanence de la représentation**

nationale et conserve l'intégralité de ses prérogatives, **il est de coutume constante que le Sénat ne siège pas pendant les campagnes qui précèdent des élections législatives et a fortiori en cas de dissolution.**

2. Une session de droit d'une journée au Sénat

Cette année, pour la quatrième fois depuis 1958¹, le Parlement s'est réuni en session de droit à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, en application de l'article 12 de la Constitution².

Le Sénat s'est réuni une fois au cours de cette session, le **18 juillet 2024** pour permettre aux groupes politiques et à un sénateur non inscrit de s'exprimer sur la situation politique à l'issue des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024. Cet échange a duré **57 minutes**. Le Sénat a ensuite ajourné ses travaux.

L'Assemblée nationale a tenu trois séances : une le 18 juillet et deux le lendemain, pour une durée de 18 h 05. Ces trois séances lui ont permis d'élire sa Présidente, ses six vice-présidents, ses trois questeurs et ses douze secrétaires.

Comparaison des précédentes sessions de droit au Sénat

| | 1962 | 1968 (11 au 25 juillet) | 1981 (2 au 16 juillet) | 1988 (1 ^{er} au 7 juillet) | 1997 | 2024 (18 et 19 juillet) |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|
| Nombre de jours au Sénat | Pas de session de droit | 9 | 4 | 4 | Pas de session de droit | 1 |

Contrairement aux sessions de droit ouvertes en 1968, 1981 et 1988, aucun texte législatif n'a été examiné au cours la session de droit de juillet 2024, en raison de l'absence de gouvernement de plein exercice. À défaut de session extraordinaire, les travaux législatifs du Sénat en séance plénière ont ainsi été interrompus entre le 5 juin et le 9 octobre 2024.

¹ 1968, 1981 et 1988.

² Décret n° 2024-527 du 9 juin 2024.

3. En l'absence de convocation du Parlement en session extraordinaire, les instances du Sénat ont poursuivi leurs travaux

a) Les travaux en commission

Si les commissions ont suspendu, pour la plupart, leurs travaux législatifs, elles n'ont pas pour autant interrompu l'intégralité de leurs travaux. En comptant la commission des affaires européennes, elles ont, à elles toutes, pendant la période du 9 juin au 30 septembre :

- tenu **31 réunions** ;
- déposé **4 rapports législatifs** (dont un sur une proposition de résolution européenne) et **24 rapports d'information** (dont 2 rapports pour suite à donner sur une enquête de la Cour des comptes et 13 rapports de contrôle budgétaire) ;
- procédé à **25 auditions** (dont celle du ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe sur le Conseil européen des 27 et 28 juin 2024, qui devait initialement faire l'objet d'un débat en séance publique).

Travaux des commissions du 10 juin au 30 septembre 2024

| | Nombre de réunions | Nombre de rapports législatifs déposés | Nombre de rapports d'information déposés | Nombre d'auditions en plénière |
|--|--------------------|--|--|--------------------------------|
| Affaires économiques | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Affaires étrangères | 5 | 3 | 0 | 6 |
| Affaires sociales | 4 | 0 | 4 | 3 |
| Aménagement du territoire et développement durable | 2 | 0 | 2 | 1 |
| Culture | 6 | 0 | 2 | 8 |
| Finances | 8 | 0 | 16 | 2 |
| Lois | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Affaires européennes | 4 | 1 | 1 | 3 |

b) Les travaux des instances temporaires

Pour les **quatre commissions d'enquête en cours au 10 juin 2024**, le délai de six mois prévu pour déposer leur rapport (ordonnance du 17 novembre 1958) n'a pas été suspendu, conformément à ce qu'a annoncé le Président du Sénat lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 10 juin 2024. Les commissions d'enquête ont donc poursuivi leurs travaux :

- la *commission d'enquête sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France* a rendu publics ses travaux le 19 juin 2024 ;

- la *commission d'enquête portant sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050* le 2 juillet 2024 ;

- la *commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés immobilières* le 18 juillet 2024 ;

- la *commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères* le 23 juillet 2024.

Les quatre missions d'information ont également pu poursuivre leurs travaux :

- la *mission d'information sur l'avenir de la santé périnatale et son organisation territoriale* jusqu'au 10 septembre 2024 ;

- la *mission d'information sur les complémentaires santé, mutuelles* jusqu'au 24 septembre 2024 ;

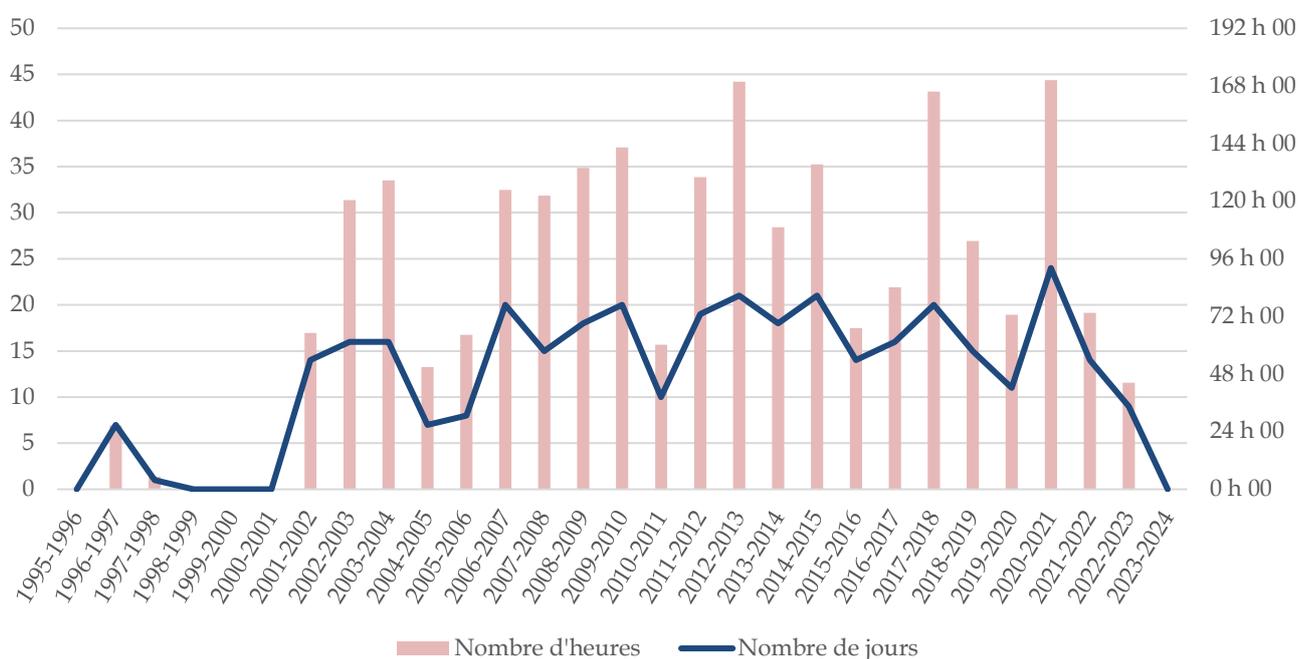
- la *mission d'information « Architectes des bâtiments de France, périmètres et compétences »* jusqu'au 25 septembre 2024 ;

- et la *mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024* jusqu'au 25 septembre 2024.

4. L'absence de session extraordinaire

Pour la première fois depuis la session 2000-2001 et pour la quatrième fois depuis 1995-1996 (début de la session unique), le Parlement n'a pas été convoqué en session extraordinaire.

Comparaison pluriannuelle des durées de sessions extraordinaires depuis la session 1995-1996



III. LES MODALITÉS D'ADOPTION DES TEXTES DE LOI : LA PARTICIPATION DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL

A. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES SÉNATEURS ET UNE PLUS GRANDE PART DE PROPOSITIONS DE LOI DANS LES TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT

1. Plus d'un projet de loi sur deux déposé en premier lieu au Sénat et les trois quarts des projets de loi définitivement adoptés après un examen en premier lieu au Sénat

La session 2023-2024 a été une **session atypique** en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale et de la longue période intervenue entre la démission du Gouvernement, le 16 juillet, et la nomination du nouveau Gouvernement le 21 septembre. Le nombre total de projets de loi déposés (43) est ainsi **le plus faible observé depuis la session 2017-2018**.

Près de 49 % des projets de loi ont été déposés en premier lieu au Sénat, soit une proportion légèrement plus élevée que lors de la session précédente et conforme à la moyenne observée depuis 2017. Si l'on exclut les textes financiers¹, **plus d'un projet de loi sur deux a été déposé en premier lieu au Sénat**.

¹ Cinq dépôts sur la session dont deux en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale qui a conduit le Gouvernement à déposer de nouveau les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023.

Comparaison pluriannuelle du nombre de projets de loi déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat

| | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Projets de loi | 31 sur 86 (36 %) | 36 sur 82 (44 %) | 51 sur 108 (47 %) | 40 sur 112 (35,7 %) | 101 sur 141 (71,6 %) | 26 sur 65 (40 %) | 21 sur 43 (48,8 %) |
| hors conventions internationales | 21 sur 61 (34 %) | 24 sur 62 (39 %) | 41 sur 88 (46,6 %) | 35 sur 94 (37,2 %) | 91 sur 117 (77,8 %) | 20 sur 48 (41,7 %) | 11 sur 30 (36,7 %) |
| dont conventions | 10 sur 25 (40 %) | 12 sur 20 (60 %) | 10 sur 20 (50 %) | 5 sur 18 (27,8 %) | 10 sur 24 (41,7 %) | 6 sur 17 (35,3 %) | 10 sur 13 (76,9 %) |

S'agissant des textes adoptés, toujours hors textes financiers, le **Sénat a été saisi en premier de près des trois quarts des projets de loi définitivement adoptés au cours de la session 2023-2024, soit 13 textes sur 18. Seulement cinq textes non financiers ont été adoptés après avoir été déposés en premier à l'Assemblée nationale¹.**

Une très forte majorité des textes adoptés (30 sur 51) étaient des propositions de loi, dont 40 % étaient d'origine sénatoriale.

2. Un niveau élevé de propositions de loi déposées par les sénateurs, malgré une absence de session extraordinaire

Avec **203 propositions de loi déposées par des sénateurs**, la session 2023-2024 se maintient à un niveau élevé, bien que le Sénat ait peu siégé en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale et en l'absence de session extraordinaire : la moyenne s'établit à 163 propositions de lois déposées au Sénat au cours des dix sessions antérieures et, comme les deux sessions précédentes, le nombre de dépôts enregistrés en 2023-2024 est le plus élevé enregistré depuis 2013-2014. Le niveau est ainsi proche des records atteints lors de deux précédentes années électorales (193 propositions de loi déposées en 2011-2012 et 213 en 2021-2022).

Plus d'un tiers (35,5 %) des propositions de loi déposées sont issues du groupe Les Républicains. Les propositions de loi dont les membres de plusieurs groupes sont co-auteurs constituent 3,5 % du total².

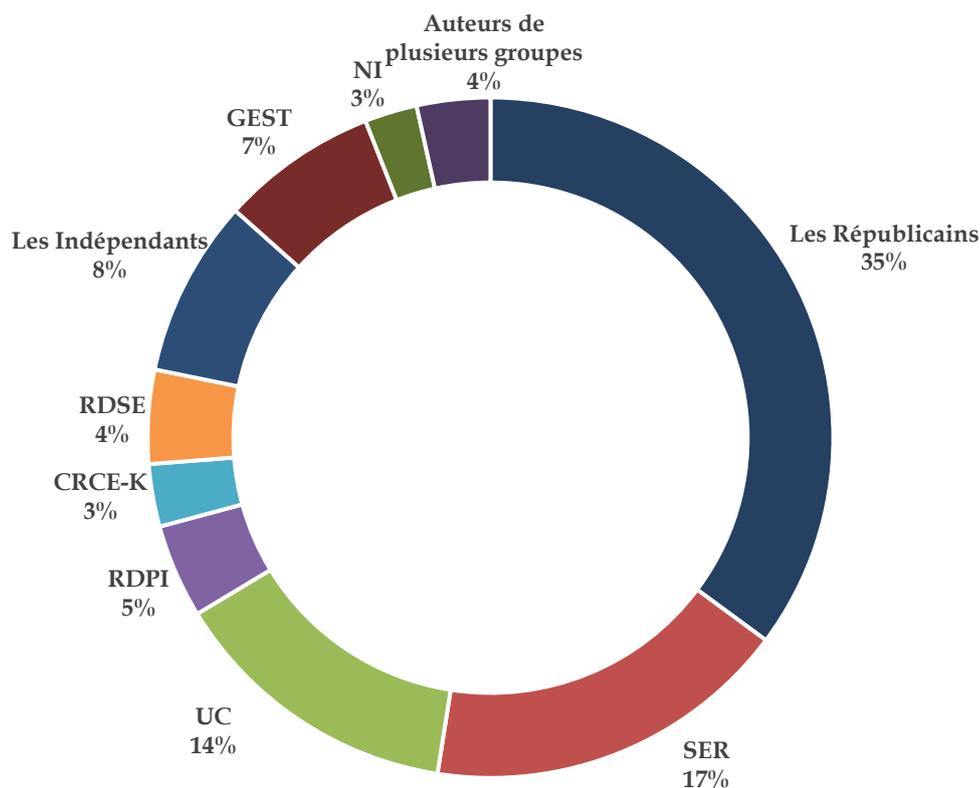
¹ Le projet de loi portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation, le projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse et le projet de loi visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

² À partir de la session 2022-2023, seules sont comptabilisées les propositions de loi déposées par des auteurs issus de plusieurs groupes. Auparavant, étaient comptabilisées les propositions de loi avec des cosignataires issus de plusieurs groupes.

**Comparaison pluriannuelle du nombre de propositions de loi sénatoriales déposées
par groupe**

| | Les Républicains | SER | UC | RDSE | RDPI | CRCE- Kanaky | Les Indépendants | GEST | NI | Auteurs ¹ de plusieurs groupes | TOTAL |
|------------------|---------------------|-----|----|------|------|-----------------|---------------------|------|-----------------|---|-------|
| 2013-2014 | 35 | 29 | 12 | 5 | - | 4 | - | 8 | 9 | 21 | 123 |
| 2014-2015 | 36 | 17 | 9 | 2 | - | 4 | - | 1 | 9 | 10 | 88 |
| 2015-2016 | 42 | 25 | 9 | 8 | - | 9 | - | 2 | 22 | 38 | 155 |
| 2016-2017 | 31 | 16 | 8 | 7 | - | 14 | - | 1 | 11 | 31 | 119 |
| 2017-2018 | 44 | 14 | 12 | 8 | 6 | 3 | 1 | - | 12 ¹ | 57 | 157 |
| 2018-2019 | 34 | 18 | 12 | 9 | 7 | 14 | 6 | - | 19 | 44 | 163 |
| 2019-2020 | 51 | 25 | 7 | 4 | 1 | 4 | 2 | - | 19 | 53 | 166 |
| 2020-2021 | 37 | 24 | 14 | 5 | 4 | 8 | 2 | 7 | 27 | 57 ¹ | 185 |
| 2021-2022 | 56 | 21 | 14 | 8 | 4 | 15 | 5 | 4 | 20 | 66 | 213 |
| 2022-2023 | 94 | 31 | 30 | 8 | 6 | 12 | 11 | 11 | 49 | 13 ¹ | 265 |
| 2023-2024 | 72 | 35 | 28 | 9 | 6 | 9 | 17 | 15 | 5 | 7 | 203 |

¹ Dont une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.



3. Une plus grande part de propositions de loi dans les textes définitivement adoptés

Cette année encore, près d'un quart (23,5 %) des textes hors conventions définitivement adoptés au cours de la session sont issus de propositions de loi sénatoriales.

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs Textes examinés par le Sénat et textes définitivement adoptés

| | Année 2017-2018 | Année 2018-2019 | Année 2019-2020 | Année 2020-2021 | Année 2021-2022 | Année 2022-2023 | Année 2023-2024 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions) | 74 | 86 | 78 | 108 | 82 | 98 | 95 |
| <i>dont projets de loi</i> | 32 | 28 | 27 | 40 | 21 | 24 | 23 |
| <i>dont propositions de loi (dont Sénat)</i> | 42 (28) | 58 (40) | 51 (35) | 68 (43) | 61 (31) | 74 (52) | 72 (45) |

| | Année 2017-2018 | Année 2018-2019 | Année 2019-2020 | Année 2020-2021 | Année 2021-2022 | Année 2022-2023 | Année 2023-2024 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions) | 41 | 50 | 42 | 54 | 61 | 44 | 51 |
| <i>dont projets de loi</i> | 29 | 25 | 24 | 35 | 20 | 15 | 21 |
| <i>dont propositions de loi (dont Sénat)</i> | 12 (2) | 25 (12) | 18 (4) | 19 (4) | 41 (11) | 29 (12) | 30 (12) |
| Conventions adoptées | 28 | 22 | 14 | 22 | 18 | 23 | 12 |
| Total des textes adoptés | 69 | 72 | 56 | 76 | 79 | 67 | 63 |

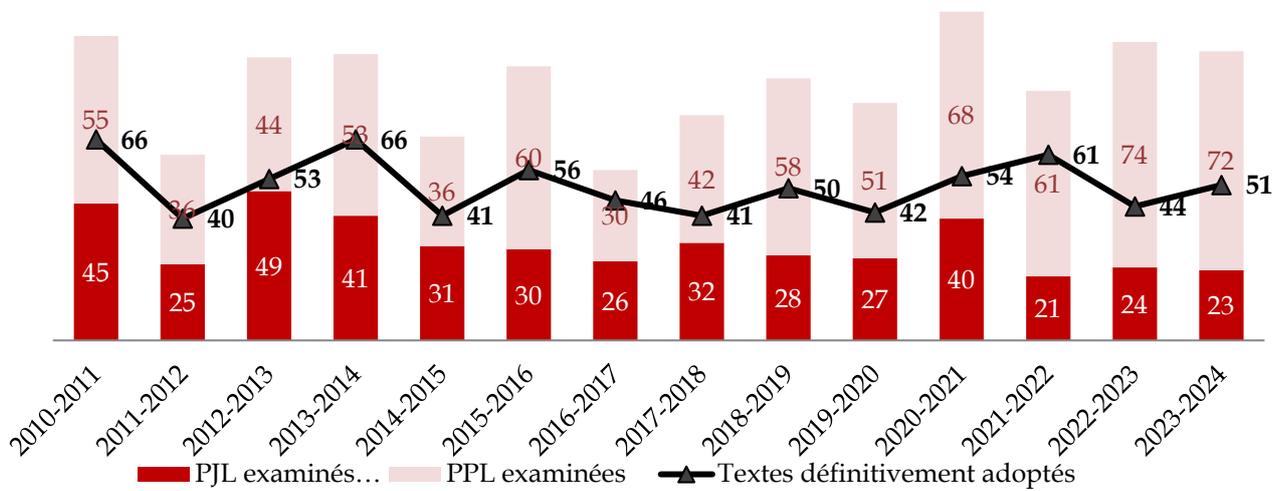
a) *Une stabilité du nombre total de textes examinés au Sénat ainsi que de la proportion des textes d'origine parlementaire malgré une année écourtée*

Malgré une année parlementaire écourtée, le Sénat a examiné 95 textes (hors conventions internationales) au cours de l'année 2023-2024, soit 3 de moins que lors de la session précédente, 13 de plus qu'en 2021-2022 et 13 de moins qu'en 2020-2021 qui constituait un record depuis la session 2002-2003¹. Parmi ces 95 textes, 23 projets de loi et 72 propositions de loi (dont 45 d'origine sénatoriale) ont été examinés. La hausse de la part des propositions de loi dans les textes examinés (63 % en 2020-2021, 74 % en 2021-2022, 75,5 % pour 2022-2023 et 75,8 % en 2023-2024) se poursuit ainsi cette année.

Alors que la session 2021-2022 établissait, avec 61 textes promulgués, un record depuis 2013-2014 (66 textes), **51 textes** (hors conventions) **ont été définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire**. Malgré une année tronquée, ce chiffre est en hausse par rapport à l'année 2022-2023 (44 textes de loi (hors conventions) avaient été définitivement adoptés). Parmi ces 51 textes, **12 sont issues de propositions de loi sénatoriales** (chiffre identique à celui de l'année dernière), **soit 23,5 % des textes définitivement adoptés**.

¹ Première session pour laquelle ces statistiques sont disponibles.

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) L'origine des propositions de loi examinées

72 propositions de loi ont été examinées cette année, un nombre en très légère baisse par rapport au dernier exercice mais supérieur aux deux précédentes sessions (74 en 2022-2023, 61 en 2021-2022 et 68 en 2020-2021).

Parmi les **72 propositions de loi examinées** par le Sénat, **45 étaient d'origine sénatoriale, soit 62,5 %**. Cette proportion est en baisse par rapport aux années 2022-2023 (70,3%) et 2020-2021 (63,2 %) mais en hausse par rapport à 2021-2022 (50,8 %). **24 des 45 propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** (soit 53,3% contre 59,6 % l'année dernière et 45,2 % il y a deux ans) ont été discutées **dans le cadre d'espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

En outre, parmi ces 45 propositions de loi sénatoriales, **7 d'entre elles (15,5 %) ont été examinées en procédure accélérée** (elles étaient 17,3% lors de la précédente année parlementaire).

Pour ce qui concerne les propositions de loi sénatoriales examinées, **8 ont été adoptées définitivement¹** par la navette (4) ou à l'issue d'une CMP (4), **30 ont été adoptées** et transmises à l'Assemblée nationale, **6 rejetées** et **1 a été déclarée irrecevable en séance** (proposition de loi d'abrogation de la réforme des retraites portant l'âge légal de départ à 64 ans²).

¹ 4 propositions de loi sénatoriales définitivement adoptées en 2023-2024 n'ont pas été examinées par le Sénat au cours de cette année parlementaire.

² Le 10 avril 2024, lors de la discussion de cette proposition de loi inscrite dans l'espace réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, le Gouvernement a soulevé, au terme de la discussion générale, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution, considérant que l'article unique du texte était irrecevable. Au cours de sa réunion, qui s'est tenue pendant la suspension de la séance, la commission des finances a déclaré la proposition de loi irrecevable au titre de ce même article.

Origine des propositions de loi examinées au Sénat en 2023-2024¹

| | PPL Sénat | | | | | | | | | | PPL AN |
|---|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|------------------|----------|------------------------------|-----------------|-----------|
| | Les Républicains | SER | UC | RDSE | RDPI | CRCE-K | Les Indépendants | GEST | Auteurs de plusieurs groupes | Total PPL Sénat | |
| SESSION ORDINAIRE | | | | | | | | | | | |
| PPL examinées | 11 | 7 | 7 | 4 | 4 | 2 | 3 | 2 | 5 | 45 | 27 |
| <i>adoptées</i> | 11 | 3 | 7 | 4 | 4 | - | 3 | 1 | 5 | 38 | 26 |
| <i>irrecevables</i> | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - |
| <i>rejetées</i> | - | 3 | - | - | - | 2 | - | 1 | - | 6 | 1 |
| <i>renvoyées en commission</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| <i>examen suspendu</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| <i>retirées</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Du 1^{er} juillet au 30 septembre 2024 | | | | | | | | | | | |
| - | | | | | | | | | | | |

Parmi les 27 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale :

- **24 ont été examinées par le Sénat en première lecture au cours de la session** (soit deux de plus que l'année dernière et qu'en 2021-2022, contre 23 en 2020-2021, 13 en 2019-2020 et 15 en 2018-2019). L'une d'elle a **été rejetée par le Sénat** lors de cette première lecture et n'a pas été réinscrite pendant la session². Pour 11 d'entre elles, le Sénat a également examiné les conclusions des commissions mixtes paritaires au cours de la même session ;
- **2 ont été examinées en deuxième lecture** (les premières lectures de ces textes étant intervenues lors d'une session précédente), l'un de ces deux **textes** examiné en deuxième lecture **a fait l'objet d'une troisième lecture** permettant son adoption définitive ;
- **1 proposition de loi a été examinée en nouvelle lecture**, sa première lecture étant intervenue lors de la session précédente³.

¹ En cas de lectures successives d'une proposition de loi au cours de l'année parlementaire, seul est pris en compte le sort lors de la lecture la plus avancée au Sénat.

² Proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile.

³ Proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants.

Dix-huit (une de plus qu'en 2022-2023) **ont été adoptées définitivement** (6 par la navette, 11 à la suite de la réunion d'une commission mixte paritaire et 1 par un dernier mot donné à l'Assemblée nationale).

Au total, les propositions de loi des députés représentent 37,5 % de l'ensemble des propositions de loi examinées en 2023-2024, en hausse par rapport à l'année parlementaire 2022-2023 (29,7 %) et 2020-2021 (36,8 %) mais en baisse par rapport à 2021-2022 (49,1 %).

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi au Sénat a représenté 201 h 34¹** (et plus de 178 h 31 en première lecture), soit **62,2 % des heures consacrées aux travaux législatifs, hors textes financiers**, une part en hausse par rapport à 2022-2023 (52,8%), et à 2021-2022 (19,8 %), contre 34,6 % pour les projets de loi non financiers et 3,2 % pour les conventions.

L'**Assemblée nationale** a, quant à elle, examiné **15 propositions de loi sénatoriales** pour une durée de 36 h 25, soit 3 de plus qu'au cours des deux dernières années. Elles ont toutes été examinées en première lecture et adoptées. Huit d'entre elles ont été définitivement adoptées par la navette et quatre à l'issue d'un accord en CMP.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a examiné **23 projets de loi**, hors conventions internationales, au cours de l'année parlementaire 2023-2024.

Pour l'examen en première lecture de 4 d'entre eux (2 hors textes financiers), **la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures**.

**Principaux projets de loi examinés
au cours de l'année parlementaire 2023-2024**

| Texte | Durée de la discussion des articles | Nombre d'amendements déposés (+ motions) | Nombre d'amendements adoptés | Taux d'adoption ² <i>24,6 % sur l'année parlementaire</i> |
|---|-------------------------------------|--|------------------------------|---|
| Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (procédure accélérée) | 38 h 13 | 676 (+ 3 motions) | 127 | 21,7 % |
| Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 | 41 h 54 | 1 385 (+ 1 motion) | 281 | 33,7 % |
| Projet de loi de finances pour 2024 | 152 h 20 | 3 759 (+ 1 motion) | 707 | 22,2 % |

¹ 107 h 14 pour les seules propositions de loi sénatoriales.

² Le taux d'adoption est ici entendu par rapport au nombre d'amendements examinés.

| Texte | Durée de la discussion des articles | Nombre d'amendements déposés (+ motions) | Nombre d'amendements adoptés | Taux d'adoption ² <i>24,6 % sur l'année parlementaire</i> |
|---|-------------------------------------|--|------------------------------|---|
| Projet de loi de simplification de la vie économique (procédure accélérée) ¹ | 16 h 10 | 619 | 101 | 25,5 % |

Enfin, le Sénat a également examiné, au cours de l'année parlementaire 2023-2024, **16 conventions internationales** (contre 21 en 2022-2023, 17 en 2021-2022 et 2020-2021 ; 16 en 2019-2020 et 20 en 2018-2019), dont **9 en procédure simplifiée** et **7 en procédure normale** (contre une l'année dernière). L'examen du projet de loi de ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part a duré 4 h 12, durée exceptionnellement longue pour l'examen d'une convention au Sénat.

d) Le recours à la procédure de législation en commission (LEC)

En 2023-2024, **1 proposition de loi** et **1 projet de loi²** ont été examinés en **première lecture** selon la procédure de **législation en commission (LEC)** définie par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, qui prévoient que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission. Ce nombre, en baisse par rapport à l'année dernière (6 propositions et 1 projet de loi), représente environ **2,1 % des textes examinés** (hors conventions) contre 7,1 % au cours du précédent exercice. Cette année, la LEC était totale sur la proposition de loi et partielle sur le projet de loi (aucune LEC partielle n'avait été mise en œuvre au cours de la session 2022-2023).

¹ L'ensemble des amendements et des articles de ce projet de loi ont été examinés. Le vote solennel sur l'ensemble, prévu le 11 juin 2024 n'ayant pas eu lieu du fait de l'ajournement des travaux du Sénat, l'ensemble du texte n'a pas été mis au vote.

² Un projet de loi avait été examiné en LEC en 2022-2023 et aucun lors des deux sessions précédentes (2021-2022 et 2020-2021). Un projet de loi avait été examiné en LEC lors de la session 2019-2020.

**Textes examinés en 2023-2024
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

| Texte | Date d'examen en séance publique |
|---|----------------------------------|
| Proposition de loi visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage » (procédure accélérée) | 19.12.23 |
| Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (procédure accélérée) <i>LEC partielle sur 18 articles.</i> | 20.12.23 |

La Conférence des Présidents avait prévu l'examen en LEC de 5 autres textes en séance publique :

- la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à prolonger en 2024 le dispositif exceptionnel d'utilisation des titres-restaurant pour soutenir le pouvoir d'achat, finalement examinée en procédure normale à la demande du Gouvernement ;
- la proposition de loi sénatoriale tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales, examinée en procédure normale à la demande du groupe UC ;
- la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé, dont l'examen s'est fait selon la procédure normale à la demande du groupe SER ;
- enfin, deux propositions de loi sénatoriales devant être examinées en LEC ne l'ont pas été du fait de l'ajournement des travaux du Sénat : la proposition de loi visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet et celle visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités.

B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 90 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS QUASI SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI

1. Une proportion en baisse de textes examinés en procédure accélérée

a) 90 % des projets de loi, hors conventions internationales, examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2023-2024, le Sénat a examiné 45 textes sur 95 en procédure accélérée, soit 47,4 % (55,1 % en 2022-2023 et 51,2 % en 2021-2022).

Cette baisse masque toutefois de fortes disparités, puisqu'ont ainsi été examinés après engagement de la procédure accélérée :

- **90 % des projets de loi** (hors conventions internationales et textes financiers pour lesquels elle est de droit) contre 100 % en 2022-2023, mais seulement 76,2 % en 2021-2022 et 85 % en 2020-2021. Ces chiffres illustrent la tendance à faire de cette procédure la procédure de droit commun d'examen des projets de loi ;

- **37,5 % des propositions de loi**, soit 27 sur 72 (contre 27 % en 2022-2023, 42,6 % en 2021-2022 et 27,9 % en 2020-2021). Parmi ces 27 propositions de loi, **7 étaient d'origine sénatoriale**¹. Quatre d'entre elles ont été adoptées définitivement au cours de la session, à la suite d'un accord en CMP.

**Liste des 7 propositions de loi sénatoriales examinées en 2023-2024
pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée
(présentation par date d'engagement de la procédure accélérée)**

- PPL visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie ;
- PPL relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques ;
- PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires ;
- PPL relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP ;
- PPL tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires ;
- PPL relative au renforcement de la sûreté dans les transports ;
- PPL visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Sur les 45 textes, hors conventions, examinés en procédure accélérée, seuls 10 ont été adoptés conformes après une seule lecture dans chaque assemblée.

Liste des textes, hors conventions, examinés en procédure accélérée et adoptés conformes après une lecture dans chacune des deux assemblées

- PPL (S) relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic ;
- PPL (S) visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer ;
- PPL (AN) visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables ;
- PPL (AN) visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage » ;

¹ La procédure accélérée engagée sur la proposition de loi sénatoriale relative au renforcement de la sûreté dans les transports a été engagée par le Gouvernement le jour même de son examen en première lecture au Sénat.

- PPL (AN) visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé ;
- PJLO (S) portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- PPL (S) tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires ;
- PPL (AN) relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 ;
- PPL (S) ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française ;
- PPL (S) visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

b) Aucune opposition du Sénat à l'engagement de la procédure accélérée au cours de l'année parlementaire

Depuis le 1^{er} mars 2009, les Conférences des Présidents des deux assemblées ont la **possibilité de s'opposer conjointement à l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée.**

Comme l'année dernière, cette faculté n'a pas été utilisée par le Sénat¹. Elle n'a jusque-là été utilisée qu'à trois reprises : en 2013-2014, en 2014-2015, ainsi qu'en 2019-2020.

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Un nombre de deuxièmes lectures réduit

Comme lors de la précédente année parlementaire, en 2023-2024, **5 textes ont fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat**, contre 10 en 2021-2022 et 7 en 2020-2021. Il s'agit de 4 propositions de loi, dont 2 d'origine sénatoriale, et d'un projet de loi. Conséquence directe du nombre élevé de procédures accélérées engagées, **seule une CMP² a été réunie après deux lectures dans chaque assemblée sur les 35 convoquées³** (contre aucune en 2022-2023, deux en 2021-2022, une en 2020-2021 et 2019-2020 et aucune en 2018-2019).

¹ Cette faculté a toutefois été utilisée cette année par l'Assemblée nationale : lors de sa réunion du 9 avril 2024, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a décidé de ne pas inscrire à son ordre du jour le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture, déposé le 3 avril 2024 « ayant considéré que l'étude d'impact qui lui est jointe méconnaissait les règles de présentation fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 ». Le Conseil constitutionnel ayant déclaré le projet de loi conforme aux conditions fixées par la loi organique (décision n° 2024-14 FNR du 22 avril 2024), celui-ci a finalement été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

² Sur la proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

³ Deux CMP convoquées n'ont pas été réunies du fait de la dissolution (sur la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bâtiments de destination autre qu'habitation en habitations et sur la proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale).

Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture en 2023-2024

| Nature texte | Texte | Date d'adoption définitive | Durée 1 ^{re} lecture | Durée 2 ^e lecture |
|--------------|---|--|-------------------------------|------------------------------|
| PPL AN | visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement <i>(adoption définitive en 3^e lecture au Sénat)</i> | 03.04.2024 | 2 h 40 (2022-2023) | 1 h 53 |
| PPL AN | visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales <i>(adoption définitive des conclusions de la CMP au Sénat)</i> | 12.03.2024 | 3 h 13 (2022-2023) | 1 h 30 |
| PJL | ratifiant l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions législatives relatives à la santé (procédure accélérée) <i>(adoption définitive en 2^e lecture au Sénat)</i> | 15.05.2024 | 0 h 53 | 0 h 48 |
| PPL S | visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne <i>(adoption définitive en 2^e lecture au Sénat)</i> | 15.05.2024 | 1 h 42 | 0 h 58 |
| PPL S | encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques | <i>Transmis à l'Assemblée nationale le 29 mai 2024</i> | 04 h 06 (2022-2023) | 2 h 53 |

Par ailleurs, contrairement aux cinq années précédentes, un texte a fait l'objet d'une troisième lecture au Sénat : la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, qui a ainsi été adoptée définitivement le 3 avril 2024.

b) Un nombre très faible de nouvelles lectures

Le Sénat a examiné **5 textes en nouvelle lecture**, contre 3 en 2022-2023, 13 en 2021-2022 et en 2020-2021.

Sur ces 5 textes, 3 ont été rejetés par le Sénat en nouvelle lecture par l'adoption d'une **motion tendant à opposer la question préalable** et deux ont été adoptés avec modifications en nouvelle lecture par le Sénat, avant d'être adoptés en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture en 2023-2024

| Nature texte | Intitulé du texte | Date d'adoption définitive | Durée première lecture | Durée nouvelle lecture |
|--------------|---|----------------------------|------------------------|---|
| PJL | de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (procédure accélérée) | 15.11.2023 | 6 h 41 (2022-2023) | 4 h 37 (texte adopté avec modifications) |
| PLFSS | financement de la sécurité sociale pour 2024 | 04.12.2023 | 41 h 54 | 1 h 06 (rejet par QP) |
| PLF | de finances pour 2024 | 21.12.2023 | 152 h 20 | 1 h 16 (rejet par QP) |
| PPL AN | visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants (procédure accélérée) | 06.02.2024 | 1 h 39 (2022-2023) | 1 h 01 (texte adopté avec modifications) |
| PJL | visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes (procédure accélérée) | 09.04.2024 | 2 h 39 | 1 h 08 (rejet par QP) |

3. Un délai moyen d'adoption des textes toujours relativement bas

En 2023-2024, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors textes financiers¹, révision constitutionnelle et conventions internationales) a atteint **224 jours** (environ 7 mois et demi), soit 45 jours de plus que l'année dernière. Malgré cette hausse, il s'agit du **deuxième délai le plus court constaté depuis la session 2017-2018**.

Le délai moyen d'adoption **des textes examinés après engagement de la procédure accélérée** est en **forte augmentation**, passant de 122 jours à **206 jours** (soit environ 3 mois d'allongement des délais), et égale le niveau observé au cours de la session 2021-2022. Parallèlement, avec 179 jours, soit près de six mois, le **délai moyen d'adoption des projets de loi** affiche une **durée jamais atteinte sur les cinq dernières sessions en raison de trois projets de loi dont le délai d'adoption s'est avéré inhabituellement long** :

- le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, dont la navette a subi **une pause de 9 mois après l'échec de la CMP** le 15 décembre 2022, le texte n'ayant été transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale que le 12 septembre 2023 ;

- le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration qui a été retiré de l'ordre du jour du Sénat par le Gouvernement au moment de la discussion de la réforme des retraites (PLFRSS pour 2023) et **réinscrit près de 8 mois après l'adoption du texte en commission** (intervenue le 15 mars 2023), en novembre 2023 ;

¹ *Projet de loi de finances, projet de loi de finances rectificative, projet de loi de finances de fin de gestion, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.*

- le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, pour lequel **une CMP n'a été convoquée** par le Gouvernement que le 26 mars 2024, soit **plus de 5 mois après l'adoption du texte par l'Assemblée nationale**, en raison de la mise en œuvre de l'obligation de notification à la Commission européenne.

En faisant abstraction de ces trois textes, le délai moyen d'adoption des projets de loi s'élève à **140 jours**.

Il convient de noter que le **projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse** – qui n'est pas comptabilisé dans les statistiques, s'agissant d'une catégorie de loi particulière – a été adopté dans un **délai record de 83 jours**, soit un délai proche de celui des projets de loi de finances. Ce bref délai d'adoption s'explique sans doute en partie par le fait qu'une proposition de loi constitutionnelle similaire avait été adoptée successivement dans les deux chambres, dans des termes différents, à la fin de l'année 2022¹.

Le délai d'adoption des **propositions de loi** s'est maintenu à un niveau relativement bas de **250 jours** (soit environ 8 mois et 10 jours). Le délai moyen d'adoption des propositions de lois sans engagement de la procédure accélérée, de 331 jours (onze mois), s'est allongé de deux mois par rapport à la précédente session (au cours de laquelle il avait été exceptionnellement court), mais demeure sensiblement inférieur à la moyenne constatée depuis 2018-2019 (463 jours).

Le texte adopté de la manière la plus rapide sur la session – hors textes financiers² – est une proposition de loi adoptée, avec engagement de la procédure accélérée, en **31 jours**. Il s'agit de la proposition de loi visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables qui, déposée le 17 novembre sur le bureau de l'Assemblée nationale, a pu être adoptée définitivement le 18 décembre, permettant sa promulgation avant la fin de l'année.

¹ Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, n° 293 (XVI^e législature), déposée à l'Assemblée nationale le vendredi 7 octobre 2022.

² Hors PJJ de finances de fin de gestion pour 2023 adopté en 22 jours.

**Délais moyens d'adoption (en jours)
des textes* définitivement adoptés depuis 2018**

| | Délais moyens d'adoption en 2018-2019 | Délais moyens d'adoption en 2019-2020 | Délais moyens d'adoption en 2020-2021 | Délais moyens d'adoption en 2021-2022 | Délais moyens d'adoption en 2022-2023 | Délais moyens d'adoption en 2023-2024 |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Tous textes* | 240 | 235 | 250 | 295 | 179 | 224 |
| Tous textes* avec procédure accélérée | 170 | 134 | 156 | 206 | 122 | 206 |
| Tous textes* sans procédure accélérée | 379 | 490 | 617 | 546 | 271 | 331 |
| Tous PJJ* | 168 | 94 | 170 | 139 | 96 | 179 |
| PJJ* avec procédure accélérée | 168 | 94 | 152 | 133 | 96 | 179 |
| PJJ* sans procédure accélérée | - | - | 706 | 225 | - | - |
| Toutes PPL | 297 | 369 | 376 | 356 | 208 | 250 |
| PPL avec procédure accélérée | 174 | 218 | 169 | 246 | 141 | 225 |
| PPL sans procédure accélérée | 379 | 490 | 607 | 569 | 271 | 331 |

*Hors PLF, PLFG, PLFSS, PLR, PLACSS, révision constitutionnelle et conventions internationales.

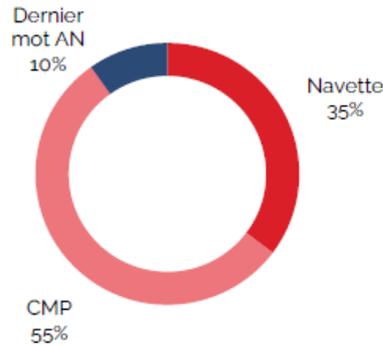
4. Plus de 90 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées

Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, **51 textes ont été adoptés définitivement par le Parlement (21 projets de loi, 30 propositions de loi, dont 12 d'origine sénatoriale), auxquels s'ajoutent 12 conventions internationales.**

Hors conventions internationales, **35,3 % (18) des textes ont été adoptés par la navette**, soit une proportion en baisse par rapport à l'année dernière (40,99 %), **54,9 % (28) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires et 9,8 % (5) par l'Assemblée nationale en lecture définitive**, en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »), en hausse de 3 points par rapport à l'année dernière mais dont la proportion reste nettement inférieure par rapport aux années 2021-2022 (16,4 %) et 2020-2021 (24,2 %).

Au total, **plus de 90 % des textes (46 textes sur 51) ont ainsi été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées au cours de l'année 2023-2024**. Une proportion moindre que l'année dernière (93,2 %). Hors textes financiers, seuls trois textes ont été définitivement adoptés en lecture définitive à l'Assemblée nationale¹.

Modalités d'adoption définitive des textes hors conventions en 2023-2024



Comparaison pluriannuelle des modalités d'adoption définitive des textes

| | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 | Année parlementaire 2022-2023 | Année parlementaire 2023-2024 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions) | 50 | 42 | 54 | 61 | 44 | 51 |
| Textes adoptés par la navette | 21 (42 %) | 16 (38,1 %) | 16 (29,6 %) | 22 (36,1 %) | 18 (40,9 %) | 18 (35,3 %) |
| Adoptions texte CMP | 17 (34 %) | 18 (42,9 %) | 25 (46,3 %) | 29 (47,6 %) | 23 (52,3 %) | 28 (54,9 %) |
| Dernier mot AN | 12 (24 %) | 8 (19,0 %) | 13 (24,2 %) | 10 (16,4 %) | 3 (6,8 %) | 5 (9,8 %) |
| Réunions CMP | 28 | 23 | 38 | 42 | 28 | 33 |
| (Échecs) | (10) | (7) | (13) | (13) | (5) | (4) |

a) 35,3 % des textes adoptés par la navette parlementaire

La proportion de textes définitivement adoptés par la **navette parlementaire** est de **35,3 %**. Elle est en légère baisse cette année après avoir connu une tendance à la hausse au cours des trois dernières années : 29,6 % il y a trois ans, 36,1 % il y a deux ans et 40,9 % la session dernière.

¹ La loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, la loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants et la loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes.

9 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale, 8 par le Sénat et 1 texte a été adopté définitivement par le Parlement réuni en Congrès. Comme les années précédentes, hors conventions, la très large majorité des textes adoptés par le jeu de la navette sont des propositions de loi (83,3 %), dont 9 d'origine sénatoriale (94,4 % en 2022-2023, 90,9 % en 2021-2022 et 68,8 % en 2020-2021).

15 de ces 18 textes ont été adoptés conformes dès la première lecture : 9 par l'Assemblée nationale, 5 par le Sénat, et 1 par le Parlement réuni en Congrès après une adoption conforme en première lecture par le Sénat¹. **Deux textes ont été adoptés conformes en deuxième lecture.**

**9 textes votés par le Sénat et adoptés conformes par l'Assemblée nationale
dès la première lecture**

| Date d'adoption définitive | Nature | Titre |
|----------------------------|----------|--|
| 15.11.2023 | PPL S | relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic (procédure accélérée) |
| 05.12.2023 | PPL S | visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer (procédure accélérée) |
| 05.12.2023 | PPL S | visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos |
| 29.02.2024 | PPL S | visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport |
| 18.03.2024 | PJLO (S) | portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée) |
| 20.03.2024 | PPL S | tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires (procédure accélérée) |
| 27.03.2024 | PPL S | visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires |
| 08.04.2024 | PPL S | ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française (procédure accélérée) |
| 05.06.2024 | PPL S | visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (procédure accélérée) |

¹ La liste des textes examinés et leur date d'adoption définitive se trouve dans le Tome II du rapport.

**5 textes votés par l'Assemblée nationale et adoptés conformes par le Sénat
dès la première lecture**

| Date d'adoption définitive | Nature | Titre |
|----------------------------|----------|---|
| 18.12.2023 | PPL (AN) | visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables (procédure accélérée) |
| 19.12.2023 | PPL (AN) | visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage » (procédure accélérée) |
| 12.03.2024 | PPL (AN) | visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé (procédure accélérée) |
| 19.03.2024 | PPL (AN) | visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics |
| 26.03.2024 | PPL (AN) | relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 (procédure accélérée) |

2 textes adoptés conformes en deuxième lecture

| Date d'adoption définitive | Nature | Titre |
|----------------------------|---------|---|
| 15.05.2024 | PJL (S) | ratifiant l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions législatives relatives à la santé (procédure accélérée) |
| 15.05.2024 | PPL (S) | visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien |

1 texte adopté conforme en troisième lecture

| Date d'adoption définitive | Nature | Titre |
|----------------------------|----------|---|
| 03.04.2024 | PPL (AN) | visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement |

**1 texte adopté par le Parlement réuni en Congrès
après une adoption conforme en première lecture par le Sénat**

| Date d'adoption définitive | Nature | Titre |
|----------------------------|-----------|---|
| 04.03.2024 | PJLC (AN) | constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse |

b) Presque 55 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

28 textes, hors conventions internationales, **sur 51 ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 54,9 %** en augmentation par rapport à l'année dernière (52,3 %)¹.

En 2023-2024, seules **4 commissions mixtes paritaires sur 33 (soit 12,1 %) ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur un texte commun**. Ce chiffre est en baisse par rapport à la session dernière (17,8 %) et en plus forte baisse par rapport à l'année parlementaire 2022-2023 (30,9 %). **Il s'agit du plus faible taux d'échec depuis la session 2010-2011 (4 % seulement)**.

Ces échecs ont porté sur deux textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, projet de loi de finances initiale pour 2024), un projet de loi (visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes) et une proposition de loi de l'Assemblée nationale (visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques).

5. Un faible taux de « dernier mot » de l'Assemblée nationale

5 textes seulement sur 51 ont fait l'objet du « dernier mot » de l'Assemblée nationale cette année, contre 3 en 2022-2023, 10 en 2021-2022, 13 en 2020-2021, 8 en 2019-2020, 12 en 2018-2019 et en 2017-2018 et 14 en 2016-2017.

Cela représente **9,8 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales. Cette proportion est **en hausse par rapport à 2022-2023 (6,8 %) mais en baisse par rapport aux années 2021-2022 (16,4 %) et 2020-2021 (24,2 %)**.

Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève en moyenne depuis 1959 à 12,6 %.

¹ La liste des textes définitivement adoptés après un accord en CMP est disponible dans le tome II du rapport annuel.

5 textes ayant fait l'objet du « dernier mot » de l'Assemblée nationale

- PJJ (AN) de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (procédure accélérée)
- PLFSS (AN) pour 2024
- PLFI (AN) pour 2024
- PPL (AN) visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants (procédure accélérée)
- PJJ (S) visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires (procédure accélérée)

IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS IMPORTANT

A. 23 MOTIONS DÉPOSÉES AU COURS DE L'ANNÉE DONT TROIS SUR LE PROJET DE LOI POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION

Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, **23 motions de procédures** ont été déposées et 21 examinées en séance¹ (contre 38 la session précédente, 21 en 2021-2022 et 31 en 2020-2021) : 3 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 15 motions tendant à opposer la question préalable, 4 motions tendant au renvoi en commission et une motion préjudicielle.

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2023-2024

| Nature de la motion | 2023-2024 | 2022-2023 |
|---|-----------|--|
| Exception d'irrecevabilité (dont adoptées) | 3 (0) | 9 (2) |
| Question préalable (dont adoptées) | 15 (3) | 20 (4) |
| Renvoi en commission (dont adoptées) | 4 (0) | 9 (0) |
| Préjudicielle (dont adoptées) | 1 (0) | - |
| Référendaire (dont adoptées) | - | 1 (0) |
| TOTAL | 23 | 38 et 1 motion référendaire (6) |

¹ Une question préalable avait été déposée sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile avant que le texte ne soit retiré de l'ordre du jour en décembre 2023 et une exception d'irrecevabilité avait été déposée sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables qui n'a pas pu être examiné en séance à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

3 textes ont fait l'objet de deux motions de procédure au cours d'une même lecture¹ (contre 5 en 2022-2023 et 3 en 2022-2021), tous en première lecture. Parmi ces textes, deux étaient des propositions de lois sénatoriales qui n'ont pas été examinées par l'Assemblée nationale. L'autre texte est un projet de loi pour lequel la commission mixte paritaire, convoquée à l'issue de la première lecture, a trouvé un accord. Aucun de ces textes n'a fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat. **Seul un texte a fait l'objet de trois motions** au cours d'une même lecture : le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Sur les 23 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **3 ont été adoptées** (en très légère baisse par rapport à l'année dernière où 4 motions avaient été adoptées et en forte baisse par rapport à la session 2021-2022 où 9 motions avaient été adoptées). Il s'agit de 3 questions préalables, toutes déposées par les commissions permanentes et en nouvelle lecture. Sur ces trois textes, un seul n'est pas de nature financière : le projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes.

Une motion préjudicielle a été déposée au cours de cette année², la dernière motion de ce type ayant été déposée en 2004³ au Sénat.

B. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET COMMISSION EN BAISSÉ PAR RAPPORT AU RECORD ATTEINT L'ANNÉE DERNIÈRE

Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, **2 993 amendements ont été déposés en commission et 9 783 en séance publique, soit 12 776 amendements déposés au total.**

Au total, **76,6 % des amendements ont été déposés en séance publique**, une proportion en baisse par rapport à l'année dernière et à l'année 2021-2022 (84,3 % en 2022-2023 et 77,3 % en 2021-2022).

¹ Il s'agit de la proposition de loi visant à concilier la continuité du service public de transports avec l'exercice du droit de grève, du projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et de la proposition de loi visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre.

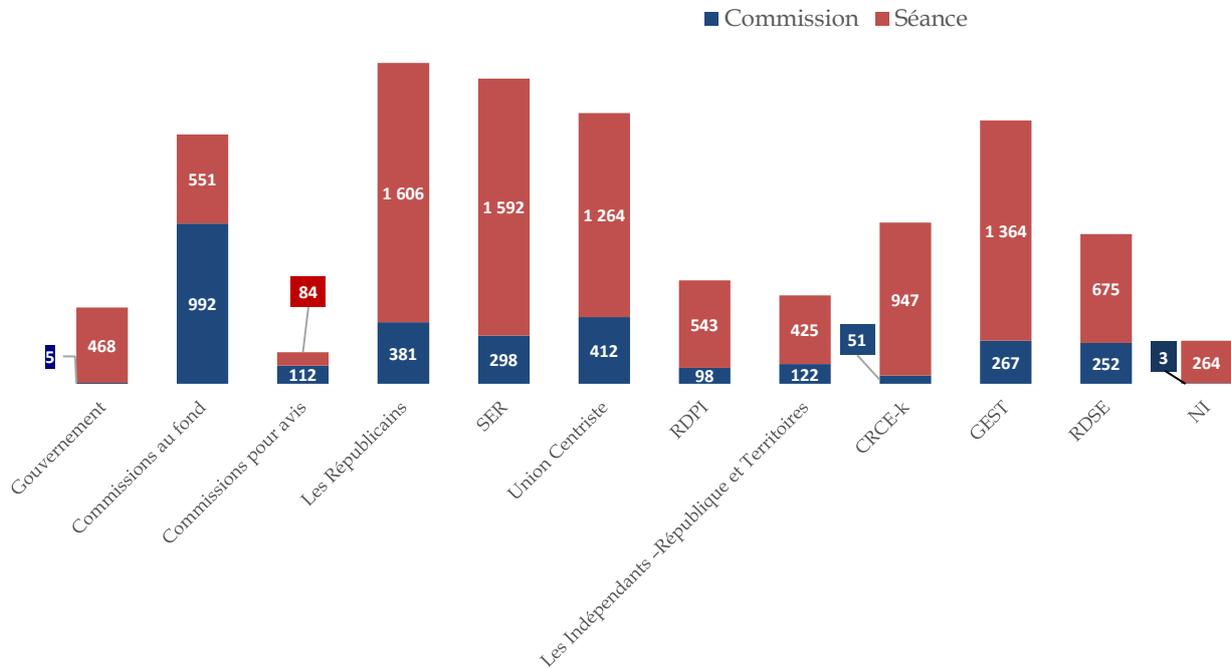
² Sur la proposition de loi visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre.

³ Il s'agit de la motion n° 4, présentée par M. Yvon COLLIN, déposée en première lecture sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel (devenue loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004).

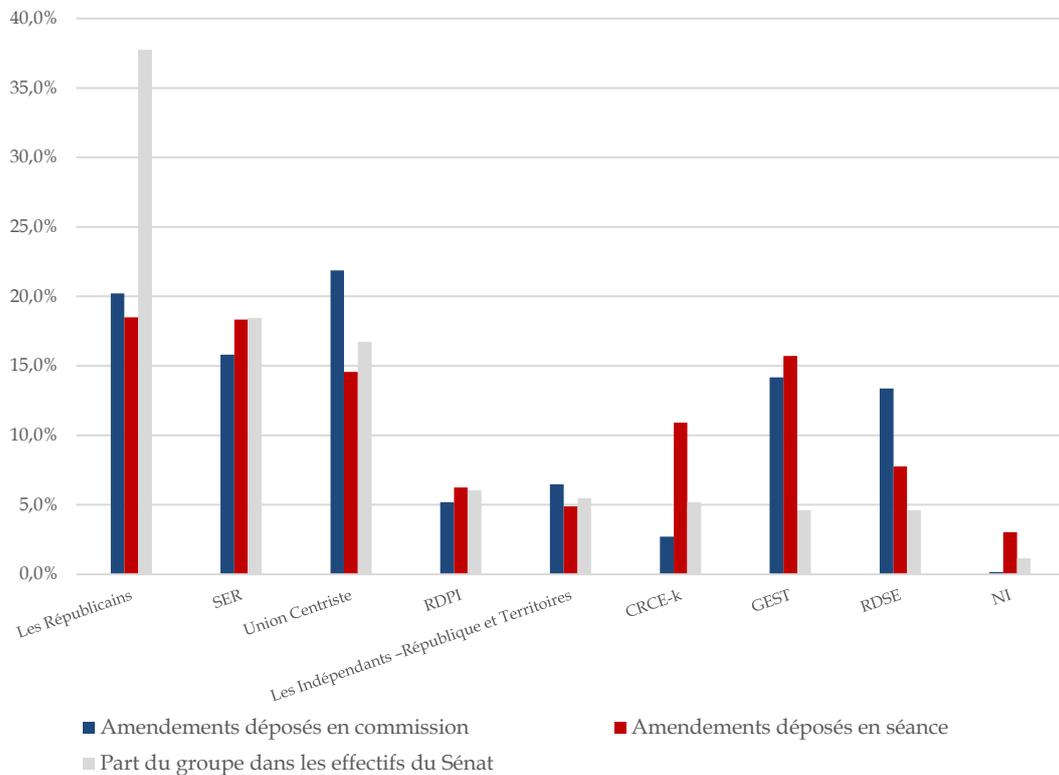
Répartition par auteur des amendements déposés en 2023-2024

| | Total déposés | Commission | Séance | % com. | % séance | Part des groupes dans les effectifs du Sénat au 30 septembre 2024 |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|
| Gouvernement | 473 | 5 | 468 | 1,1% | 98,9% | - |
| Commissions au fond | 1 543 | 992 | 551 | 64,3% | 35,7% | - |
| Commissions pour avis | 196 | 112 | 84 | 57,1% | 42,9% | - |
| Groupes, dont | 10 564 | 1 884 | 8 680 | 17,8% | 82,2% | - |
| Les Républicains | 1 987 | 381 | 1 606 | 19,2% | 80,8% | 37,8% |
| SER | 1 890 | 298 | 1 592 | 15,8% | 84,2% | 18,4% |
| Union Centriste | 1 676 | 412 | 1 264 | 24,6% | 75,4% | 16,7% |
| RDPI | 641 | 98 | 543 | 15,3% | 84,7% | 6,1% |
| Les Indépendants - République et Territoires | 547 | 122 | 425 | 22,3% | 77,7% | 5,5% |
| CRCE-K | 998 | 51 | 947 | 5,1% | 94,9% | 5,2% |
| GEST | 1 631 | 267 | 1 364 | 16,4% | 83,6% | 4,6% |
| RDSE | 927 | 252 | 675 | 27,2% | 72,8% | 4,6% |
| NI | 267 | 3 | 264 | 1,1% | 98,9% | 1,2% |
| Total | 12 776 | 2 993 | 9 783 | 23,4% | 76,6% | - |

Répartition des amendements déposés en commission et en séance en 2023-2024



Répartition des amendements déposés par les groupes et les sénateurs non-inscrits en commission et en séance et comparaison avec leur part dans les effectifs du Sénat



1 843 amendements ont été adoptés en **séance publique**. Le taux d'adoption augmente par rapport à l'année précédente pour atteindre **18,9 %** (11,1 % en 2022-2023, 17,4 % en 2021-2022, 19,8 % en 2020-2021, 20,7 % en 2019-2020 et 23,6 % en 2018-2019). Si le taux historiquement bas de l'année dernière était dû à l'examen du PLFRSS, le taux de cette année est proche des précédents exercices.

On constate, en revanche, un plus fort **taux d'adoption des amendements en commission qu'en séance**. Il s'élève à **38,2 %**, soit le plus bas taux des 5 dernières années (45,2 % en 2022-2023, 49,5 % en 2021-2022, 50 % en 2020-2022 et 47,2 % en 2019-2020).

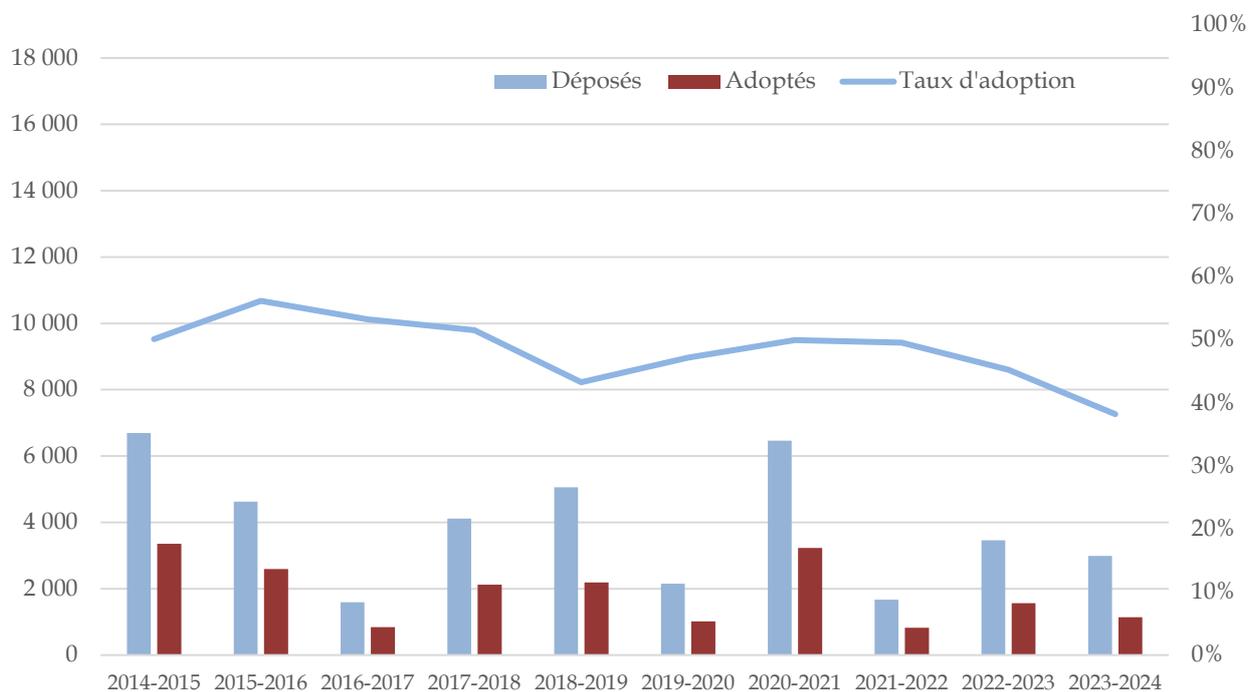
| ANNÉES | AMENDEMENTS EN SÉANCE | | | AMENDEMENTS EN COMMISSION | | |
|-----------|--------------------------|--------------|--------------------|------------------------------|--------------|--------------------|
| | déposés | adoptés | taux d'adoption | déposés | adoptés | taux d'adoption |
| 1995-1996 | 6 926 | 1 968 | 28% | - | - | - |
| 1996-1997 | 3 592 | 1 489 | 41% | - | - | - |
| 1997-1998 | 3 228 | 1 781 | 55% | - | - | - |
| 1998-1999 | 4 740 | 2 809 | 59% | - | - | - |
| 1999-2000 | 5 556 | 3 131 | 56% | - | - | - |
| 2000-2001 | 5 109 | 3 246 | 64% | - | - | - |
| 2001-2002 | 4 443 | 2 815 | 63% | - | - | - |
| 2002-2003 | 7 558 | 2 537 | 34% | - | - | - |
| 2003-2004 | 10 398 | 3 685 | 35% | - | - | - |
| 2004-2005 | 7 686 | 2 706 | 35% | - | - | - |
| 2005-2006 | 8 652 | 2 799 | 32% | - | - | - |
| 2006-2007 | 5 672 | 2 118 | 37% | - | - | - |
| 2007-2008 | 5 988 | 1 959 | 33% | - | - | - |
| 2008-2009 | 8 746 | 2 379 | 27% | - | - | - |
| 2009-2010 | 8 435 | 1 776 | 21% | 2 559 | 1 517 | 59% |
| 2010-2011 | 8 377 | 1 697 | 20% | 2 487 | 1 570 | 63% |
| 2011-2012 | 3 192 | 1 067 | 33% | 1 097 | 668 | 61% |
| 2012-2013 | 9 085 | 1 671 | 18% | 3 872 | 1 918 | 50% |
| 2013-2014 | 8 345 | 2 046 | 25% | 3 511 | 2 053 | 58% |
| 2014-2015 | 10 608 | 2 243 | 21% | 6 698 | 3 358 | 50% |
| 2015-2016 | 9 888 | 2 479 | 25% | 4 621 | 2 597 | 56% |
| 2016-2017 | 3 411 | 984 | 29% | 1 590 | 847 | 53% |
| 2017-2018 | 8 557 | 1 816 | 21% | 4 115 | 2 121 | 52% |
| 2018-2019 | 10 175 | 2 404 | 24% | 5 059 | 2 189 | 43% |

| ANNÉES | AMENDEMENTS EN SÉANCE | | | AMENDEMENTS EN COMMISSION | | |
|-----------|-----------------------|---------|-----------------|---------------------------|---------|-----------------|
| | déposés | adoptés | taux d'adoption | déposés | adoptés | taux d'adoption |
| 2019-2020 | 8 246 | 1 703 | 21% | 2 152 | 1 016 | 47% |
| 2020-2021 | 13 595 | 2 695 | 20% | 6 467 | 3 233 | 50% |
| 2021-2022 | 5 677 | 990 | 17% | 1 667 | 826 | 50% |
| 2022-2023 | 18 561 | 2 083 | 11% | 3 459 | 1 565 | 45% |
| 2023-2024 | 9 783 | 1 843 | 19% | 2 993 | 1 144 | 38% |

1. Un nombre d'amendements déposés en commission relativement limité par rapport aux précédentes sessions comparables

Le nombre d'amendements déposés en commission s'est établi cette session à 2 993 amendements. Si le nombre est en baisse par rapport à la session précédente (3 459) il est supérieur à celui de la session 2021-2022 marquée par l'élection présidentielle (1 667).

Nombre d'amendements déposés et adoptés en commissions



1 884 amendements ont été déposés par les groupes politiques (soit 62,9 % du total), **992** par les rapporteurs des commissions saisies au fond (soit 33,1 %), **112** par les rapporteurs des commissions saisies pour avis (soit 3,7 %) et **5** par le Gouvernement.

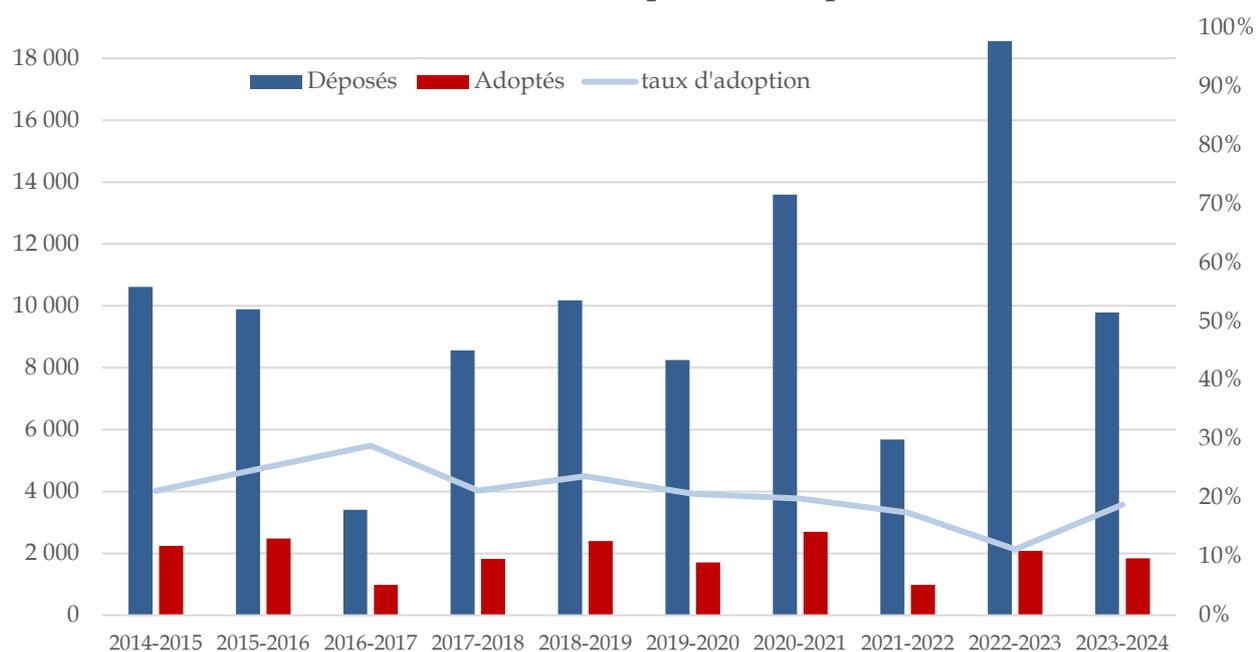
Les groupes ont déposé 17,8 % de leurs amendements en commission, **une proportion encore en hausse par rapport à l'année dernière (+ 6,8 points), après une baisse au cours des deux précédentes années parlementaires.**

Le nombre d'amendements déposés par chaque groupe était ainsi réparti : **381** pour le groupe **Les Républicains** (soit 20,2 % du total) et **412** pour le groupe **Union Centriste** (soit 21,9 %) contre respectivement et 15,8 % et 4,9 % en 2022-2023 et 18,4 % et 6,5% en 2021-2022 ; **122** amendements ont été déposés par des membres du groupe **Les Indépendants** (soit 6,5 % contre 8,6 % en 2022-2023 et 2,9 % en 2021-2022), **298** amendements (soit 15,8 % contre 28 % en 2022-2023 et 16,7 % en 2021-2022) ont été déposés par les membres du **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain**, **252** par ceux du groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** (soit 13,4 % contre 8,3 % en 2022-2023 et 3 % en 2021-2022), **98** par ceux du groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** (soit 5,2 % contre 2,8 % en 2022-2023 et 2,5 % en 2021-2022), **51** par ceux du **groupe communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky** (soit 2,7 % contre 4,2 % en 2022-2023 et 1,7 % en 2021-2022) et **267** par les membres du groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires** (soit 14,2 %, en légère baisse par rapport à 2022-2023 - 15,1 % - mais toujours en forte hausse par rapport à la session 2021-2022). Les **sénateurs non-inscrits** ont déposé 3 amendements en commission (soit 0,2 %).

2. Un nombre toujours important d'amendements déposés en séance publique

9 783 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire. Si ce nombre est en forte baisse par rapport à 2022-2023 (18 561), qui avec l'examen du PLFRSS était une année exceptionnelle, il est quasiment identique à la moyenne depuis 2013-2014 (9 713).

Nombre d'amendements déposés et adoptés en séance



Le **Gouvernement** a déposé **468 amendements** (soit 4,8 % des amendements déposés, en hausse par rapport aux 2,6 % de l'année passée), les **commissions saisies au fond 551 amendements** (5,6 %), les **commissions saisies pour avis 84 amendements** (0,9 %), et les **groupes 8 680 amendements** (soit 88,7 % des amendements déposés, en baisse par rapport à 2022-2023 - 94 % - mais en hausse par rapport à 2021-2022 - 86 %).

Les deux groupes ayant déposé le plus d'amendements sont ceux qui comptent le plus de sénateurs :

- le groupe Les Républicains a déposé 1 606 amendements (16,4 % des amendements déposés - 37,8 % des effectifs) ;
- le groupe SER en a déposé 1 592 (16,3 % des amendements déposés - 18,4 % des effectifs).

Viennent ensuite :

- le groupe EST qui a déposé 1 364 amendements (13,9 % des amendements déposés - 4,6 % des effectifs) ;
- le groupe UC qui a déposé 1 264 amendements (12,9 % des amendements déposés - 16,7 % des effectifs) ;
- le groupe CRCE-k qui a déposé 947 amendements (9,7 % des amendements déposés - 5,2 % des effectifs) ;
- le groupe RDSE qui a déposé 675 amendements (6,9 % des amendements déposés - 4,6 % des effectifs) ;
- le groupe RDPI qui a déposé 543 amendements (5,6 % des amendements déposés - 6,1 % des effectifs) ;
- et le groupe Les Indépendants - République et Territoires qui a déposé 425 amendements (4,3 % des amendements déposés - 5,5 % des effectifs).

Les sénateurs non-inscrits ont déposé 264 amendements (2,7 % des amendements déposés - 1,2 % des effectifs).

Les groupes LR et UC ont ainsi déposé 29,3 % des amendements de séance. Ce taux, supérieur à l'année dernière (17,9 %), rompt avec la tendance à la baisse qui avait été enclenchée depuis la session 2020-2021 (26,1 % en 2021-2022 et 32,9 % en 2020-2021).

3. Onze textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 100 amendements

Lors de cette année parlementaire, **11 textes** ont fait l'objet du dépôt d'**au moins 100 amendements en séance publique**¹, soit le **nombre moyen d'amendements par texte au cours de la session (102,98)**².

Parmi ces textes figuraient **5 propositions de loi**, toutes issues du Sénat, soit une de plus qu'en 2022-2023 (il n'y avait aucune proposition de loi lors de la session 2021-2022).

Deux textes (le projet de loi de finances pour 2024, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024) ont **donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements**.

Nombre de texte ayant fait l'objet du dépôt de plus de 1 000 amendements (comparaison pluriannuelle)

| 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2 | 3 | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 |

Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 100 amendements lors de l'année parlementaire 2023-2024

| Texte | Durée de la discussion des articles | Amendements déposés (+ motions sur ensemble) | Amendements examinés | Amendements adoptés |
|---|-------------------------------------|--|----------------------|---------------------|
| Projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise | 4 h 11 | 111 (+ 1 motion) | 95 | 5 |
| Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (procédure accélérée) | 10 h 04 | 238 | 191 | 41 |
| Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (procédure accélérée) | 33 h 25 | 676 (+ 3 motions) | 582 (+ 3 motions) | 127 |

¹ Le chiffre de 80 amendements minimum était retenu précédemment mais en raison de l'augmentation du nombre moyen d'amendements déposés, la limite de 100 amendements est désormais retenue à compter de la session 2022-2023.

² La proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, qui a donné lieu au dépôt de 170 amendements, n'a pas été examinée du fait de l'ajournement des travaux du Sénat.

| Texte | Durée de la discussion des articles | Amendements déposés (+ motions sur ensemble) | Amendements examinés | Amendements adoptés |
|--|-------------------------------------|--|-----------------------|---------------------|
| Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 | 36 h 44 | 1 385 (+ 1 motion) | 832 (+ 1 motion) | 281 |
| Projet de loi de finances pour 2024 | 110 h 21 | 3 759 (+ 1 motion) | 3 190 (+ 1 motion) | 707 |
| Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France (procédure accélérée) | 8 h 50 | 375 | 272 | 45 |
| Projet de loi visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement | 6 h 47 | 175 | 157 | 54 |
| Proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local | 10 h 01 | 423 | 235 | 70 |
| Proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale | 5 h 25 | 160 | 141 | 27 |
| Projet de loi de simplification de la vie économique (procédure accélérée) | 14 h 45 ¹ | 619 | 396 | 101 |
| Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie ² | - | 170 | - | - |

4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables

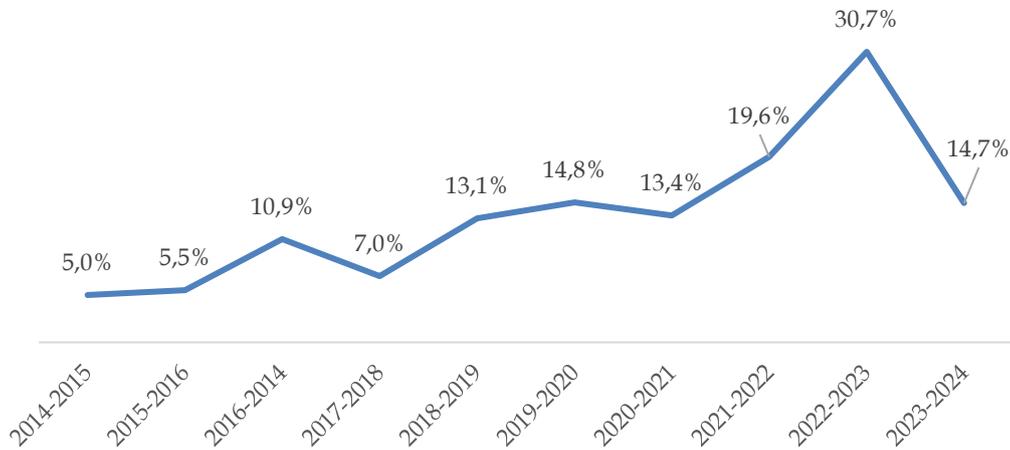
La **proportion des amendements déclarés irrecevables** s'élève cette année à **14,7 %**. Ce taux est en baisse par rapport à l'année 2022-2023 (30,7 %), mais si l'on retire les amendements liés au PLFRSS, le taux d'irrecevabilité de l'année 2022-2023 redescend

¹ Le Sénat n'a pas voté sur l'ensemble du projet de loi du fait de l'ajournement de ses travaux. Le temps de séance indiqué correspond à la durée de l'examen des articles du projet de loi.

² Cette proposition de loi n'a pas été examinée au Sénat en raison de l'ajournement des travaux décidé le 10 juin 2024.

à 14,3 %, et est donc inférieur à l'année 2023-2024. Ce taux est supérieur à la moyenne des 10 dernières années (13,5 %).

Taux d'irrecevabilité au cours des 10 dernières années



1 439 amendements de séance ont été **déclarés irrecevables** au cours de l'année parlementaire 2023-2024, un nombre en baisse par rapport à 2022-2023 (5 691) et 2020-2021 (1 826) mais en hausse par rapport à 2021-2022 (1 050).

Nombre d'amendements de séance déclarés irrecevables (par catégorie d'irrecevabilité)

| | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 | Année parlementaire 2022-2023 | Année parlementaire 2023-2024 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) | 671 (50,3 %) | 609 (50 %) | 786 (43 %) | 565 (53,8 %) | 1 209 (21,2 %) | 810 (56,3 %) |
| Irrecevabilité budgétaire (LOLF) | 97 (7,3 %) | 206 (16,9 %) | 281 (15,4 %) | 136 (13,0 %) | 165 (2,9 %) | 176 (12,2 %) |
| Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 et s. du code de la sécurité sociale) | 79 (5,9 %) | 131 (10,8 %) | 142 (7,8 %) | 138 (13,1 %) | 720 (12,7 %) | 160 (11,1 %) |
| Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution) | 80 (6 %) | 57 (4,7 %) | 114 (6,2 %) | 44 (4,2 %) | 25 (0,4 %) | 35 (2,4 %) |
| Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution) | 388 (29,1 %) | 144 (11,8 %) | 483 (26,5 %) | 162 (15,4 %) | 301 (5,3 %) | 258 (17,9 %) |

| | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 | Année parlementaire 2022-2023 | Année parlementaire 2023-2024 |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement) | 11 (0,8 %) | 57 (4,7 %) | 6 (0,3 %) | 3 (0,3 %) | 1 (0,0 %) | - |
| Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 quater du Règlement) | 2 (0,1 %) | - | - | - | - | - |
| Irrecevabilité au regard de l'article 38 de la Constitution (article 44 bis du Règlement) | 7 (0,5 %) | 14 (1,1 %) | 14 (0,8 %) | 2 (0,2 %) | 3 (0,1 %) | - |
| Irrecevabilité au regard de l'article 44, al. 2 de la Constitution (amendement non antérieurement soumis à la commission) | - | - | - | - | 130 (2,3 %) | - |
| Irrecevabilité au regard de l'article 44, al. 3 du Règlement (amendements qui ne se rapportent pas au texte, qui ne s'imputent pas correctement, ou qui auraient pour effet de contredire le sens de l'amendement sur lequel ils portent) | - | - | - | - | 3 135 (55,1 %) | - |
| Irrecevabilité au regard de l'article 44 bis, al. 10 du Règlement (contraire à la Constitution) | - | - | - | - | 2 (0,0 %) | - |
| TOTAL | 1 335 | 1 218 | 1 826 | 1 050 | 5 691 | 1 439 |

Pour six textes, au moins la moitié des amendements déposés ont été déclarés irrecevables :

| Intitulé | Nombre d'amendements déclarés irrecevables | Nombre d'amendements déposés | Taux d'irrecevabilité |
|---|--|------------------------------|-----------------------|
| Proposition de loi (S) visant à expérimenter le transfert de la compétence « médecine scolaire » aux départements volontaires | 1 | 1 | 100,0% |
| Proposition de loi (S) visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne | 7 | 9 | 77,8% |
| Proposition de loi (S) pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves | 2 | 3 | 66,7% |
| Projet de loi (S) ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française | 1 | 2 | 50,0% |
| Proposition de loi (S) portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives | 1 | 2 | 50,0% |
| Proposition de loi (AN) visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique | 2 | 4 | 50,0% |

S'agissant des 11 textes pour lesquels plus de 100 amendements ont été déposés, le taux d'irrecevabilité est compris entre 5,9 % et 37,4 %. La moyenne du nombre d'amendements déclarés irrecevable est de 15,1 %.

| Intitulé | Nombre d'amendements déclarés irrecevables | Nombre d'amendements déposés | Taux d'irrecevabilité |
|--|--|------------------------------|-----------------------|
| Projet de loi (AN) de finances pour 2024 | 284 | 3764 | 7,5% |
| Projet de loi (AN) de financement de la sécurité sociale pour 2024 | 476 | 1386 | 34,3% |
| Projet de loi (S) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration | 45 | 679 | 6,6% |
| Projet de loi (S) de simplification de la vie économique | 185 | 619 | 29,9% |
| Proposition de loi (S) portant création d'un statut de l'élu local | 158 | 423 | 37,4% |
| Proposition de loi (AN) portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie | 87 | 375 | 23,2% |
| Proposition de loi (AN) visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels | 32 | 238 | 13,4% |

| Intitulé | Nombre d'amendements déclarés irrecevables | Nombre d'amendements déposés | Taux d'irrecevabilité |
|---|--|------------------------------|-----------------------|
| Projet de loi (AN) visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement | 11 | 176 | 6,3% |
| Proposition de loi (S) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie | 10 | 170 | 5,9% |
| Proposition de loi (AN) visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif | 10 | 160 | 6,3% |
| Projet de loi (AN) portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise | 14 | 112 | 12,5% |

Par ailleurs, cette année, **286 amendements** ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 367 en 2022-2023, 78 en 2021-2022 et 464 lors de la session 2020-2021) : 116 au titre de l'article 40 de la Constitution (97 en 2022-2023), 161 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (268 l'an passé), 9 au titre de la loi organique relative aux lois de finances (il y en avait 2 en 2022-2023).

5. Une hausse du taux d'adoption en séance

- **1 144 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit 38,21 % des amendements déposés. Un taux inférieur aux trois sessions précédentes (45 % en 2022-2023, et env. 50 % en 2021-2022 et 2020-2021).

Parmi ces **1 144 amendements** adoptés, figuraient **979 amendements des commissions au fond et pour avis** (soit un taux d'adoption de 85,6 %), **3 du Gouvernement** et **162 des groupes politiques** (soit un taux d'adoption de 8,6 %)

- Le **taux d'adoption des amendements de séance est de 18,8 %**, en hausse par rapport aux deux précédents exercices (11,1 % en 2022-2023 et 17,4 % en 2021-2022).

Les amendements des commissions affichent le taux d'adoption le plus élevé : 93,8% pour les commissions au fond, 58,3 % pour les commissions pour avis. Les amendements du Gouvernement ont un taux d'adoption de 51,7 % tandis que 11,9 % des amendements des groupes ont été adoptés.

Taux d'adoption des amendements

| Auteur | Amendements adoptés en commission | | Amendements adoptés en séance publique | |
|---|-----------------------------------|---------------|--|---------------|
| | Valeur absolue | % des déposés | Valeur absolue | % des déposés |
| Gouvernement | 3 | 60,0% | 242 | 51,7% |
| Rapporteurs. Commission | 883 | 89,0% | 517 | 93,8% |
| Rapporteurs. Commission pour avis | 96 | 85,7% | 49 | 58,3% |
| Groupes, dont | 162 | 8,6% | 1 035 | 11,9% |
| Les Républicains | 39 | 10,2% | 322 | 20,0% |
| SER | 25 | 8,4% | 135 | 8,5% |
| Union Centriste | 38 | 9,2% | 205 | 16,2% |
| RDPI | 9 | 9,2% | 119 | 21,9% |
| Les Indépendants - République et Territoires | 12 | 9,8% | 47 | 11,1% |
| CRCE-k | 3 | 5,9% | 60 | 6,3% |
| GEST | 20 | 7,5% | 74 | 5,4% |
| RDSE | 16 | 6,3% | 66 | 9,8% |
| NI | 0 | 0,0% | 7 | 2,7% |
| Total | 1144 | 38,2% | 1 843 | 18,8% |

6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat qui demeure à un niveau élevé

62 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en **très légère baisse par rapport aux deux années précédentes** (63 % pour la session 2022-2023 et 64 % pour la session 2021-2022).

Toutefois, le taux de reprise des amendements **hors textes financiers** s'élève à **80 %** cette année contre 72 % pour l'année 2022-2023.

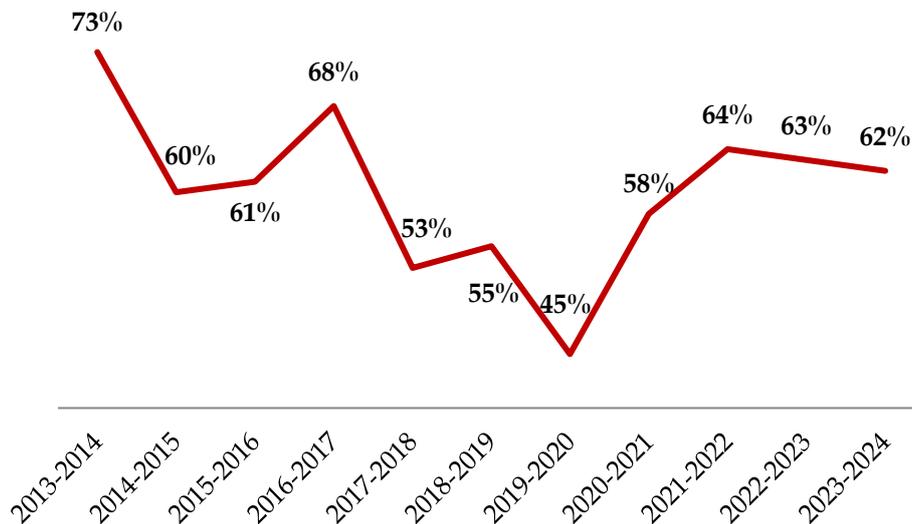
Le taux de reprise des amendements adoptés **en commission** atteint **79 %** (contre 72 % l'année dernière) tandis que le taux de reprise des amendements adoptés en **séance publique** atteint 54 % (contre 55 % l'année dernière). On constate en outre que le taux de reprise des amendements adoptés en séance publique pour lesquels la commission a émis un **avis favorable** est de 62 %, alors qu'il chute à 25 % lorsque la commission émet un avis défavorable.

71 % des amendements des commissions ont été repris par l'Assemblée nationale, contre 68 % l'année précédente.

Pour ce qui concerne la répartition des amendements repris par l'Assemblée nationale par **groupes politiques**, c'est le cas de **83 %** des amendements déposés par le groupe **RDPI**, de **47 %** des amendements du groupe **Les Indépendants**, **43 %** des amendements du groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain**, de **42 %** des amendements du groupe **Les Républicains**, de **39 %** des amendements du groupe **UC**, de **39 %** des amendements du groupe **RDSE**, de **31 %** des amendements du groupe **CRCE-K** et de **27 %** des amendements du **groupe Écologiste - Solidarité et Territoires**. En outre, 5 des 7 amendements adoptés (71 %) des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique ont été repris par l'Assemblée nationale.

Enfin, **98 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

**Évolution du taux de reprise par l'Assemblée nationale
des amendements adoptés par le Sénat**



7. Un braquet d'examen supérieur à la moyenne des dix dernières années

Le « **braquet** » d'examen des amendements de séance, c'est-à-dire le nombre d'amendements examinés par heure, est cette année en **baisse** par rapport à l'année dernière, passant de 27,3 à **21,6 amendements par heure**. Il s'agit néanmoins du deuxième braquet le plus élevé depuis 2009-2010, à peine inférieur au braquet de la session précédente si l'on ne prend pas en compte l'examen du PLFRSS (22,2). Il est supérieur de 2,9 points à la moyenne des dix dernières années (18,7).

Évolution du braquet d'examen des amendements en séance publique



Parmi les **textes** faisant l'objet de **plus de 100 amendements en séance publique**, exception faite de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie qui n'a pas été examinée au cours de la session, le braquet est compris **entre 17,5** pour le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et **30,8** pour la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France. Le braquet moyen pour ces dix textes est de 23,4 amendements à l'heure, soit un braquet supérieur à celui de 2022-2023 hors PLFRSS (22,8) et inférieur à celui des treize textes de plus de 100 amendements de l'année 2021-2022 (24,5).

V. UNE AUGMENTATION DU VOLUME DES TEXTES PLUS CONTENUE ET UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN TRÈS FORTE BAISSSE

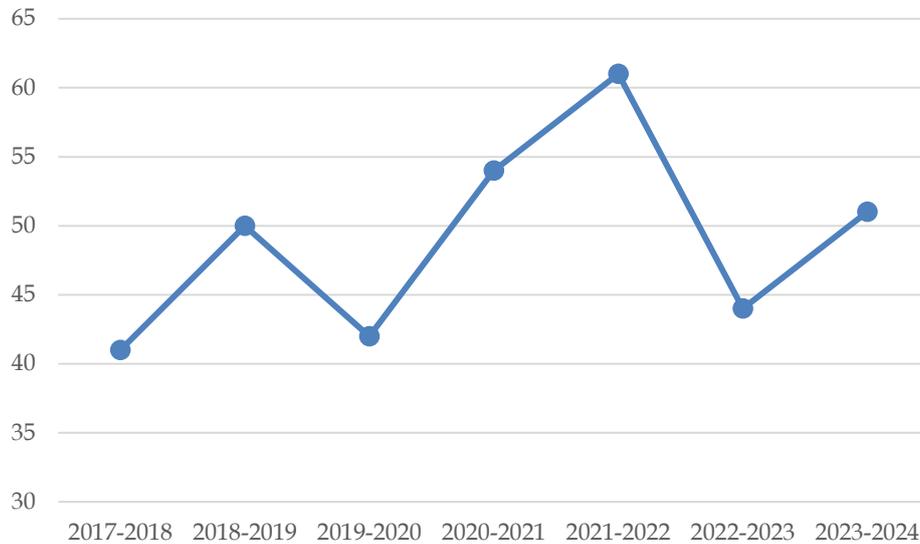
A. UN NOMBRE DE TEXTES ADOPTÉS PROCHE DE LA MOYENNE OBSERVÉE SUR LES DERNIÈRES SESSIONS

1. Le nombre d'adoptions définitives est comparable à la moyenne observée au cours du quinquennat 2017-2022 et au début du quinquennat 2022-2027

Entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024, **51 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement**, hors ratification de conventions internationales, soit une hausse de 16 % par rapport à la session précédente.

Ce chiffre s'inscrit dans la moyenne observée sur les sessions précédentes depuis la session 2017-2018, soit 49 textes adoptés par session.

Nombre de textes définitivement adoptés par année parlementaire



2. Une tendance au doublement de la volumétrie des textes définitivement adoptés par le Parlement qui perdure

Deux indicateurs principaux permettent de mesurer, en volume, l'intervention du Parlement : l'augmentation en cours de navette du nombre d'articles d'une part, et du nombre de caractères des textes adoptés, d'autre part.

a) *Une augmentation du nombre d'articles des textes définitivement adoptés qui se confirme*

Le **taux d'accroissement moyen du nombre d'articles, en cours de navette, de + 126 % par rapport au texte initial**, est légèrement inférieur à celui de la session 2022-2023 qui avait connu une augmentation du nombre d'articles introduits au cours de la navette plus marquée que lors des sessions précédentes (+ 135 %, à comparer aux taux de + 118 % pour l'année parlementaire 2020-2021 et de + 114 % pour la session 2021-2022).

Dans le même temps, les nombres moyens d'articles par texte lors du dépôt et par texte définitivement adopté se maintiennent à des niveaux proches de ceux de la précédente session, avec une moyenne de **10 articles lors du dépôt** (au lieu de 9) **et de 22 articles par texte adopté** (inchangé). Ces moyennes s'élevaient à respectivement 12 et 25 pour l'année parlementaire 2021-2022.

L'augmentation du nombre d'articles en cours de navette concerne près de 70 % des textes. Seule une proposition de loi définitivement adoptée¹ a vu son nombre d'articles diminuer, passant de 4 à 3, tandis que **15 textes** (12 propositions de loi et 3 projets de loi) ont conservé le nombre d'articles initial, étant précisé que 10 d'entre eux ne comportaient qu'un seul article.

¹ Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démantèlement.

À l'inverse, **22 textes adoptés** (10 projets de loi et 12 propositions de loi) ont connu un **doublément** au moins de leur nombre d'articles entre le texte initial et le texte définitif. L'accroissement moyen du nombre d'articles concernant ces 22 textes atteint + 184 % et les 560 articles ainsi ajoutés représentent près de 88 % de l'ensemble des articles additionnels adoptés durant cette session.

Parmi les textes qui ont vu leur nombre d'articles augmenter le plus fortement pendant l'année parlementaire 2023-2024, on peut citer la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (passée de 60 à 265 articles), la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (de 27 à 86 articles), la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (de 11 à 38 articles), la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (de 6 à 19 articles) ou encore la loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels (3 à 18 articles).

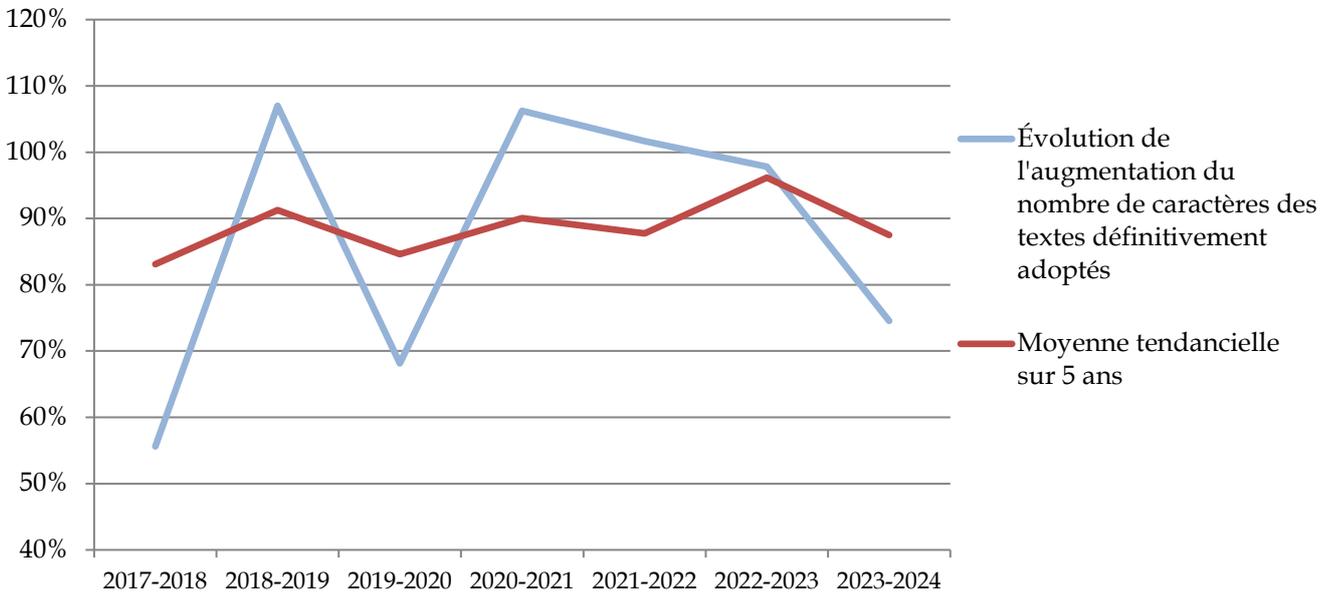
b) Un ralentissement de l'augmentation du nombre de caractères en cours de navette

L'évolution au cours de la navette du **nombre de caractères** contenus dans la loi constitue une donnée plus fine que celle du nombre d'articles. Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, ce nombre a connu **une progression de 75 % entre le texte initial et le texte définitivement adopté**. Ce taux est en **nette baisse par rapport aux trois sessions précédentes**.

| | Nombre moyen de caractères par texte au dépôt | Nombre moyen de caractères par texte à l'adoption définitive | Taux d'évolution |
|-----------|---|--|------------------|
| 2019-2020 | 49 000 | 82 000 | 68 % |
| 2020-2021 | 32 400 | 66 900 | 106 % |
| 2021-2022 | 24 100 | 48 600 | 102 % |
| 2022-2023 | 24 000 | 47 500 | 98 % |
| 2023-2024 | 37 200 | 64 900 | 75 % |

Il est également en deçà du taux de croissance moyen du nombre de caractères des textes définitivement adoptés observé au cours des quinquennats 2012-2017 (+ 83 %) et 2017-2022 (+ 88 %).

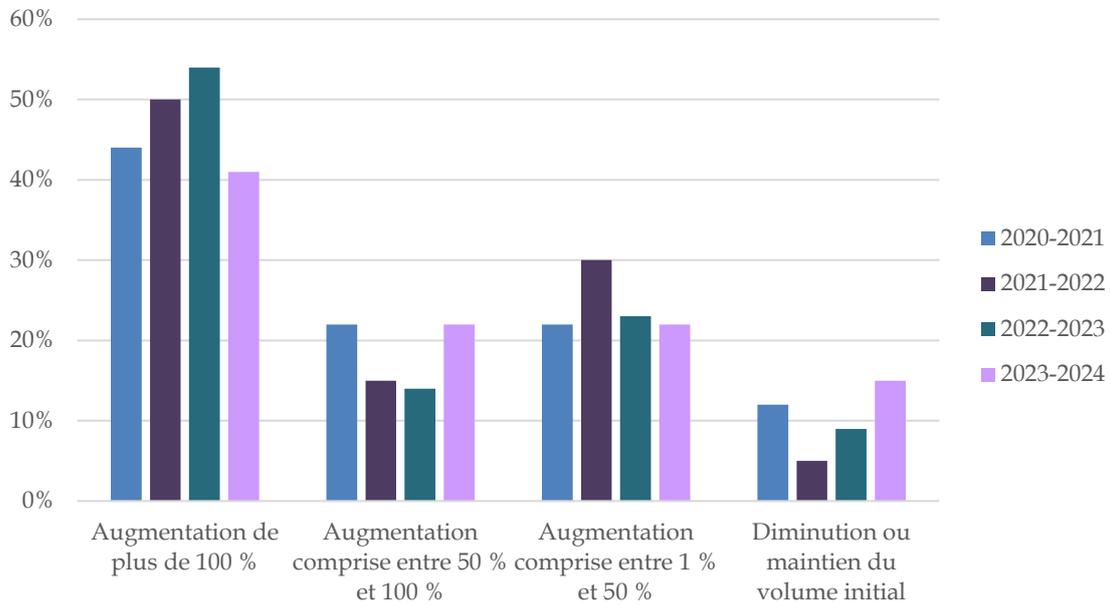
Évolution du volume des textes en cours de navette depuis l'année parlementaire 2017-2018



La proportion de textes ayant connu au cours de l'année parlementaire une augmentation de leur volume (calculé par le nombre de caractères) supérieure à 100 % en cours de navette est en diminution. **41 % des textes ont ainsi vu le nombre de leurs caractères plus que doubler entre le texte initial et le texte définitif**, contre 54 % lors de la session 2022-2023, 50 % lors de la session 2021-2022 et 44 % lors de la session 2020-2021.

Dans le même temps, le nombre de textes dont l'augmentation de volume est comprise entre 50 % et 100 % a augmenté par rapport à la session précédente (23 %, contre 14 % lors de la précédente session).

Répartition des textes définitivement adoptés en fonction du taux d'augmentation de leur volume en nombre de caractères en cours de navette



Les trois textes ayant connu la plus importante augmentation de leur volume en nombre de caractères au cours de la navette sont :

- la loi n° 2024-456 du 23 mai 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions législatives relatives à la santé (+ 2 464 %) ;

- la loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels (+ 1 448 %) ;

- et la loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales (+ 798 %).

Toutefois il convient de souligner que **ces évolutions portent sur des textes peu volumineux**, dont l'accroissement du nombre de caractères ne représente que **2 % de l'accroissement total des 51 textes définitifs adoptés durant l'année parlementaire 2023-2024**.

En comparaison, l'augmentation en volume de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (+ 61 %) représente, à elle seule, plus de 9 % du même total.

B. UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN TRÈS FORTE BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT 2022-2027

Les **394 mesures d'habilitation à légiférer par ordonnances** accordées par le Parlement au Gouvernement durant le quinquennat 2022-2027 représentaient une hausse de 119 % par rapport au précédent quinquennat. Cette tendance très dynamique, résultant

notamment d'un recours massif aux ordonnances lié à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19, a conduit le Sénat à se doter d'outils réglementaires et techniques afin de renforcer le contrôle des délégations législatives consenties au Gouvernement.

Cette volonté s'est traduite par la **résolution du Sénat n° 119 (2020-2021)** visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, adoptée le 1^{er} juin 2021. Modifiant notamment les articles 19 *bis* A, 19 *bis* B, 29 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, elle a renforcé les missions du Sénat en matière de suivi des ordonnances, tout en apportant des précisions sur le dialogue institutionnel avec le Gouvernement en la matière.

Ces modifications ont consisté à :

- confier explicitement aux **commissions permanentes** un rôle de **suivi des ordonnances** et étoffer la fonction du rapporteur en intégrant au champ de son contrôle les ordonnances prises sur le fondement des textes dont il a assumé le rapport ;
- préciser le périmètre des informations devant être fournies par le **Gouvernement à la Conférence des Présidents du Sénat**, en prévoyant la communication, au moins deux fois par session ordinaire (au début de celle-ci, puis au plus tard le 1^{er} mars), des **projets de loi de ratification d'ordonnances** publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, **ainsi que des ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre à venir** ;
- écarter le cas d'auto-dessaisissement du Parlement de sa propre compétence, en énonçant **l'irrecevabilité de tout amendement d'origine parlementaire** tendant à instaurer, rétablir ou étendre le champ d'une autorisation à légiférer par ordonnances.

Toutefois, la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-820 DC du 1^{er} juillet 2021 a fortement limité la portée des informations fournies par le Gouvernement, qui n'ont qu'un caractère indicatif et ne le lient pas dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 38 de la Constitution. Depuis le 1^{er} octobre 2021, date d'entrée en vigueur de ces dispositions, le Gouvernement a communiqué au Président du Sénat, dans les conditions prévues par le Règlement, la liste des ordonnances dont il envisageait la publication. S'agissant de l'information relative au dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances, le Gouvernement s'est borné à indiquer, dans chacun des courriers adressés au Président du Sénat, qu'il prévoyait « *de déposer sur le bureau du Sénat différents projets de loi de ratification d'ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution* ».

Parallèlement au rôle des commissions défini explicitement dans le Règlement, la direction de la Séance assure une veille sur les habilitations, publications et ratifications d'ordonnances. Ce tableau de bord du quinquennat en cours est actualisé chaque semaine

sur le site internet du Sénat¹. L'actualisation hebdomadaire de ces données permet désormais au Sénat de porter un regard plus analytique sur le recours aux ordonnances.

1. Une confirmation de la tendance à la diminution notable du nombre des demandes d'habilitation au cours du quinquennat 2022-2027

Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, seulement **16 mesures d'habilitation** avaient été accordées par le Parlement, soit **plus de trois fois moins** que les **49 mesures** accordées au cours de la première année du quinquennat 2017-2022. Au **30 septembre 2024**, soit à l'approche de la moitié du quinquennat 2022-2027, cette tendance à la diminution des demandes d'habilitations à légiférer par ordonnances est largement confirmée. En effet, aux 16 mesures d'habilitation accordées durant la première année de l'actuel quinquennat ne se sont ajoutées que **18 nouvelles mesures**. Ce nombre de **34 mesures d'habilitation** accordées à mi-quinquennat est à comparer aux **109 mesures d'habilitation** accordées durant la même période du quinquennat précédent.

La méthodologie du décompte des habilitations

Le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances dépend du degré d'énumération comptabilisé au sein d'un article de loi portant mesure d'habilitation. Le Sénat a fait le choix de **compter le nombre d'habilitations au niveau des articles ou, au plus fin, au nombre des paragraphes** (matérialisés par un chiffre romain) qui en contiennent, et de ne pas considérer le plus petit degré d'énumération (1°, a), ...) comme porteur d'une mesure d'habilitation.

L'objectif recherché était de ne pas fausser l'analyse en présentant un nombre d'habilitations artificiellement élevé par rapport au nombre d'ordonnances publiées *a posteriori* sur leur fondement, le Gouvernement ayant la liberté de « regrouper » les mesures d'habilitation et de publier une ordonnance sur un fondement multiple. Le Sénat a donc choisi de ne retenir qu'un nombre limité d'habilitations, un ajustement étant effectué « au fil de l'eau », notamment dans les cas peu fréquents où la publication d'une ordonnance est fondée sur une mesure d'habilitation d'un degré d'énumération inférieur au paragraphe.

À l'inverse et par exception, une mesure d'habilitation ainsi comptabilisée peut aboutir à la publication d'un nombre d'ordonnances particulièrement élevé. Ainsi, dans un contexte d'état d'urgence sanitaire, l'habilitation accordée au Gouvernement par le I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a fondé la publication de 59 ordonnances.

¹ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/contrôle-et-évaluation/suivi-des-ordonnances.html>

Parmi les 18 nouvelles mesures d'habilitations accordées au cours de l'année écoulée, **5** ont été motivées par un **impératif de transposition de directives européennes ou d'adaptation à des règlements européens**, tandis que **4** ont été motivées par des **adaptations concernant les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution**. Ces mesures d'habilitation permettent d'alléger l'ordre du jour parlementaire de débats essentiellement techniques, dans un objectif *a priori* conforme à l'esprit initial des ordonnances.

Au cours de l'année parlementaire écoulée, **4** délégations législatives accordées au Gouvernement par 4 véhicules législatifs distincts, prévoyant un délai moyen de 12 mois pour la publication d'une ordonnance, ont expiré **sans qu'aucune ordonnance n'ait été publiée sur leur fondement**.

| Loi d'habilitation | Mesure d'habilitation dont le délai est expiré sans publication d'ordonnance |
|--|--|
| Loi de finances pour 2023 ¹ | Renforcement de l'expertise et maintien d'un haut niveau de qualité et de sécurité des produits cosmétiques et mise en place d'un dispositif de certification des établissements de fabrication des produits cosmétiques |
| Loi « aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales » ² | Mesures d'adaptation pour le département de Mayotte |
| Loi « DDADUE dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture » ³ | Mise en cohérence et en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 2021/23 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales |
| Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 ⁴ | Adaptation des conditions et modalités de déclaration par les travailleurs non-salariés des éléments nécessaires au calcul de leurs cotisations et contributions sociales |

¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.

³ Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

⁴ Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

La seule délégation législative accordée sous le quinquennat précédent qui demeurerait en attente de publication a fait l'objet, trois jours avant l'expiration du délai, de la publication de l'ordonnance n° 2024-153 du 29 février 2024 relative à la gestion du risque climatique en agriculture en outre-mer¹.

2. Deux tiers des publications d'ordonnances fondées sur des habilitations accordées au cours du précédent quinquennat

Aux **35 ordonnances publiées**² au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, se sont ajoutées, au 30 septembre 2024, **10 ordonnances**, dont 2 publiées sur le fondement de délégations accordées lors du quinquennat précédent. Ce total de **45 ordonnances publiées** marque une forte diminution, parallèle à celle du nombre d'habilitations, au regard des **100 publications d'ordonnances**³ intervenues durant la **même période** du quinquennat 2017-2022.

Au 30 septembre 2024, les **deux tiers des ordonnances publiées depuis le début du quinquennat 2022-2027 (30 sur 45)** l'ont été sur le fondement d'habilitations accordées **au cours du quinquennat précédent**. Cette tendance semble marquer la volonté de ne pas laisser en « déshérence » les habilitations obtenues par le précédent exécutif : elle avait déjà été observée pour le quinquennat 2017-2022, ce qui s'explique aussi par le caractère relativement technique des matières concernées.

Le délai moyen d'habilitation prévu par les délégations accordées au Gouvernement depuis le début du quinquennat 2022-2027 est de 10,33 mois. L'intention du Gouvernement de **réduire les délais de publication paraît s'inscrire dans la durée**, avec, cependant, de fortes disparités. Sur 34 mesures d'habilitation, 14 délais de publication accordés sont inférieurs ou égaux à 6 mois, mais 6 sont supérieurs ou égaux à 18 mois, dont un fixé à 36 mois.

La caducité de l'ordonnance n° 2024-562 du 19 juin 2024 modifiant et codifiant le droit de la publicité foncière

L'article 198 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) habilitait le Gouvernement à prendre une ordonnance pour **améliorer la lisibilité du droit et moderniser le régime de la publicité foncière** et prévoyait un délai de 18 mois pour sa publication.

En l'absence de publication de l'ordonnance et à l'approche de l'échéance du délai, l'article 21 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a prévu la prolongation de ce délai jusqu'au 1^{er} novembre 2024 en modifiant l'article 198 de la loi 3DS. Cet article 21 ayant été supprimé par le Sénat en

¹ Sur le fondement de l'article 14 de la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

² Dont deux ordonnances prises sur le fondement d'une double habilitation.

³ Dont une ordonnance prise sur le fondement d'une quadruple habilitation.

première lecture, le Gouvernement a déposé un amendement à l'Assemblée nationale pour demander une nouvelle délégation législative. L'objet de l'amendement précisait : *« Afin d'obtenir une réforme cohérente du droit de la publicité foncière, un important travail interministériel est nécessaire pour traiter le volet législatif mais également, de manière concomitante, le lourd volet réglementaire. Les travaux déjà menés ont permis d'avancer sur les lignes directrices et d'initier des écritures. Cependant, la finalisation exige un délai de plusieurs mois encore. (...) De plus, l'habilitation votée en 2022 arrivant à son terme le 21 août 2023, un simple rétablissement de l'article 21 risquerait d'entraîner une entrée en vigueur de cet article après cette date et donc de modifier le délai d'une habilitation devenue entre-temps caduque ».*

Le délai de l'habilitation a finalement été fixé au 30 juin 2024 par la commission mixte paritaire réunie sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027. L'article 51 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 **a également prévu un délai de 3 mois pour le dépôt d'un projet de loi de ratification** à compter de la publication de l'ordonnance. Compte tenu de la **publication de l'ordonnance n° 2024-562 le 20 juin 2024**, ce délai **expirait le 20 septembre 2024**.

Dans un contexte marqué par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024, les élections législatives des 30 juin et 7 juillet, la démission du Gouvernement le 16 juillet, puis la nomination d'un nouveau gouvernement le 21 septembre, aucun projet de loi de ratification n'a été déposé dans le délai prescrit. **Conformément au deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution, l'ordonnance est donc devenue caduque.**

Pour autant, une note du Secrétariat général du Gouvernement du 2 juillet 2024 relative à l'expédition des affaires courantes par le Gouvernement démissionnaire et publiée dans la presse précise que *« pourrait justifier le dépôt d'un projet de loi, si la période d'expédition des affaires courantes venait à enjambrer l'échéance juridique, l'échéance impartie pour éviter la caducité d'une ordonnance : lorsqu'une ordonnance a été valablement prise par le Gouvernement doté de la plénitude de ses pouvoirs, mais que le délai impartie pour déposer à peine de caducité le projet de loi de ratification expire pendant la période d'expédition des affaires courantes, il semble difficile d'admettre que cette dernière puisse faire obstacle à ce dépôt. Si tel était le cas, le Gouvernement démissionnaire lierait les mains du Gouvernement à venir en organisant la caducité des dispositions issues de l'ordonnance, tandis qu'en déposant le projet de loi de ratification, il préserverait pour ce dernier le choix de la maintenir dans l'ordonnancement juridique ou de l'abroger/retoucher ».*

L'article 25 de l'ordonnance prévoyant une entrée en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 31 décembre 2028, l'ensemble des mesures de l'ordonnance avaient été inscrites dans Légifrance par la direction de l'information légale et administrative (DILA) avec une entrée en vigueur différée le 31 décembre 2028. La division des lois a, par précaution, prévenu la cellule consolidation de la DILA le 23 septembre 2024. L'ensemble des dispositions modificatives issues de l'ordonnance frappée de caducité ont alors été supprimées dans Légifrance.

3. Un stock d'ordonnances non ratifiées qui ne diminue pas

Le niveau des **ratifications d'ordonnances**, vecteur privilégié par lequel le Parlement peut approuver ou modifier la matière dont il s'est temporairement dessaisi, demeure relativement faible. Ce retard récurrent dans la ratification des ordonnances est préjudiciable à la clarté du droit en ce qu'il maintient dans la compétence contentieuse du juge administratif des mesures relevant du domaine de la loi.

Ainsi, sur les 347 ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022, seules 115 ont été ratifiées au 30 septembre 2024, soit un taux de ratification de 33,1 %, alors que le taux de ratification des ordonnances à l'issue des deux quinquennats antérieurs s'élevait respectivement à 72 % (2012-2017) et à 61 % (2007-2012).

Sur ces 115 ratifications, 27 ont concerné les 37 ordonnances publiées en vertu d'habilitations antérieures au quinquennat 2017-2022, **ce qui ramène en réalité à 28,4 % (88/310) le taux de ratification d'ordonnances publiées sous le quinquennat 2017-2022 en application d'une habilitation accordée par le Parlement au cours de ce même quinquennat.**

Après une première année du quinquennat actuel marquée par un effort de ratification des **ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022**, le rythme s'est considérablement ralenti : **43 ratifications** ont été promulguées entre juin 2022 et le 30 septembre 2024. Ainsi, **232 ordonnances, soit les deux tiers des ordonnances publiées entre 2017 et 2022, n'ont pas été ratifiées au 30 septembre 2024.** Ce « stock » conséquent paraît de plus en plus difficilement résorbable.

Au 30 septembre 2024, sur les **45 ordonnances publiées** au cours du quinquennat 2022-2027, **seules 8 (17,8 %) ont été ratifiées** (dont 3 par le même véhicule législatif).

CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR

I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT

La Conférence des Présidents fixe, en application de l'article 29 *bis* du Règlement, le programme de travail des séances plénières du Sénat dans le cadre du partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement. Au début de chaque session ordinaire, elle détermine les semaines de séance et leur répartition entre le Sénat et le Gouvernement, avec l'accord de celui-ci (alinéa 2).

La Conférence des Présidents :

- détermine l'ordre du jour des semaines de séance réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (alinéa 3) ;
- programme les jours réservés à l'ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires (alinéa 5) ;
- prend acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement et propose au Sénat l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité ou en complément des demandes du Gouvernement ou de l'ordre du jour réservé par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (alinéa 6).

A. LE CALENDRIER DE LA SESSION

La Conférence des Présidents a établi, lors de ses réunions des 11 juillet 2023, 5 octobre 2023 et 31 octobre 2023, le calendrier des semaines de séance pour la session 2023-2024.

Ce calendrier prévoyait :

- trois semaines de suspension à Noël ;
- une semaine de suspension en février ;
- deux semaines de suspension en avril.

Lors de ces réunions, la Conférence des Présidents a également fixé :

- les dates prévisionnelles des séances de questions orales et d'actualité en prévoyant, pour la deuxième session consécutive, des séances de questions orales également le jeudi matin lors des semaines de contrôle ;
- les dates des espaces réservés aux groupes minoritaires et d'opposition. Elle a ensuite procédé à la répartition par tirage au sort de l'ordre de rotation de ces espaces entre les groupes.

Le calendrier de la session ordinaire a fait l'objet de deux modifications au cours de la session :

- l'une le 24 janvier pour remplacer la séance de questions d'actualité prévue le mercredi 31 janvier par une séance de questions orales le jeudi 1^{er} février. En effet, la Conférence des Présidents a souhaité consacrer pleinement cette partie de l'après-midi du 31 janvier au débat sur la déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution. Pour satisfaire à l'obligation constitutionnelle d'une séance hebdomadaire de questions, elle a programmé une brève séance de questions orales le lendemain ;

- l'autre le 20 mars pour procéder au remplacement de la séance de questions orales du mardi 30 avril par une séance de questions d'actualité le même jour, afin d'éviter une trop longue interruption des séances de questions d'actualité au Gouvernement alors que le calendrier de la session comptait, après deux semaines de suspension, deux mercredis fériés consécutifs.

B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE

1. Treize réunions de la Conférence des Présidents au cours de l'année 2023-2024

La Conférence des Présidents s'est réunie à **treize reprises** au cours de l'année parlementaire 2023-2024, soit un nombre de fois équivalent à celui de la session précédente.

Parmi ces réunions, celle du 10 juin 2024 a été convoquée en urgence le lendemain de la dissolution de l'Assemblée nationale décrétée par le Président de la République. Elle a *de facto* remplacé la réunion initialement prévue le 12 juin. Lors de cette réunion, la Conférence des Présidents a décidé, comme le veut l'usage, d'ajourner ses travaux en séance pendant la campagne électorale des élections législatives.

À la suite des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024, l'Assemblée nationale se réunissant de plein droit le 18 juillet, une session de droit a été ouverte. Conformément aux précédents de 1968, 1981 et 1988, elle a concerné également le Sénat. Le Président du Sénat a réuni la Conférence des Présidents avant l'ouverture de cette session de droit. Lors de cette réunion qui s'est déroulée en l'absence d'un représentant du Gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes, la Conférence des Présidents a uniquement traité de sujets d'ordre interne : retransmission à l'Assemblée nationale de propositions de loi adoptées par le Sénat, caducité des questions écrites et orales et tirage au sort de l'ordre d'attribution des espaces réservés de la session 2024-2025.

2. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique

Le rythme **d'une réunion par mois** pour une période de **programmation** de près de **six semaines** a été maintenu. Les conclusions adoptées par la Conférence des Présidents lors de chaque réunion, permettent d'ajuster, si nécessaire, l'ordre du jour des deux dernières semaines fixées lors de la précédente réunion et de déterminer l'ordre du jour de quatre nouvelles semaines.

b) Le respect par le Gouvernement de l'exigence de transmission d'un programme prévisionnel prévu par le Règlement du Sénat

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du Règlement du Sénat, le Gouvernement doit informer la Conférence des Présidents des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant. Il doit procéder de même pour les projets de loi de ratification d'ordonnances dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, et pour les ordonnances qu'il prévoit de publier au cours de chaque semestre.

Cette obligation a été respectée par le Gouvernement qui a transmis, le 5 octobre 2023, la lettre d'ordre du jour prévisionnel des textes dont il demanderait l'inscription ainsi que la liste des projets de ratification d'ordonnances et des ordonnances qu'il prévoyait de publier d'octobre à décembre. Puis, conformément au Règlement, il a de nouveau transmis le 24 janvier 2024 une liste des ordonnances dont la publication était prévue jusqu'au mois de mars. Enfin, il a transmis une dernière lettre d'ordre du jour prévisionnel le 11 mars 2024, pour la période allant jusqu'à la fin du mois de juin, la période de janvier à mars étant couverte par la traditionnelle lettre d'ordre du jour envoyée avant la Conférence des Présidents.

c) Les modifications et ajustements de l'ordre du jour

24 annonces de modification de l'ordre du jour ont été diffusées durant l'année parlementaire 2023-2024 (contre 31 lors de la dernière session), portant sur 41 points distincts de l'ordre du jour :

- **20 demandes** ont été formulées par le **Gouvernement tendant à** :
 - l'inscription à 4 reprises de points à l'ordre du jour, dont deux déclarations suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution¹, deux propositions de loi

¹ La déclaration inscrite à l'ordre du jour du 24 octobre 2023 portait sur la situation au Proche-Orient ; la seconde modification visait à inscrire le 13 mars 2024 une déclaration suivie d'un débat portant sur le débat sur l'accord de sécurité franco-ukrainien et sur la situation en Ukraine.

- transmises par l'Assemblée nationale et les conclusions d'une commission mixte paritaire ;
- 2 inversions de points inscrits à l'ordre du jour (dont l'une au cours de l'examen du projet de loi de finances, aux fins d'assurer la présence du ministre concerné par l'examen de la mission Outre-mer) ;
 - le retrait de 5 textes inscrits à l'ordre du jour (deux propositions de loi, deux projets de loi et les conclusions d'une commission mixte paritaire sur un projet de loi) ;
 - le report, l'avancement ou la poursuite de l'examen de textes inscrits à l'ordre du jour, à 9 reprises ;
- La modification de **18 points** de l'ordre du jour a été décidée **par le Sénat**, dont 8 à la demande d'un ou plusieurs groupes politiques tendant à :
- l'examen selon la procédure normale de trois conventions internationales¹ ;
 - l'inscription d'une proposition de loi examinée suivant la procédure de législation en commission² ;
 - la prise d'acte de modification de l'ordre du jour d'espaces réservés (inscription d'une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution³ et inversion de l'ordre d'examen de deux textes⁴) ;
 - le retrait de l'ordre du jour de deux propositions de loi, l'une étant remplacée par un débat⁵.

¹ Le retour à la procédure normale pour l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au protocole d'accord du 20 mars 2018 relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers et à la convention du 23 octobre 2020 relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables, prévu le 20 décembre 2023, fut demandé par le groupe CRCE-K et par le groupe SER. Les 8 et 11 mars 2024, les groupes GEST et CRCE-K demandèrent le retour à la procédure normale pour l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Cambodge, inscrit à l'ordre du jour du 14 mars 2024. Le 7 mai 2024, le groupe SER demanda le retour à la procédure normale pour l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à l'apprentissage transfrontalier, inscrit à l'ordre du jour du mercredi 22 mai 2024.

² Le 23 mai 2024, les groupes UC et LR demandèrent l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet, l'examen de ce texte étant effectué selon la procédure de législation en commission (LEC).

³ Le 7 mars 2024, le groupe CRCE-K fit inscrire à l'ordre du jour de son espace réservé du 21 mars l'examen d'une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à reconnaître l'État palestinien et à agir pour un cessez-le-feu effectif et durable dans l'attente de négociations.

⁴ Il s'agissait des deux textes inscrits à l'ordre du jour de l'espace réservé du groupe RDSE du 11 avril 2024.

⁵ Le groupe LR demanda le 11 décembre 2023 le retrait de l'ordre du jour de la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, inscrite à l'ordre du jour du mardi 12, du jeudi 14 et du vendredi 15 décembre 2023. Le 22 décembre 2023, le groupe UC demanda le remplacement de la proposition de loi visant à lutter

Dans les 11 autres cas, le Sénat a procédé aux modifications suivantes :

- l'inscription de la création d'un groupe de travail préfigurant une commission spéciale¹ ;
- le retrait d'une proposition de loi à l'ordre du jour², le Gouvernement ayant demandé l'inscription d'une proposition portant sur le même sujet ;
- l'inversion de l'ordre de passage de points inscrits à l'ordre du jour³ ;
- la poursuite de l'examen de trois propositions de loi sur des durées plus longues qu'initialement prévues ;
- des précisions ou modifications d'horaire.

• Deux modifications ont résulté d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement et étaient en lien avec l'inscription en semaine gouvernementale à la demande du Sénat d'un débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

C. LES DEMANDES DE CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE OU D'UNE MISSION D'INFORMATION FORMULÉES PAR LES GROUPES EN APPLICATION DE LEUR « DROIT DE TIRAGE »

Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, **tous les groupes politiques ont utilisé leur droit de tirage en application de l'article 6 bis** du Règlement du Sénat pour obtenir la création de trois missions d'information et de cinq commissions d'enquête⁴. Toutes ces demandes ont été formulées en Conférence des Présidents entre le 31 octobre 2023 et le 14 février 2024.

contre les plastiques dangereux pour l'environnement et la santé, inscrite à l'ordre du jour de son espace réservé du 25 janvier 2024, par un débat sur les pratiques des centrales d'achat de la grande distribution implantées hors de France.

¹ Il s'agissait du groupe de travail préfigurant la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier, inscrit à l'ordre du jour du 5 juin 2024.

² Le Sénat a pris acte de l'inscription à l'ordre du jour à la demande du Gouvernement de la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables et a retiré de l'ordre du jour la proposition de loi d'origine sénatoriale qui poursuivait le même but.

³ Le 19 mars 2024, le débat préalable à la réunion du Conseil européen des 21 et 22 mars fut déplacé au soir, tandis que l'examen de la proposition de loi rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises », prévu le soir, fut déplacé en deuxième point de l'ordre du jour, en fin d'après-midi.

⁴ Voir liste complète dans le tome II du présent rapport annuel.

II. LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT AINSI QU'ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES AU SEIN DES SEMAINES SÉNATORIALES

A. UN ORDRE DU JOUR EQUILIBRÉ EN SEMAINES DE SÉANCE MAIS TOUJOURS EN FAVEUR DU GOUVERNEMENT EN TERMES DE TEMPS DE SÉANCE

1. Un partage des semaines de séance dans le respect des dispositions de l'article 48 de la Constitution

Hors session extraordinaire et discussions financières (PLF et PLFSS), l'équilibre **entre le Gouvernement et le Sénat dans le partage des semaines de session reste conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution.**

La répartition initiale des **33 semaines** de la session ordinaire 2023-2024, fixée lors des réunions de la Conférence des Présidents des 11 juillet et 31 octobre 2023, était la suivante :

- **19** semaines consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant les semaines d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances ;
- **14** semaines sénatoriales réparties entre **7,5** semaines consacrées à l'initiative sénatoriale et **6,5** semaines au contrôle.

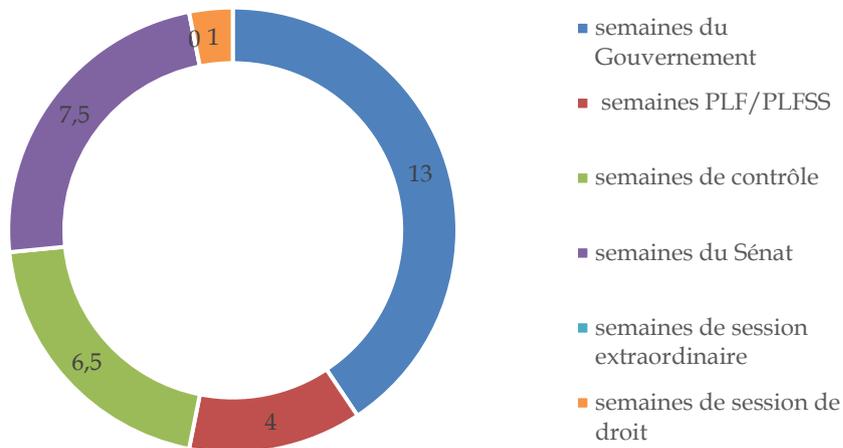
L'ajournement des travaux du Sénat intervenu le 10 juin 2024 a **réduit à 31 le nombre des semaines de la session 2023-2024** (deux semaines gouvernementales n'ayant pas été utilisées et celle consacrée à l'initiative sénatoriale étant comptabilisée mais ayant simplement donné lieu à l'annonce de la décision d'ajourner les travaux du Sénat en raison des élections législatives.

En application de l'article 12 de la Constitution, l'Assemblée nationale s'est réunie de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Ainsi, à compter du jeudi 18 juillet, une session de droit était ouverte pour une durée de quinze jours, soit théoriquement jusqu'au jeudi 1^{er} août inclus. Cependant, à la suite de la démission du Gouvernement et en l'absence de nouveau gouvernement, le Sénat n'a siégé qu'une journée, le jeudi 18 juillet.

Concernant la répartition des semaines, il avait été anticipé que l'ordre du jour de la session de droit, qui est intervenue hors session ordinaire et ne relève pas du même régime que la session extraordinaire, devait être fixé suivant les règles de l'article 48 de la Constitution, comme lors des trois précédents de 1968, 1981 et 1988. L'article 48 prévoyant une séance de questions par semaine au moins et, depuis la révision constitutionnelle de 2008, un partage des semaines entre le Gouvernement et les assemblées, il était nécessaire de répartir ces quinze jours suivant cette règle. Cependant, en raison de l'absence de gouvernement, cette répartition n'a pas pu être faite.

**Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat
en 2023-2024**

| Semaines de séance publique | 2020-2021 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Semaines de séance en session ordinaire | 33,5 | 33 | 31 |
| Semaines gouvernementales | 18,5 | 19 | 17 |
| • <i>dont semaines du Gouvernement</i> | 14,5 | 15 | 13 |
| • <i>dont semaines PLF/PLFSS</i> | 4 | 4 | 4 |
| Semaines sénatoriales | 14 | 14 | 14 |
| • <i>dont semaines sénatoriales de contrôle</i> | 7,5 | 7,5 | 6,5 |
| • <i>dont semaines du Sénat</i> | 6,5 | 6,5 | 7,5 |
| Semaines de séance en session extraordinaire | 6,5 | 3 | 0 |
| Semaines de séance en session de droit | - | - | 1 |



2. Un temps de séance qui demeure principalement consacré à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement

Au total, lors de cette session ordinaire achevée prématurément, le Sénat aura siégé **651 h 51**, soit une durée bien inférieure à celle de la session précédente (803 h 38), ainsi qu'à la moyenne des vingt dernières sessions, hors année d'élection présidentielle (744 h 22).

Le nombre d'**heures de séance consacrées à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement au sein des semaines sénatoriales a été moindre que lors des deux exercices précédents** (43 h 47 contre 84 h 31 en 2022-2023 et 65 h 20 en 2021-2022). Cependant, en proportion, le Gouvernement lors de cette session a utilisé **21,6 % des heures de séance lors des semaines du Sénat**, contre 26 % lors de la session précédente, soit une durée très rapprochée.

Répartition ajustée des heures de séance par auteur de la demande et par type de semaine (intégration des questions dans le temps du Gouvernement) - Session ordinaire 2023-2024 -

| | Semaines Gouvernement (y compris PLF/ PLFSS) | | Semaines d'initiative | | Semaines de contrôle | | Total | |
|---|---|--------------|--------------------------|--------------|-------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | | | | | | | | |
| Gouvernement | 443 h 09 | 98,7 % | 14 h 29 | 17,6 % | 29 h 18 | 24,3 % | 486 h 56 | 74,7 % |
| Groupes politiques (hors espaces réservés) | 1 h 45 | 0,4 % | 19 h 20 | 23,5 % | 45 h 06 | 37,5 % | 66 h 11 | 10,2 % |
| Espaces réservés | - | - | 37 h 09 | 45,2 % | 22 h 18 | 18,5 % | 59 h 27 | 9,1 % |
| Instances Sénat | 4 h 14 | 0,9 % | 11 h 15 | 13,7 % | 23 h 46 | 19,7 % | 39 h 15 | 6 % |
| Total général | 449 h 09 | 100 % | 82 h 13 | 100 % | 120 h 28 | 100 % | 651 h 51 | 100 % |

3. De traditionnels échanges de bons procédés entre le Sénat et le Gouvernement

a) L'inscription de sujets à la demande du Gouvernement sur des semaines du Sénat

À la différence de l'exercice 2022-2023, le Gouvernement n'a pas eu à faire usage des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour.

En revanche, au cours de la session 2023-2024, le Sénat a inscrit sur son ordre du jour **sept** sujets à la demande du Gouvernement (contre neuf en 2022-2023, onze en 2021-2022 et trois lors de la session 2020-2021), dont **six** concernent des conclusions de commission mixte paritaire.

L'inscription de la lecture de conclusions d'une commission mixte paritaire (CMP) à la demande du Gouvernement sur l'ordre du jour sénatorial est fréquente et s'inscrit dans la volonté de rationaliser le partage de l'ordre du jour et de « desserrer » la contrainte de temps sur les semaines gouvernementales. C'est d'ailleurs suivant cette logique que l'ouverture de lundis au sein de semaines gouvernementales a été effectuée pour l'inscription de lectures de conclusions de CMP, avec pour l'objectif de ne pas interrompre l'examen des textes importants de la semaine. Le lundi 3 juin 2024 ont ainsi été inscrites à l'ordre du jour les lectures des conclusions de trois CMP.

En 2023-2024, le Gouvernement a sollicité le Sénat pour l'inscription sur ses semaines de :

- l'examen des conclusions de CMP sur :
 - le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi relatif à l'industrie verte (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (*semaine de contrôle*).
- la déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, sur les partenariats renouvelés entre la France et les pays africains.

b) L'inscription de peu de sujets à la demande du Sénat sur les semaines gouvernementales

Outre la traditionnelle inscription en semaine gouvernementale des explications de vote et des scrutins solennels sur plusieurs textes, le Gouvernement a permis en 2023-2024 l'inscription d'un débat à la demande du groupe Les Républicains sur la situation de l'hôpital le 2 avril 2024 et d'un débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

B. UN RENFORCEMENT DU POIDS DES GROUPES POLITIQUES DANS LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE DU JOUR SÉNATORIAL

Sur la session 2023-2024, les demandes du Gouvernement ont représenté **21,6 %** du temps de séance des semaines d'initiative et de contrôle, les demandes des groupes politiques **61,1 %** (respectivement 31,8 % hors espaces réservés et 29,3 % au sein de ces espaces) et les demandes des instances du Sénat **17,3 %**. La place des groupes politiques lors de ces semaines reste ainsi dominante et en progression.

Répartition des inscriptions à l'ordre du jour à la demande des groupes politiques (hors espaces réservés)

| Groupes politiques | Nombre de sujets inscrits | Temps de séance |
|-------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Les Républicains ¹ | 22 | 44 h 30 |
| Les Républicains / CRCE-K | 1 | 2 h 53 |
| SER | 3 | 4 h 52 |
| UC | 3 | 6 h 31 |
| RDPI | - | - |
| CRCE-K | 3 | 4 h 47 |
| Les Indépendants | - | - |
| GEST | 1 | 1 h 22 |
| RDSE | 1 | 1 h 13 |
| TOTAL | 34 | 66 h 11 |

Hors demande du Gouvernement, la proportion du temps de séance fixé à l'initiative des groupes politiques, en incluant les espaces réservés, sur l'ordre du jour du Sénat (semaines de contrôle et d'initiative) progresse très fortement, pour s'établir à **78 %** (contre 61,6 % en 2022-2023, 66 % en 2021-2022 et 74 % en 2020-2021). **Le rééquilibrage en faveur des demandes des instances, qui s'était opéré lors des précédents exercices, semble ainsi marquer un recul lors de cette session** (22 % du temps de séance à l'initiative du Sénat).

¹ Le groupe Les Républicains ne dispose pas, en tant que groupe majoritaire, d'espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires.

Ainsi, alors qu'en 2022-2023, six propositions de loi et seize débats avaient été inscrits à la demande des instances du Sénat au cours d'un ordre du jour déterminé par le Sénat, les chiffres ont été **bien plus réduits en 2023-2024, avec quatre propositions de loi et six débats, auxquels il faut ajouter l'examen d'une proposition de résolution visant à modifier le Règlement du Sénat.**

CALENDRIER DE LA SESSION 2023-2024
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 31 octobre 2023, modifié le 24 janvier et le 20 mars 2024

| Octobre 2023 | Novembre 2023 | Décembre 2023 | Janvier 2024 | Février 2024 | Mars 2024 | Avril 2024 | Mai 2024 | Juin 2024 |
|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-----------|------------|----------|-----------|
| dim 01 | mer 01 | ven 01 | lun 01 | ven 01 | lun 01 | mer 01 | mer 01 | sam 01 |
| lun 02 | jeu 02 | sam 02 | ven 02 | sam 02 | mar 02 | jeu 02 | jeu 02 | dim 02 |
| mar 03 | ven 03 | dim 03 | sam 03 | dim 03 | mer 03 | ven 03 | ven 03 | lun 03 |
| mer 04 | sam 04 | lun 04 | dim 04 | lun 04 | jeu 04 | sam 04 | sam 04 | mar 04 |
| jeu 05 | dim 05 | mar 05 | lun 05 | mer 05 | ven 05 | dim 05 | dim 05 | mer 05 |
| ven 06 | lun 06 | mer 06 | mar 06 | jeu 06 | mer 06 | lun 06 | lun 06 | jeu 06 |
| sam 07 | mer 07 | jeu 07 | dim 07 | mer 07 | jeu 07 | dim 07 | mar 07 | ven 07 |
| dim 08 | mer 08 | ven 08 | lun 08 | jeu 08 | ven 08 | lun 08 | mer 08 | sam 08 |
| lun 09 | jeu 09 | sam 09 | ven 09 | sam 09 | mar 09 | jeu 09 | jeu 09 | dim 09 |
| mar 10 | ven 10 | dim 10 | mer 10 | lun 10 | mer 10 | mer 10 | lun 10 | lun 10 |
| mer 11 | sam 11 | lun 11 | dim 11 | lun 11 | jeu 11 | jeu 11 | sam 11 | mar 11 |
| jeu 12 | dim 12 | mar 12 | ven 12 | mer 12 | ven 12 | dim 12 | dim 12 | mer 12 |
| ven 13 | lun 13 | jeu 13 | mar 13 | jeu 13 | jeu 13 | lun 13 | jeu 13 | jeu 13 |
| sam 14 | mar 14 | ven 14 | jeu 14 | mer 14 | dim 14 | mer 14 | ven 14 | ven 14 |
| dim 15 | mer 15 | lun 15 | jeu 15 | ven 15 | lun 15 | mer 15 | mer 15 | sam 15 |
| lun 16 | jeu 16 | sam 16 | ven 16 | sam 16 | lun 16 | jeu 16 | jeu 16 | dim 16 |
| mar 17 | ven 17 | dim 17 | mer 17 | dim 17 | mer 17 | ven 17 | ven 17 | lun 17 |
| mer 18 | sam 18 | lun 18 | jeu 18 | lun 18 | jeu 18 | sam 18 | sam 18 | mar 18 |
| jeu 19 | dim 19 | mar 19 | ven 19 | mer 19 | ven 19 | dim 19 | dim 19 | mer 19 |
| ven 20 | lun 20 | mer 20 | mar 20 | jeu 20 | jeu 20 | lun 20 | lun 20 | jeu 20 |
| sam 21 | mar 21 | jeu 21 | dim 21 | mer 21 | jeu 21 | mer 21 | mer 21 | ven 21 |
| dim 22 | mer 22 | ven 22 | lun 22 | jeu 22 | ven 22 | lun 22 | mer 22 | sam 22 |
| lun 23 | jeu 23 | sam 23 | ven 23 | sam 23 | mar 23 | jeu 23 | jeu 23 | dim 23 |
| mar 24 | ven 24 | dim 24 | mer 24 | lun 24 | dim 24 | ven 24 | ven 24 | lun 24 |
| mer 25 | sam 25 | lun 25 | jeu 25 | mer 25 | lun 25 | mer 25 | sam 25 | mar 25 |
| jeu 26 | dim 26 | mar 26 | ven 26 | jeu 26 | ven 26 | dim 26 | dim 26 | mer 26 |
| ven 27 | lun 27 | mer 27 | jeu 27 | mer 27 | jeu 27 | lun 27 | lun 27 | jeu 27 |
| sam 28 | mar 28 | jeu 28 | dim 28 | jeu 28 | jeu 28 | mer 28 | mer 28 | ven 28 |
| dim 29 | mer 29 | ven 29 | jeu 29 | mer 29 | ven 29 | jeu 29 | mer 29 | ven 29 |
| lun 30 | jeu 30 | sam 30 | mer 30 | jeu 30 | lun 30 | mer 30 | jeu 30 | dim 30 |
| mar 31 | dim 31 | lun 31 | mer 31 | jeu 31 | dim 31 | mer 31 | jeu 31 | dim 30 |

Semaines du Gouvernement
 Semaines de contrôle
 PLFSS
 PLF
 Suspension des travaux en séance plénière
 Espaces réservés aux groupes politiques
 Semaines du Sénat
 Stances de OO
 Stances de OAG

III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ

En application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, **une journée de séance par mois** – en principe lors des semaines sénatoriales – est **réservée à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et/ou minoritaires**.

A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2023-2024

Après le renouvellement sénatorial de septembre 2023, les nouveaux effectifs des groupes ont conduit la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 5 octobre 2023, à opérer un ajustement du nombre d'espaces réservés.

La Conférence des Présidents a ainsi décidé de passer à 19 espaces annuels réservés aux groupes minoritaires et d'opposition au lieu des 20 espaces réservés pour le triennat 2020-2023. La nouvelle répartition résultait de la nécessité de tirer les conséquences de la diminution des effectifs du groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI). La répartition retenue a été la suivante :

- cinq espaces pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) ;
- quatre espaces pour le groupe de l'Union Centriste (UC) ;
- deux espaces pour les groupes Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants (RDPI), Rassemblement Démocratique Social et européen (RDSE), Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K), Les Indépendants - République et Territoires (Les Indépendants) et Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST).

Ces espaces étaient placés le mercredi après-midi et le jeudi à cheval entre le matin et l'après-midi. Lors du mois comportant un troisième espace réservé, celui-ci était placé le jeudi après-midi.

B. DES ESPACES RÉSERVÉS MARQUÉS PAR DES FAITS INÉDITS ET BOULEVERSÉS PAR L'AJOURNEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT

1. Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale

Alors que 19 espaces réservés avaient été répartis entre les différents groupes minoritaires et d'opposition, la **dissolution de l'Assemblée nationale intervenue le 9 juin 2024** et la décision prise en conséquence par le **Sénat d'ajourner ses travaux** en séance publique a eu un effet direct sur cette

répartition. En effet, les deux principaux groupes minoritaire ou d'opposition n'ont pu voir les textes qu'ils avaient décidé d'inscrire à l'ordre du jour des séances de juin être débattus. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) et le groupe Union Centriste (UC) avaient inscrit deux propositions sénatoriales dans chacun de leur espace réservé¹.

Cette réduction à 17 des espaces de quatre heures fait de la session 2023-2024 une session particulière, néanmoins il convient de noter que tous les groupes ont pu disposer d'au moins deux espaces réservés de quatre heures. En outre, la Conférence des Présidents a décidé le 18 juillet de reporter dès que possible ces deux espaces lors de la session ordinaire suivante. Les textes qui devaient être discutés en juin à l'initiative des groupes SER et UC ont ainsi été réinscrit à l'ordre du jour de la deuxième semaine d'octobre 2024.

Cette réduction du nombre d'espaces n'est pas sans conséquence sur les comparaisons statistiques qui pourraient être faites avec les autres sessions et qu'ils convient donc d'analyser avec prudence.

2. Une session riche de faits rares ou inédits

Au-delà des effets de la dissolution, au moins trois faits permettent de qualifier d'hors normes les débats au sein des espaces réservés de la session 2023-2024.

En premier lieu, un groupe a fait le choix de ne proposer qu'un seul point à l'ordre du jour. Il s'agissait du groupe Les Indépendants - République et Territoires qui avait été tiré au sort, et qui demanda l'inscription de la proposition de loi visant à associer les épargnants à la transmission des exploitations agricoles françaises, présentée par Mme Vanina PAOLI GAGIN (n° 920, 2022-2023).

Par ailleurs, fait inédit pour un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky a demandé l'examen au sein de son espace réservé du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le

¹ La proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes, présentée par M. François BONNEAU (n° 890, 2022-2023) et la proposition de loi visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires, présentée par M. Philippe FOLLIOU (n° 519, 2023-2024) inscrites dans l'espace réservé au groupe Union centriste du mercredi 12 juin 2024 ; La proposition de loi visant à mettre en place une imposition des sociétés plus juste et plus écologique, présentée par M. Rémi FÉRAUD et plusieurs de ses collègues (n° 862, 2022-2023) et la proposition de loi visant à assurer la mixité sociale et scolaire dans les établissements d'enseignement publics et privés sous contrat du premier et du second degrés et à garantir davantage de transparence dans les procédures d'affectation et de financement des établissements privés sous contrat, présentée par Mme Colombe BROUSSEL et plusieurs de ses collègues (n° 471 rect., 2023-2024) inscrites dans l'espace réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du jeudi 13 juin 2024.

Canada, d'autre part (n° 694, 2018-2019). Jusque-là, ce texte n'avait jamais été inscrit à l'ordre du jour malgré les demandes répétées des sénateurs, au travers de questions d'actualité au Gouvernement, de propositions de résolution, de questions écrites ou de débats de contrôle. Rien ne s'opposait à une telle inscription dans un espace réservé, le *gentlemen and women's agreement* clarifié prévoyant explicitement cette possibilité.

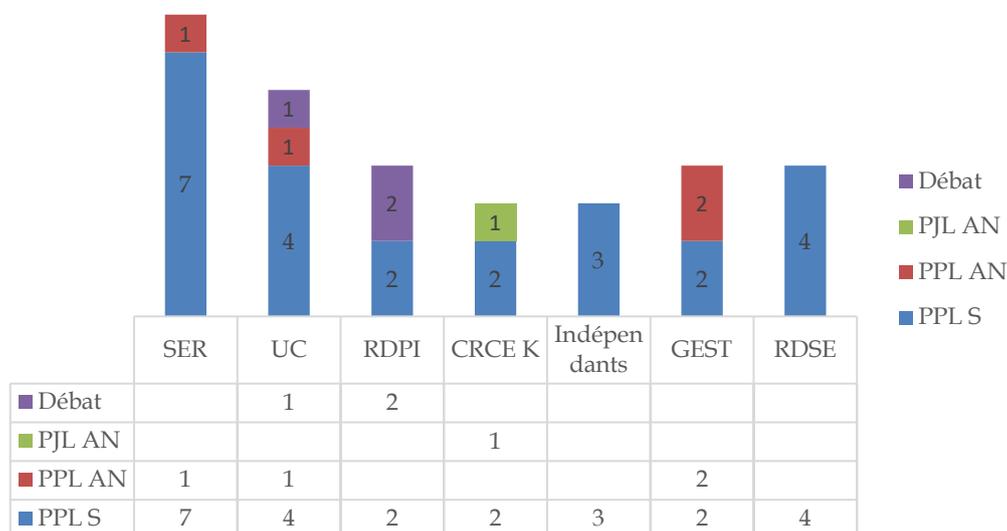
Enfin c'est durant cette session également que, fait très rare, le Gouvernement a soulevé l'irrecevabilité financière, en application de l'article 40 de la Constitution, de la proposition de loi d'abrogation de la réforme des retraites portant l'âge légal de départ à 64 ans, présentée par Mme Monique LUBIN, M. Patrick KANNER, Mme Annie LE HOUEROU et plusieurs de leurs collègues (n° 360, 2022-2023), inscrite à l'ordre du jour du mercredi 10 avril 2024 à la demande du groupe SER. Il est à noter que, conformément aux précédents en la matière, le Gouvernement a attendu la fin de la discussion générale avant d'invoquer l'article 40. À la suite de cette invocation de l'irrecevabilité, des rappels au Règlement sont intervenus en séance. C'est au cours de sa réunion, qui s'est tenue pendant la suspension de la séance, que la commission des finances a déclaré la proposition de loi irrecevable.

3. Des espaces réservés toujours très majoritairement consacrés à l'examen de textes législatifs

Sur les 36 demandes d'inscription à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, qui avaient été faites avant l'ajournement des travaux du Sénat, trois demandes de débats ont été formulées contre une seule lors de la précédente session. Comme lors de la précédente session une proposition de résolution présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution a fait l'objet d'une demande d'inscription. Toutefois elle a été retirée de l'ordre du jour par le groupe demandeur en raison de l'impossibilité d'être discutée dans le temps imparti.

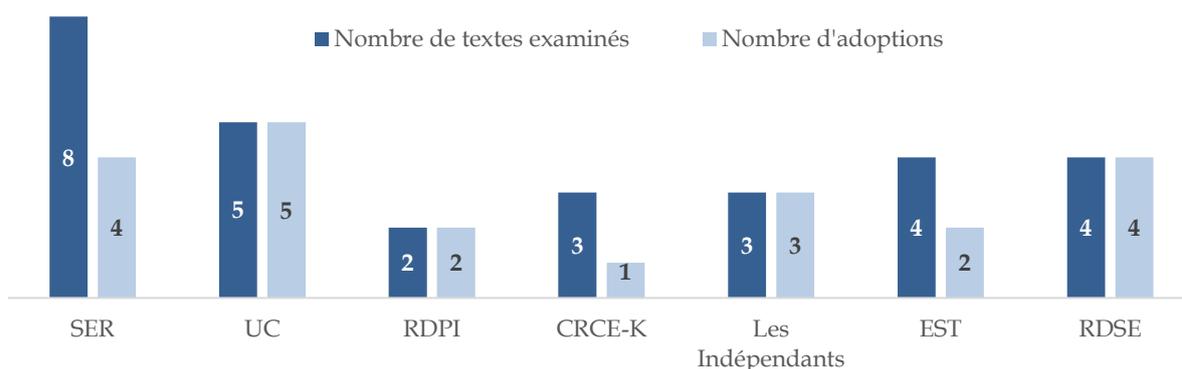
En termes d'heures de séance, les **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques représentent un total de seulement 4 h 34 sur un total de **59 h 27 pour l'ensemble des espaces réservés**, soit **7,7 %** (contre seulement 3,7 % en 2022-2023, 11 % en 2021-2022, 13,6 % en 2020-2021 et 27,5 % en 2019-2020). La hausse de ce taux est à relativiser au regard des 17 espaces réservés qui ont pu avoir lieu.

Répartition par type des points inscrits à l'ordre du jour examinés au sein des espaces réservés par groupe politique



Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés, qui a atteint 72,4 %, est en progression constante depuis les trois sessions précédentes (69,5 % lors de la session 2022-2023, 60 % en 2021-2022 et 57,5 % en 2020-2021, sans retrouver le taux 77 % en 2019-2020). Comme lors des deux sessions précédentes, **tous les groupes ont vu au moins un de leurs textes adopté.**

Sort des textes législatifs examinés en espaces réservés par groupe politique



4. L'adoption définitive de quatre textes examinés dans un espace réservé

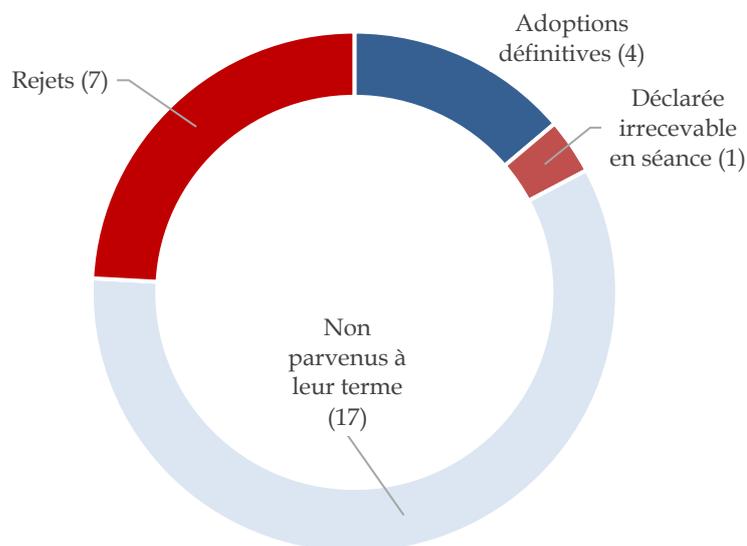
Seulement 4 des 29 textes ayant été examinés lors d'un espace réservé ont été définitivement adoptés au cours de la session (contre 11 sur 38 en 2022-2023, 6 sur 20 en 2021-2022 et 6 sur 33 en 2020-2021).

Deux textes sont des propositions de loi issues de l'Assemblée nationale et deux des propositions de loi sénatoriales :

- la loi visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires (n° 2024-310 du 5 avril 2024) – *issue d'une initiative sénatoriale et examinée au sein de l'espace réservé au GEST du 13 décembre 2023 et définitivement adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ;*
- la loi tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires (n° 2024-279 du 29 mars 2024) – *issue d'une initiative sénatoriale et examinée au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 14 décembre 2023 et définitivement adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ;*
- la loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement (n° 2024-330 du 11 avril 2024) – *examinée en deuxième lecture au sein de l'espace réservé au groupe SER du 24 janvier 2024 et définitivement adoptée en troisième lecture par l'Assemblée nationale ;*
- la loi visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille (n° 2024-494 du 31 mai 2024) – *examinée en première lecture au sein de l'espace réservé au groupe UC du 20 mars 2024 et adoptée définitivement après accord en CMP par le Sénat.*

Sept textes législatifs ont été rejetés et un texte a été déclaré irrecevable (contre onze rejets la session précédente et huit en 2021-2022). Aucun texte n'a été retiré de l'ordre du jour avant la fin de sa discussion en séance (comme en 2022-2023).

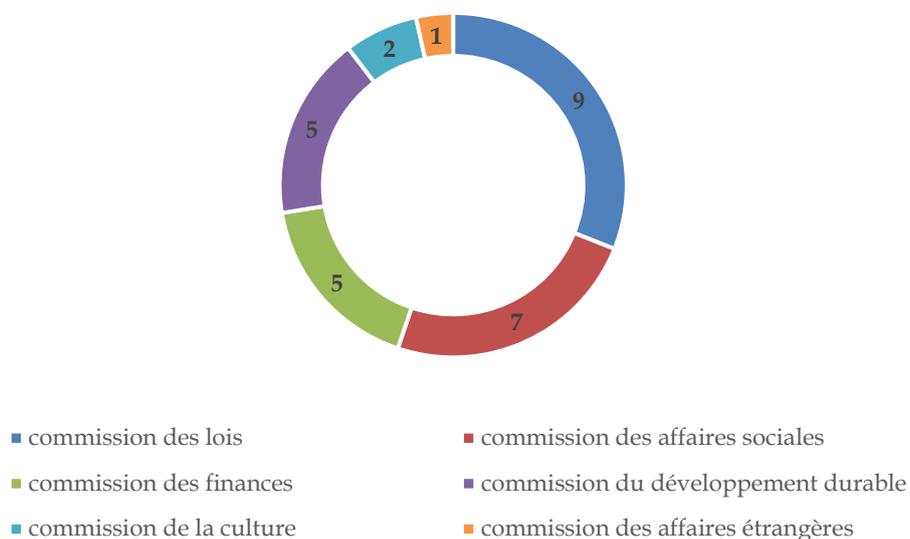
Sort des textes à l'issue de leur examen au sein d'un espace réservé



5. Les commissions sollicitées

Cette année encore, la commission des lois a été la commission la plus sollicitée pour l'examen des textes législatifs au sein des espaces réservés avec 9 textes sur 29 mais elle l'a été moins que lors de la session passée (13 textes sur 38), avec moins d'un texte sur trois. Un meilleur équilibre est en effet intervenu cette année puisque la commission des affaires sociales a été saisie au fond de 7 textes, la commission des finances et celle de l'aménagement du territoire et du développement durable de 5 textes. Seule la commission des affaires économiques n'a pas été sollicitée au fond mais a décidé de se saisir pour avis d'un projet de loi inscrit dans un espace réservé.

Commission de renvoi des textes législatifs examinés au sein d'un espace réservé



6. Le bilan horaire des espaces réservés

Tous les textes ont pu être examinés jusqu'à leur terme au sein des espaces réservés.

La durée moyenne d'utilisation des espaces réservés s'est établie à près de 3 h 30 (contre 3 h 24 en 2022-2023, 3 h 22 en 2021-2022 et 3 h 26 en 2020-2021). Au total, les groupes d'opposition et minoritaires ont utilisé **87,4 %** du temps imparti aux espaces réservés, un chiffre qui s'inscrit dans la moyenne des dernières sessions (85 % la session dernière et 82 % en 2021-2022).

Temps cumulé d'examen des sujets en « espaces réservés »

| Espace(s) réservé(s) au groupe... | Temps global | % d'utilisation du temps des groupes | % d'utilisation de leur temps attribué |
|-----------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| SER | 14 h 47 | 25% | 92,4% |
| UC | 10 h 18 | 17% | 85,8% |
| RDPI | 6 h 51 | 12% | 85,6% |
| RDSE | 7 h 22 | 12% | 92,1% |
| CRCE K | 7 h 25 | 12% | 92,7% |
| Les Indépendants | 5 h 25 | 9% | 67,7% |
| GEST | 7 h 17 | 12% | 91% |
| Total | 59 h 27 (sur 68 h 00 théoriques) | | 87,4 % |

CHAPITRE III

LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2024 : L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le Sénat a examiné en séance publique en **première lecture** le **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024** au cours de **six jours** de débats, comme en 2022 (les lundi 13, mardi 14, mercredi 15, jeudi 16 et vendredi 17 novembre¹, et enfin les explications de vote et le vote solennel sur l'ensemble du texte le mardi 21 novembre 2023) tandis qu'en 2021, les débats s'étaient déroulés sur 5 jours seulement.

Cette année, **la durée de l'examen du PLFSS a de nouveau augmenté, avec 41 h 54 de débats², soit près de 5 heures de plus que l'année dernière.** Cette durée d'examen est la plus longue depuis 2010 et la cinquième plus longue depuis 1996.

Le nombre d'**amendements déposés – 1 385 et 1 motion** – constitue, lui, un **nouveau record absolu depuis 1996** (1 142 amendements et une motion en 2022, 1 055 amendements et une motion en 2021 et 1 074 amendements et une motion en 2020). De la même manière, le nombre d'**amendements effectivement examinés (832 amendements et 1 motion)** a également atteint un record, avec 184 amendements de plus que l'année dernière (648 amendements et une motion), et 261 amendements de plus qu'en 2021 (571 amendements et une motion).

Deuxième PLFSS examiné dans le cadre issu de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), le PLFSS pour 2024 est le **premier PLFSS à compter trois parties (contre quatre jusque-là)**. En effet, pour la première fois, l'ancienne première partie, relative aux comptes de l'exercice clos, a fait l'objet d'un texte séparé, débattu par le Parlement à la fin du printemps : le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss). Ce texte a été rejeté par l'Assemblée nationale, puis, en raison d'erreurs dans les comptes et de non-conformité des rapports annexés à la loi organique, par le Sénat.

¹ Cette année, la semaine d'examen du PLFSS ne comportant pas de jour férié, l'examen a eu lieu du lundi au vendredi, sans qu'il soit nécessaire de siéger le samedi.

² La durée des débats en première lecture sur le PLFSS a été de 37 h 00 en 2022, 29 h 54 en 2021, 40 h 55 en 2020, 38 h 46 en 2018 et 36 h 42 en 2017. Le contexte d'examen de 2019, où le Sénat avait rejeté la troisième partie (tout comme en 2013) puis l'ensemble du texte, fait figure d'exception : les débats en première lecture sur le PLFSS pour 2020 n'avaient duré que 17 h 21.

Pour la seconde fois depuis 1996, l'examen du PLFSS pour 2024 a été marqué comme l'année dernière, à l'Assemblée nationale, par **l'engagement, lors de chaque lecture** (deux fois en première lecture, deux fois en nouvelle lecture et une fois en lecture définitive, soit cinq fois au total), **de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**, ainsi que par le **dépôt correspondant de six motions de censure** (trois en première lecture, deux en nouvelle lecture et une en lecture définitive), **toutes rejetées**.

Après l'échec de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque assemblée, le texte a été considéré comme définitivement adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le **4 décembre 2023**.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a été **promulguée** le 26 décembre 2023 après que le Conseil constitutionnel, saisi le 4 décembre 2023 par deux recours d'au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, a rendu sa décision le 21 décembre, décision marquée par la **censure de huit cavaliers sociaux et d'un article dont il s'est saisi d'office**.

I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. UN EXAMEN MARQUÉ, COMME LORS DU PRÉCÉDENT EXERCICE, PAR LE RECOURS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, À CINQ REPRISSES, À LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION ET PAR LE REJET DE SIX MOTIONS DE CENSURE

1. Un calendrier d'examen strictement encadré par la Constitution

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) a été voté par le Parlement dans le **délai de 50 jours fixé par la Constitution**.

Dispositions constitutionnelles et organiques relatives au calendrier d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale

Le Parlement dispose d'un délai de 50 jours pour examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, ses dispositions peuvent être mises en œuvre par ordonnance (art. 47-1 de la Constitution).

Le texte, accompagné du rapport mentionné à l'article L.O. 111-4 et des annexes mentionnées à l'article L.O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre (art. L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale).

L'Assemblée nationale se prononce en première lecture dans un **délai de 20 jours** après le dépôt (art. 47-1, alinéa 2, de la Constitution).

Le Sénat se prononce en première lecture dans un **délai de 15 jours** après avoir été saisi du texte par le Gouvernement (art. 47-1, alinéa 2, de la Constitution).

2. Un examen en première lecture marqué par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale

a) Le rejet par l'Assemblée nationale de l'article liminaire, l'adoption de la première partie et le déclenchement de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution sur la deuxième et la troisième parties et sur l'ensemble du texte

(1) Dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée nationale

Le PLFSS pour 2024 a été adopté par le Conseil des ministres puis **déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le mercredi 27 septembre 2023.**

La **lettre du Gouvernement** récapitulant les **annexes** du projet de loi qui, selon une pratique établie, fait courir les délais constitutionnels d'examen, a été signée par la Première ministre et transmise à l'Assemblée nationale le **lundi 16 octobre 2023.**

(2) Examen en commission

La **commission des affaires sociales** de l'Assemblée nationale a tenu **10 réunions** tendant à l'examen du PLFSS pour 2024, du mercredi 11 au vendredi 20 octobre 2023. À l'issue de celles-ci, après avoir adopté la première et la deuxième parties, la commission a **rejeté** successivement la troisième partie puis **l'ensemble du projet de loi**. Il s'agit du **premier cas de rejet du PLFSS en commission à l'Assemblée nationale.**

En conséquence, les amendements adoptés n'ont pas pu être défendus au nom de la commission en séance. Toutefois, le 24 octobre 2023, en application de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission s'est réunie pour examiner les amendements déposés dans l'intervalle et a accepté 72 amendements, dont 50 de la rapporteure générale.

(3) Rejet de l'article liminaire, adoption de la première partie et deuxième et troisième parties considérées comme adoptées après le rejet de 3 motions de censure déposée après l'engagement, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, de la responsabilité du Gouvernement

Le texte a été examiné en séance publique du mardi 24 octobre au samedi 4 novembre 2023 ; 1 892 amendements étaient en discussion.

Au cours de cet examen, l'Assemblée nationale a :

- rejeté, le 24 octobre, la **motion de rejet préalable** déposée par les membres du groupe La France insoumise-Nouvelle Union populaire, écologique et sociale ;
- supprimé **l'article liminaire** le 25 octobre ;
- adopté la première partie le 25 octobre ;

- rejeté le lundi 30 octobre deux motions de censure déposées par Mmes Mathilde PANOT et Cyrielle CHATELAIN, M. André CHASSAIGNE et 111 de leurs collègues et le lendemain une seconde motion de censure déposée par Mme Marine LE PEN et 87 de ses collègues après l'engagement par la Première ministre, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, **de la responsabilité de son Gouvernement sur la deuxième partie** du projet de loi, dès le début de l'examen de celle-ci ;
- rejeté, le 4 novembre, la motion de censure déposée le 30 octobre par Mme Mathilde PANOT et 77 députés après l'**engagement**, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, **de la responsabilité du Gouvernement sur la troisième partie et l'ensemble** du projet de loi.

En conséquence, **l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a été considéré comme adopté le 4 novembre 2023.**

b) Le rétablissement de l'article liminaire et l'adoption du projet de loi par le Sénat

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat** le **6 novembre**, soit le lendemain de l'expiration du délai de 20 jours prévu par la Constitution.

Le Sénat disposait de 15 jours pour se prononcer, c'est-à-dire jusqu'au mardi 21 novembre. La **commission des finances**, saisie pour avis, s'est réunie le **mardi 7 novembre**. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est réunie le lendemain, mercredi 8 novembre.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au vendredi 10 novembre à 12 heures. Les **débats en séance publique** ont commencé le **lundi 13 novembre**. La Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 5 octobre, avait prévu un examen s'étendant sur l'ensemble de la semaine et jusqu'au vendredi 17 novembre, avec un vote solennel le mardi suivant. En pratique, les débats se sont achevés par **l'adoption de la troisième partie lors de la séance du vendredi 17 novembre à 20 h 02**. Le texte a été adopté à l'issue des explications de vote et d'un vote solennel qui s'est tenu le **mardi 21 novembre**, c'est-à-dire le jour de l'expiration du délai prévu par la Constitution.

À l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a rétabli les dispositions obligatoires du PLFSS supprimées par l'Assemblée nationale, notamment l'article liminaire.

B. UN TEXTE DÉPOSÉ PEU DENSE MAIS DONT L'INFLATION AU COURS DE SON EXAMEN CONSTITUE UN RECORD

Le PLFSS pour 2024 comportait initialement 50 articles (y compris l'article liminaire) lors de son dépôt, soit quatre articles de moins que le PLFSS pour 2023 et douze de moins que le PLFSS pour 2022. Il s'agit du PLFSS le moins dense en articles des dix dernières années¹.

C'est le premier PLFSS examiné pleinement selon le nouveau cadre organique issu de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) : **le PLFSS pour 2024 est le premier PLFSS à compter, outre l'article liminaire, trois parties** (et non plus quatre) :

- la **première partie**, portant sur l'exercice en cours (2023), était composée de **quatre articles** (deux de plus que l'année dernière). Elle correspond à la deuxième partie des précédents PLFSS ;

- la **deuxième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2024), était composée de **douze articles** (un de plus que l'année dernière). Elle correspond à la troisième partie des précédents PLFSS ;

- la **troisième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2024), comprenait **33 articles** (cinq de moins que l'année dernière). Elle correspond à la quatrième partie des précédents PLFSS.

Une annexe A comprenait le rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour les quatre années à venir.

L'ancienne première partie, relative aux **comptes de l'exercice clos**, a fait l'objet d'un texte séparé : **le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale** (Placss)².

Le texte du PLFSS transmis au Sénat en première lecture avait quasiment doublé de volume, avec **93 articles**. Quatre articles avaient été supprimés (l'article liminaire ainsi que deux des quatre articles de la première partie et l'article 39). La deuxième partie avait été enrichie de 17 articles et la troisième de 29.

¹ 51 articles en 2020, 64 en 2019, 58 articles en 2018, 57 articles en 2017, 60 articles en 2016, 61 en 2015, 66 en 2014 et 68 en 2013.

² Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022 a été déposé à l'Assemblée Nationale le 24 mai 2023. Le 6 juin 2023, l'Assemblée nationale, après avoir adopté l'article liminaire et l'article premier, rejeté l'article 2 et supprimé l'article 3, a rejeté l'ensemble du texte. Le 3 juillet 2023, le Sénat a adopté une motion déposée par la commission des affaires sociales tendant à opposer la question préalable, rejetant ainsi définitivement le texte.

Le Sénat a ensuite enrichi le projet de loi, portant le nombre total d'articles à **139**, y compris l'article liminaire et les articles 1^{er} et 2, réintroduits dans le texte (31 articles adoptés conformes, une suppression conforme, 50 nouveaux articles et 7 articles ainsi que les annexes supprimés).

En **nouvelle lecture**, l'Assemblée nationale a supprimé 30 articles et en a rétabli 7, portant à **116** le nombre d'articles du texte. En outre, 28 articles ont été adoptés conformes (l'article liminaire, 6 articles de la deuxième partie et 21 articles de la troisième partie). Le **Sénat a ensuite rejeté le texte en nouvelle lecture** après **l'adoption d'une question préalable présentée par la commission des affaires sociales**, constatant, « *malgré la reprise en nouvelle lecture d'apports significatifs du Sénat, "techniques" mais aussi "politiques" (...) la fin de la navette utile* ».

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en **lecture définitive** comportait, comme lors de la nouvelle lecture, **116 articles** (l'article liminaire, 4 articles pour la première partie, 32 articles pour la deuxième partie et 79 pour la troisième), **soit, hors article liminaire¹, 1 de moins qu'en 2022, 6 de moins qu'en 2021 et 4 de plus qu'en 2020.**

Saisi par deux recours d'au moins soixante députés, le Conseil constitutionnel a censuré neuf articles et certaines dispositions de deux articles. Huit de ces neuf articles constituaient des « cavaliers sociaux ». La **loi promulguée** comptait donc, **outre l'article liminaire, 106 articles.**

Le PLFSS pour 2024 détient ainsi le record de l'inflation du nombre d'articles entre son dépôt et son adoption définitive (+ 150 %) depuis dix ans. Après censure du Conseil constitutionnel, il s'agit de la deuxième plus forte inflation depuis dix ans (+ 114 % ; l'inflation la plus haute au cours de la dernière décennie étant supérieure à 117 % en 2020).

¹ Avant le PLFSS pour 2023, examiné en 2022, les PLFSS ne comportaient pas d'article liminaire.

Inflation du nombre d'articles¹

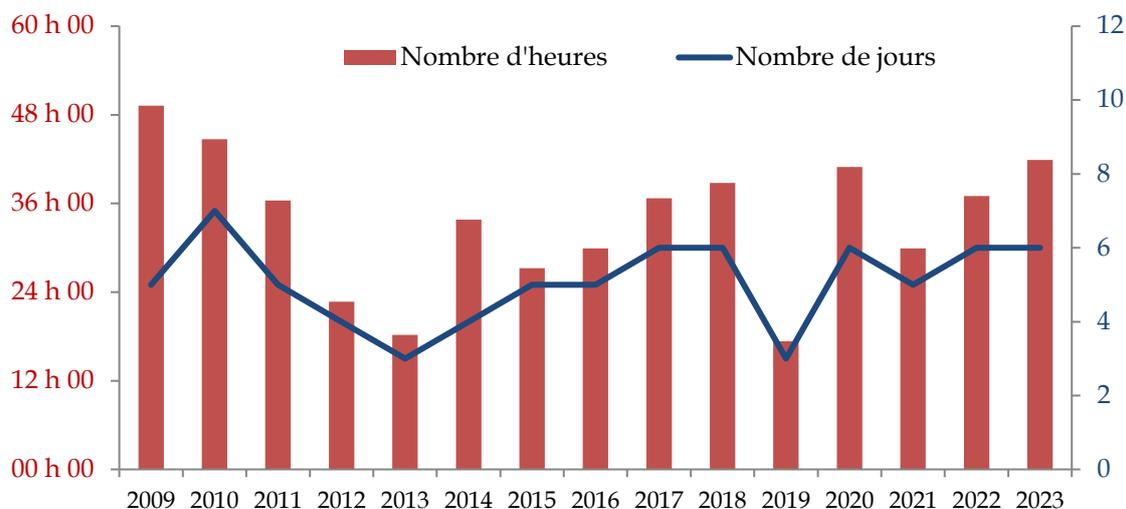


II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT

Les débats en séance publique en première lecture ont duré **41 heures 54**, soit presque 5 heures de plus qu'en 2022 (37 heures), 12 de plus qu'en 2021 (29 h 54) et presque une heure de plus qu'en 2020 (40 h 55). Il s'agit de la durée la plus longue des **dix dernières années**.

La durée d'examen est cependant moins longue qu'en 2009 (49 h 15), 2008 (46 h 20), 2010 (44 h 43) et 2007 (42 h 10).

Durée d'examen au Sénat du PLFSS au cours des 15 dernières années



¹ Sauf précision contraire, les années indiquées sur les graphiques sont les années d'examen du projet de loi.

**Comparaison pluriannuelle des durées d'examen
des différentes phases des PLFSS ¹**

| Phases de la discussion | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|--|---------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| | Discussion générale | 03 h 18 | 11,1 % | 03 h 02 | 8,2 % | 03 h 39 |
| Discussion des motions | 00 h 23 | 1,3 % | 00 h 21 | 1,0 % | 00 h 22 | 0,9 % |
| Discussion de l'article liminaire | | | < 1 minute | < 0 % | 00 h 02 | 0,1 % |
| Discussion des articles de la première partie | 00 h 48 | 2,7 % | 00 h 43 | 2,0 % | 00 h 53 | 2,1 % |
| Discussion des articles de la deuxième partie | 07 h 45 | 25,9 % | 11 h 12 | 30,3 % | 17 h 03 | 40,7 % |
| Discussion des articles de la troisième partie | 16 h 26 | 55,0 % | 20 h 20 | 55,0 % | 18 h 44 | 44,7 % |
| Explications de vote et vote sur l'ensemble | 01 h 08 | 3,8 % | 01 h 11 | 3,2 % | 01 h 08 | 2,7 % |
| Durée totale d'examen du PLFSS | 29 h 54 | 99,7 % | 37 h 00 | 99,6 % | 41 h 54 | 100,0 % |

A. PLUS DE TROIS HEURES ET DEMIE DE DISCUSSION GÉNÉRALE : UNE DURÉE SUPÉRIEURE À LA MOYENNE DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

La discussion générale en première lecture a duré **3 h 39 en 2023**, soit 37 minutes de plus qu'en 2022. Après la baisse constatée en 2022, le temps consacré à la discussion générale est ainsi de nouveau en hausse, sans toutefois retrouver les niveaux constatés entre 2013 et 2016 (plus de 4 heures). Ce temps dépasse de 30 minutes **la moyenne des cinq dernières années (3 h 08)**. Cette augmentation par rapport à l'année dernière est le fait d'interventions plus longues de tous les orateurs (+ 9 % pour les groupes, seuls les groupes UC et RDPI ayant un temps inférieur à celui utilisé en 2022, + 14,8 % pour les commissions et + 46,6 % pour le Gouvernement).

Les interventions liminaire et conclusive des ministres (1 heure 08) sont en augmentation constante depuis 2020 : environ une minute de plus

¹ En raison d'arrondis, la durée totale d'examen indiquée dans le tableau est légèrement différente de la somme des différentes phases.

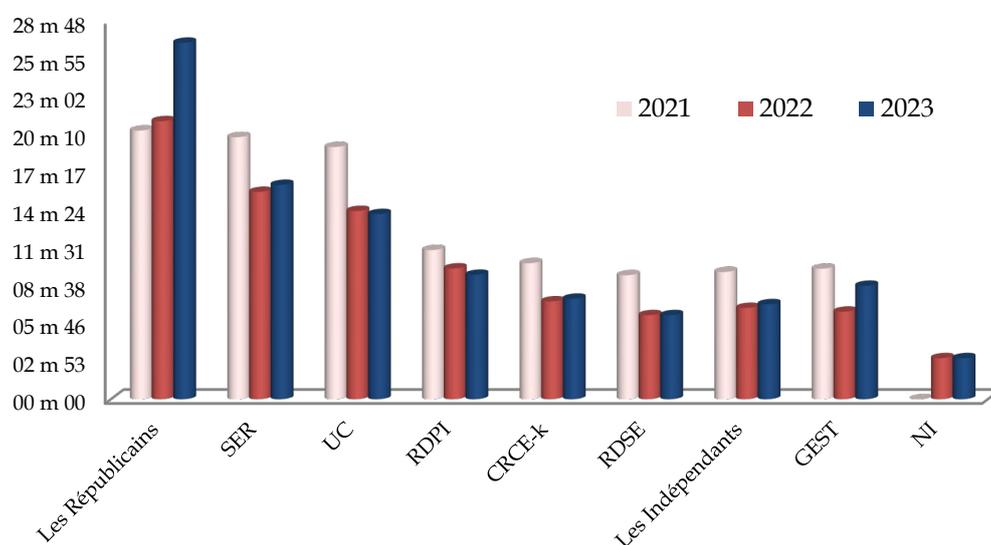
À la suite de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, la première partie du PLFSS pour 2024 correspond à la deuxième partie des PLFSS pour 2022 et 2023 ; la deuxième à la troisième et la troisième à la quatrième.

La durée totale d'examen des PLFSS pour 2022 et 2023 prend en compte le temps d'examen de l'ancienne première partie, qui n'existe plus dans le PLFSS pour 2024 et n'est donc pas mentionnée dans le présent tableau.

entre 2020 et 2019, environ 5 minutes de plus entre 2020 à 2021, plus 8 minutes entre 2021 et 2022 et plus 21 minutes 42 entre le PLFSS examiné en 2022 et celui examiné cette année.

Comparaison des temps d'interventions en discussion générale des orateurs des groupes politiques

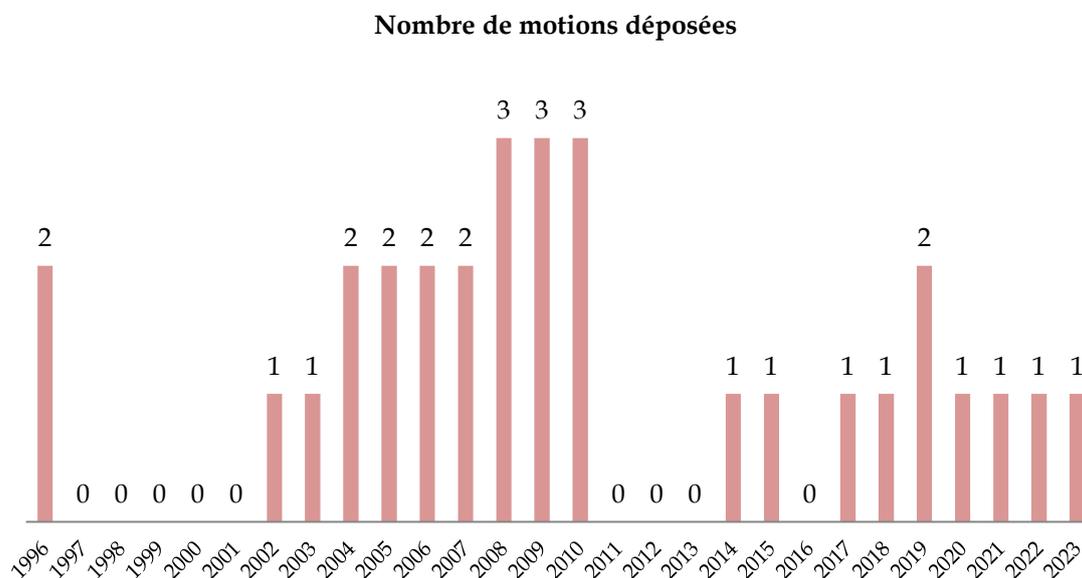
| Groupe politique | 2021 | | | 2022 | | | 2023 | | |
|------------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Temps imparti | Nombre d'orateurs | Temps utilisé | Temps imparti | Nombre d'orateurs | Temps utilisé | Temps imparti | Nombre d'orateurs | Temps utilisé |
| Les Républicains | 20'25 | 3 | 20'25 | 26' | 3 | 21'08 | 24' | 5 | 27'06 |
| SER | 18' | 3 | 19'55 | 14' | 3 | 15'45 | 14' | 3 | 16'17 |
| UC | 17' | 2 | 19'10 | 13' | 2 | 14'8 | 13' | 2 | 14'04 |
| RDPI | 11' | 2 | 11'20 | 9' | 2 | 9'56 | 8' | 2 | 9'27 |
| CRCE-K | 10' | 1 | 10'20 | 7' | 1 | 7'26 | 7' | 1 | 7'38 |
| RDSE | 10' | 1 | 9'25 | 6' | 1 | 6'23 | 7' | 1 | 6'23 |
| Les Indépendants | 9' | 1 | 9'40 | 6' | 1 | 6'56 | 7' | 1 | 7'13 |
| GEST | 9' | 1 | 9'55 | 6' | 1 | 6'39 | 7' | 1 | 8'37 |
| NI | 0' | 0 | 0' | 3' | 1 | 3'07 | 3' | 1 | 3'07 |
| Total | 104' | 14 | 110'10 | 90' | 15 | 91'38 | 90' | 17 | 99'52 |



Comme au cours des trois précédents examens du PLFSS, le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K) a présenté une **motion tendant à opposer la question préalable**.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, la motion a été discutée après l'intervention des orateurs institutionnels. Le temps consacré à son examen a été de **22 minutes**. Cette durée se situe dans

la moyenne des quatre dernières années et reste inférieure aux 36 minutes consacrées à l'examen des motions en 2019 (en 2019, deux motions avaient été déposées ; avant 2019, il faut remonter à 2010 pour avoir plus d'une motion déposée).



La motion a été **rejetée par un scrutin public de droit** par 243 voix contre 35¹, le groupe SER s'étant, comme l'année dernière, abstenu.

B. LA DISCUSSION DES ARTICLES LA PLUS LONGUE DEPUIS 10 ANS

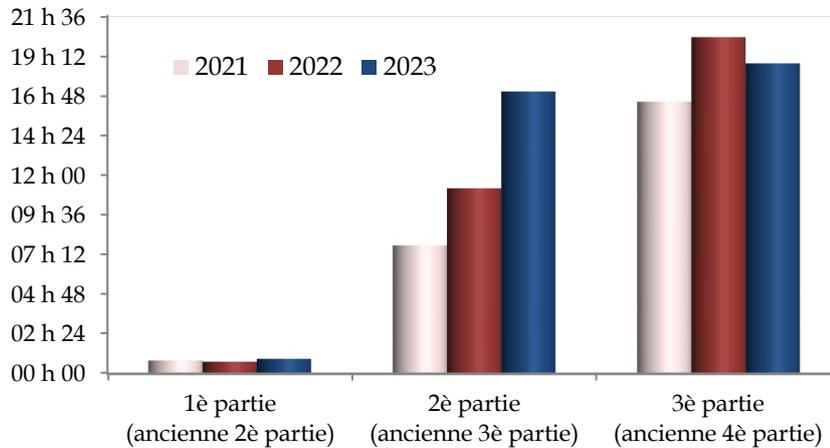
La discussion des articles sur le PLFSS pour 2024 s'est étendue sur **cinq jours**, du lundi 13 novembre au vendredi 17 novembre après-midi.

Le Sénat a siégé à **quatre reprises le soir et la nuit** (lundi, mardi, mercredi et jeudi), soit une fois de plus qu'en 2022, mais, contrairement à l'année dernière, aucune de ces séances n'a dépassé 0 h 30 (les trois séances de nuit de 2022 avaient, quant à elles, toutes dépassé ce seuil).

La discussion des articles de l'ensemble du PLFSS pour 2023 a duré **36 h 44**, soit environ **4 h 20 de plus qu'en 2022** et **11 h 40 de plus qu'en 2021**. Il s'agit de la **discussion des articles la plus longue des dix derniers PLFSS**.

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2023/scr2023-42.html>

Comparaison pluriannuelle du temps consacré à chacune des parties du PLFSS



La discussion des articles a représenté **87,7 % de l'ensemble du temps consacré à l'examen du texte en première lecture**, soit une part quasi identique à celle de 2022 (en prenant cependant en compte pour 2022 les 8 minutes consacrées à la partie relative aux comptes de l'exercice clos). La part moyenne du temps consacré à l'examen des articles au cours des 10 dernières années est de 81,5 %, avec un record en 2020 (89,5 %) ; 2023 étant la deuxième part la plus importante de la décennie.

L'article liminaire, ainsi que la **première partie** ont été adoptés successivement par un vote à main levée, le lundi 13 novembre. 2 minutes ont été consacrées à l'article liminaire (moins d'une minute l'année dernière) et presque 54 minutes à la première partie (43 minutes en 2022).

Le temps consacré à la deuxième partie en 2023 (17 h 03) augmente par rapport à l'année précédente (11 h 12) et par rapport à l'année 2021 (7 h 45) ; il s'agit de la durée la plus longue des cinq dernières années, devant 2020 (15 h 01) et 2019 (11 h 36). Cette partie a été mise aux voix le mercredi 15 novembre 2023, par un scrutin public ordinaire de droit, en application de l'article 59 du Règlement, et a été adoptée par 225 voix contre 99¹. Les groupes Les Républicains (LR), Union Centriste (UC), Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) et Les Indépendants - République et territoires ont très majoritairement voté pour, tandis que les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), Communiste Républicain Citoyen et Écologiste-Kanaky (CRCE-K) et Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) ont très majoritairement voté contre. Le groupe Rassemblement Démocratique, Social et européen (RDSE), qui avait voté pour en 2022, s'est abstenu en 2023.

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2023/scr2023-46.html>

L'examen de la **troisième partie** a quant à lui été plus court qu'en 2022 : **18 h 44** (20 h 20 en 2022, 16 h 26 en 2021 et 17 h 55 en 2020), soit presque **45 % du temps total d'examen** (contre 55 % en 2022 et 2021 et 43,8 % en 2020). Cette troisième partie a été adoptée le vendredi 17 novembre par un vote à main levée¹.

C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL

Le scrutin public solennel sur l'ensemble du texte s'est tenu le **mardi 21 novembre 2023**.

Les **explications de vote** ont débuté à 14 h 32 et ont duré **un peu plus d'une heure**. Contrairement aux trois précédents exercices, ce n'est pas le président de la commission des affaires sociales qui est intervenu sur le temps de son groupe politique (Les Républicains) mais Mme Corinne IMBERT, rapporteure de la commission des affaires sociales.

Le texte a ensuite été mis aux voix par scrutin public. La durée des opérations de vote fut de 3 minutes 27. Puis, le président du Sénat, M. Gérard LARCHER, a proclamé **l'adoption du texte par 184 voix contre 108**² (193 voix contre 102 en 2022, 185 voix contre 101 en 2021 et 190 voix contre 106 en 2020)³.

Après l'annonce du résultat, M. Thomas CAZENAVE, ministre délégué chargé des comptes publics et Mme Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé ont pris la parole pendant respectivement 1 minute 30 et 2 minutes 50 (en 2022 M. Jean-Christophe COMBE, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées et Mme Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé avaient pris la parole pour plus de 3 minutes chacun et en 2021, M. Olivier VÉRAN pendant 2 minutes 20).

¹ Le I de l'article L.0. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, modifié par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale dispose que « La partie du projet de loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année. » C'est pourquoi la deuxième partie est mise aux voix par scrutin public, son rejet entraînant automatiquement le rejet de la troisième partie.

² <https://www.senat.fr/scrutin-public/2023/scr2023-56.html>

³ Les groupes Les Républicains et UC ont, dans leur majorité, voté pour (Gérard LARCHER, président de séance n'a pas pris part au vote pour le groupe Les Républicains ; s'agissant du groupe UC, quatre sénateurs ont voté contre et trois se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote). Les groupes SER, CRCE-K et EST ont voté majoritairement contre (comme en 2022, seul un sénateur socialiste n'a pas pris part au vote). Une majorité des membres du groupe RDSE, du groupe Les Indépendants et du groupe RDPI s'est abstenue (pour les RDSE : quatorze abstentions, un pour et un contre ; pour Les Indépendants : seize abstentions, un pour et un sénateur ne prenant pas part au vote ; pour les RDPI : dix-huit abstentions, un pour, un contre et deux sénateurs ne prenant pas part au vote). Les quatre sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont voté contre.

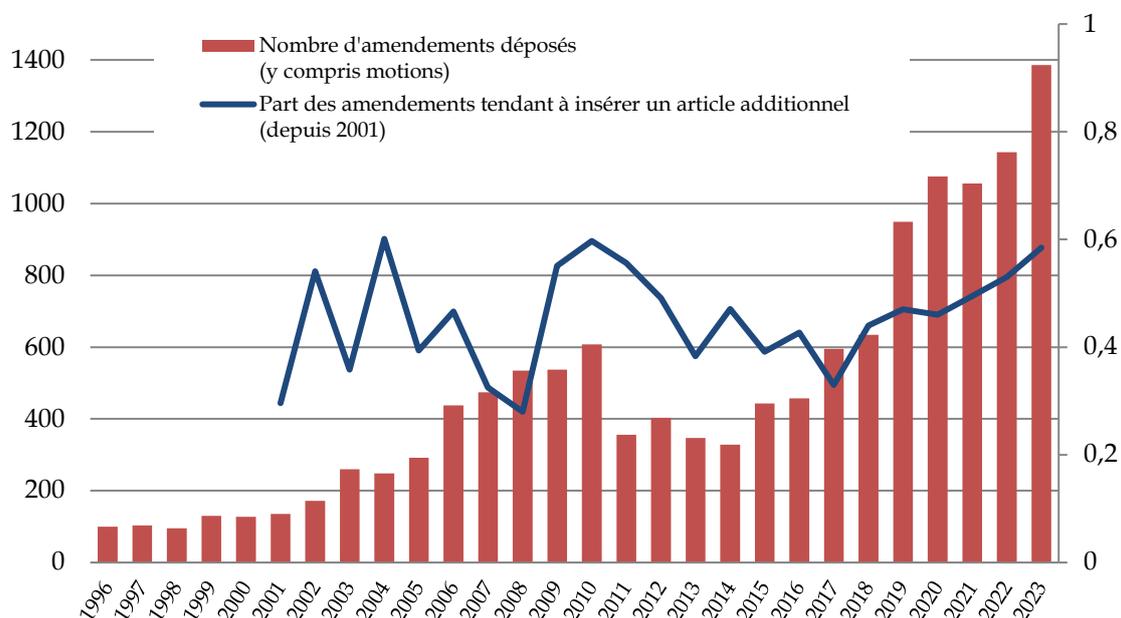
Sort des votes sur les différentes parties et l'ensemble du PLFSS depuis 2016

| Année d'examen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|---------|---------|---------|--------------|---------|---------|---------|---------|
| Première partie ¹ | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée |
| Deuxième partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Rejetée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée |
| Troisième partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Non discutée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée |
| Ensemble du texte | Adopté | Adopté | Adopté | Rejeté | Adopté | Adopté | Adopté | Adopté |

D. UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

1 385 amendements et une motion ont été déposés en première lecture, **un niveau record depuis 1996, qui confirme l'augmentation constante de ces dernières années** (1 143 en 2022, 1 056 en 2021, 1 075 en 2020, 949 en 2019, 634 en 2018²).

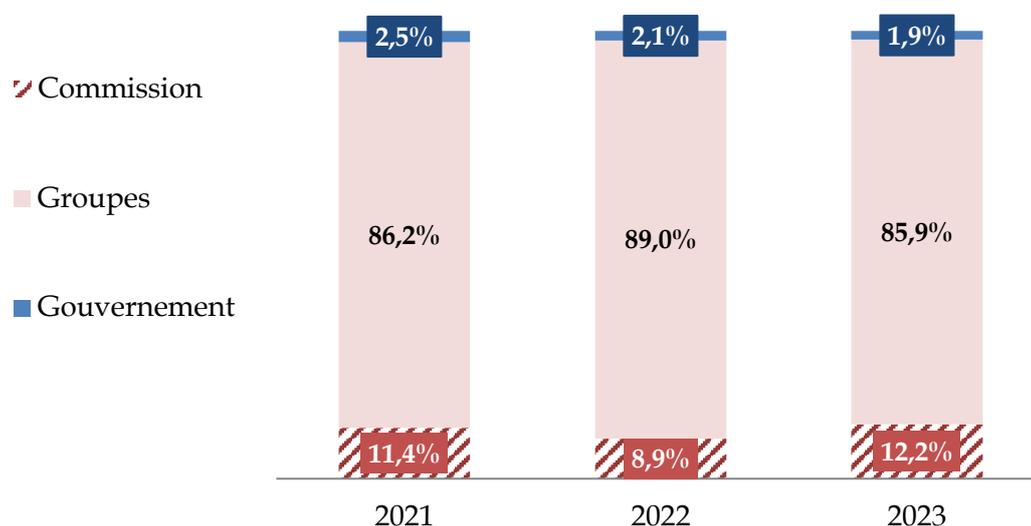
Amendements déposés depuis 1996



¹ La première partie mentionnée dans ce tableau correspond à la première partie du PLFSS pour 2024 et à la deuxième partie des PLFSS précédents ; la deuxième à la troisième et la troisième à la quatrième.

² Le nombre d'amendements énumérés comprend les éventuelles motions déposées.

Comparaison de la part des amendements déposés par catégories de déposant

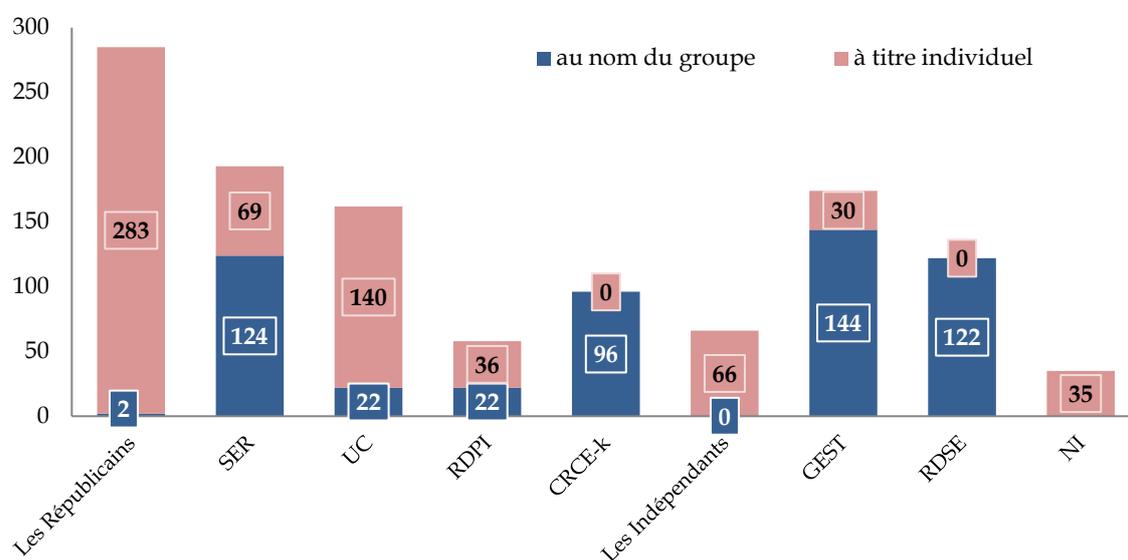


La **commission des affaires sociales** a déposé **169 amendements**, soit 67 de plus que l'année dernière, rompant, avec la tendance, depuis quelques années, à la diminution de ce nombre. Comme en 2021 et en 2022, la commission des finances n'a déposé aucun amendement (un avait été déposé en 2020). La part des amendements déposés par les commissions est de **12,2 %** cette année (contre 8,9 % en 2022 et 11,4 % en 2021).

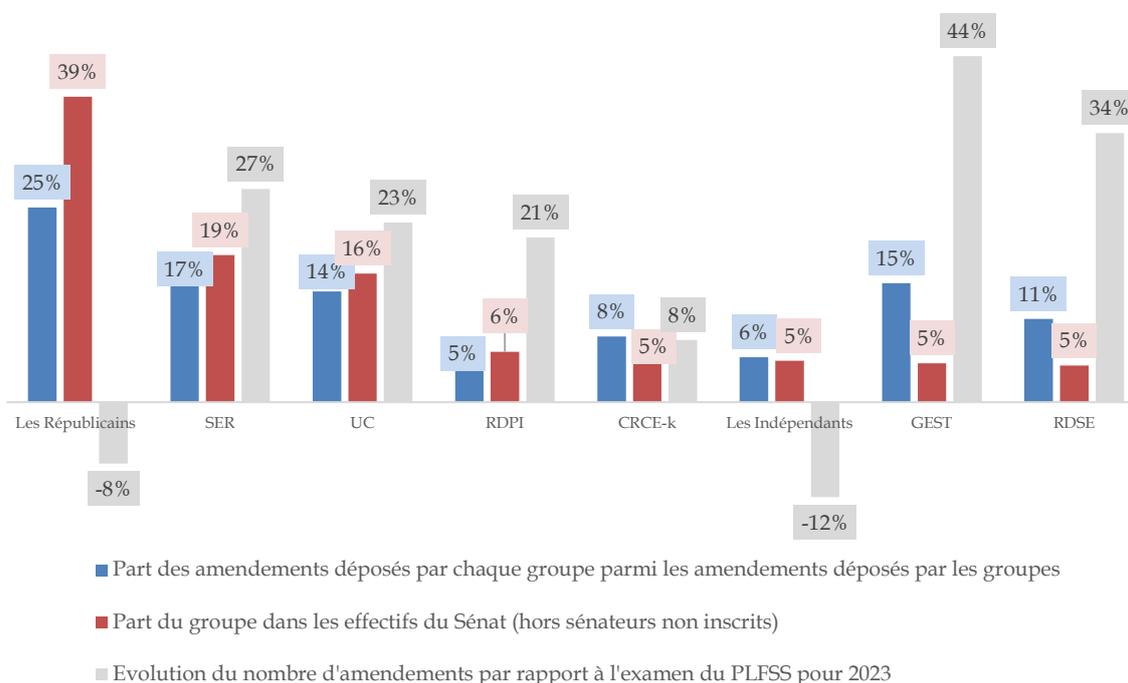
Si le nombre d'amendements déposés par le **Gouvernement (26)** reste stable par rapport aux deux dernières années, il demeure bien supérieur aux précédents PLFSS (**24** en 2022 et 26 en 2021 contre 11 en 2020 et 10 en 2019). La part des amendements déposés par le Gouvernement, **1,9 %**, est cependant en baisse pour la deuxième année consécutive (2,1 % en 2022 et 2,5 % en 2021).

Les **sénateurs** ont quant à eux déposé cette année 174 amendements de plus qu'en 2022 (**1 191** en 2023, 1 017 en 2022, contre 910 en 2021 et 988 en 2020). Avec **85,9 % du total des amendements déposés**, la part des amendements déposés par des sénateurs est moins importante cette année que lors des deux précédents exercices (89 % en 2022 et 86,2 % en 2021) et reste inférieure à celle constatée en 2020 (92 %) et 2019 (90 %).

Répartition des amendements déposés par les sénateurs, au nom du groupe ou à titre individuel



Part des amendements déposés par chaque groupe parmi les amendements déposés par les groupes



À l'exception des groupes Les Indépendants et Les Républicains, tous les groupes ont déposé plus d'amendements que lors du précédent PLFSS, allant jusqu'à + 44 % pour le GEST et + 34 % pour le RDSE. En outre, les amendements déposés par les commissions ont augmenté de 66 % (passant de 102 à 169). Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe ont déposé 35 amendements cette année, contre aucun l'an passé.

Sur les 1 385 amendements (hors motion) déposés, **810, soit 58,4 %** tendaient à insérer un article additionnel, une proportion en hausse par rapport aux trois années précédentes (53,0 % en 2022, 49,4 % en 2021 et 46,0 % en 2020). Parmi ces amendements, 13 ont été déposés par le Gouvernement (6 en 2022, 4 en 2021 et 1 en 2020) et 10 par la commission des affaires sociales (9 en 2022, 6 en 2021 et 27 en 2020).

La proportion d'amendements déposés déclarés irrecevables (34,3 % des amendements déposés) est en baisse par rapport aux deux dernières années (37,6 % en 2022 et 41,4 % en 2021) mais en hausse par rapport à 2020 (28 % en 2020). Sur les **476 amendements** déclarés irrecevables en 2023 :

- **304** amendements ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances au titre de l'**article 40 de la Constitution**, soit presque **22 %** des amendements déposés (25,28 % en 2022, 27 % en 2021 et seulement 14 % en 2020) ;

- **160** amendements ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des affaires sociales sur le fondement de l'**article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale**, soit presque **12 %** des amendements déposés (même part en 2022, 13 % en 2021 et en 2020) ;

- **11** amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'**article 41 de la Constitution**, soit seulement **0,8 %** des amendements déposés (0,5 % en 2022 et environ 1 % en 2021 et 2020) ;

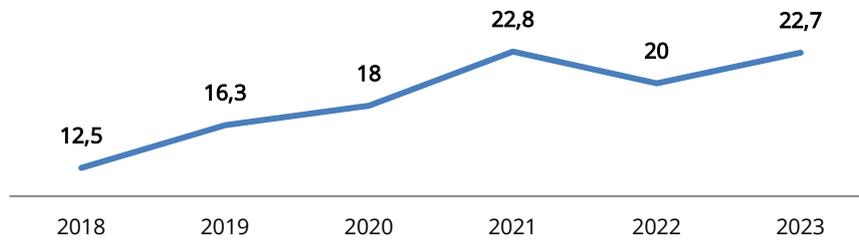
- **1** amendement a été déclaré irrecevable en application de la **loi organique relative aux lois de finances**, soit moins de 0,1 % des amendements déposés (environ 0,3 % en 2022 et 0,2 % en 2021).

77 amendements (5,6 % des amendements déposés) ayant été retirés avant la séance (contre 64 en 2022, 42 en 2021 et 81 en 2020), **832 amendements et une motion** ont été discutés en séance publique, soit 184 de plus qu'en 2022 et 261 de plus qu'en 2021.

Finalement, **60,1 % des amendements déposés ont effectivement été examinés en séance publique**. Malgré une nouvelle hausse par rapport à 2021, ce taux reste inférieur à celui constaté entre 2018 et 2020 (56,8% en 2022, 54,2 % en 2021, 64 % en 2020, 61 % en 2019 et 66,5 % en 2018).

Avec **22,7 amendements par heure**, le rythme moyen d'examen des amendements en 2022 a été plus soutenu que l'année dernière, quasi identique au « braquet » de 2021 et supérieur aux exercices 2018 à 2020 (20 en 2022, 22,8 en 2021, 18 en 2020, 16,3 en 2019 et 12,5 en 2018).

Évolution pluriannuelle du nombre d'amendements examinés par heure



Sur les 832 amendements (hors motion) discutés en séance publique, **281 ont été adoptés**, ce qui correspond à un **taux d'adoption de presque 34 %**, supérieur au taux de 31 % de l'année passée mais inférieur aux presque 35 % de 2021.

Origine des amendements sur le PLFSS pour 2024

| | Amendements déposés | | Amendements déclarés irrecevables et retirés avant séance | | | | | | Amendements examinés | | | | | | |
|--------------------------------|---------------------|----------------------------------|---|--------------|-----------------|-----------------|-----------|-------------|----------------------|--------------|-----------------|--------------|------------------------|-------------------|-------------|
| | Total déposés | dont portant article additionnel | Retirés avant séance | Irrecevables | dont article 40 | Dont article 41 | dont LOLF | dont LOLFSS | Total examinés | dont adoptés | Taux d'adoption | dont rejetés | dont retirés en séance | dont non soutenus | dont tombés |
| Les Républicains | 285 | 192 | 20 | 139 | 102 | 5 | 1 | 31 | 126 | 38 | 30,2% | 21 | 43 | 10 | 14 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 283 | 190 | 20 | 139 | 102 | 5 | 1 | 31 | 124 | 36 | 29,0% | 21 | 43 | 10 | 14 |
| SER | 193 | 116 | 9 | 51 | 31 | | | 20 | 133 | 17 | 12,8% | 76 | 10 | 14 | 16 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 69 | 51 | 2 | 27 | 17 | | | 10 | 40 | 2 | 5,0% | 18 | 1 | 14 | 5 |
| UC | 162 | 126 | 16 | 72 | 44 | 2 | | 26 | 74 | 15 | 20,3% | 27 | 21 | 4 | 7 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 140 | 113 | 9 | 62 | 37 | 1 | | 24 | 69 | 14 | 20,3% | 26 | 20 | 4 | 5 |
| RDPI | 58 | 49 | 7 | 23 | 17 | - | - | 6 | 28 | 10 | 35,7% | 5 | 7 | 4 | 2 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 36 | 29 | 2 | 19 | 15 | - | - | 4 | 12 | 3 | 25,0% | 2 | 2 | 4 | 1 |
| CRCE-K | 96 | 50 | 2 | 23 | 10 | - | | 13 | 71 | 4 | 5,6% | 56 | 1 | 1 | 9 |
| <i>dont à titre individuel</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Les Indépendants | 66 | 44 | 3 | 37 | 23 | | | 14 | 26 | 3 | 11,5% | 14 | 6 | 1 | 2 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 66 | 44 | 3 | 37 | 23 | | | 14 | 26 | 3 | 11,5% | 14 | 6 | 1 | 2 |
| GEST | 174 | 97 | - | 65 | 33 | 2 | | 30 | 109 | 11 | 10,1% | 77 | 11 | 2 | 8 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 30 | 21 | - | 12 | 6 | | | 6 | 18 | 2 | 11,1% | 9 | 2 | 2 | 3 |
| RDSE | 122 | 88 | 4 | 61 | 43 | 1 | | 17 | 57 | 9 | 15,8% | 24 | 7 | 12 | 5 |
| <i>dont à titre individuel</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| NI | 35 | 25 | 7 | 5 | 1 | 1 | | 3 | 23 | 1 | 4,3% | 7 | 2 | 11 | 2 |
| Total groupe | 1191 | 787 | 68 | 476 | - | - | - | - | 647 | 108 | 16,7% | 307 | 108 | 59 | 65 |
| <i>dont à titre individuel</i> | 624 | 448 | | 0 | - | - | - | - | 289 | 60 | 20,8% | 90 | 74 | 35 | 30 |
| Commissions | 169 | 10 | 9 | 0 | - | - | - | - | 160 | 154 | 96,3% | | 2 | | 4 |
| <i>dont pour avis</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Gouvernement | 26 | 13 | - | - | - | - | - | - | 26 | 19 | 73,1% | - | - | - | 4 |

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À la suite du vote solennel au Sénat, la commission mixte paritaire (CMP) chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion s'est réunie le **mercredi 22 novembre 2023** à l'Assemblée nationale.

Elle n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun, en raison de désaccords importants.

Le président de la commission des affaires sociales, M. Philippe MOUILLER, a énoncé en préambule que *« compte tenu de la procédure employée à l'Assemblée nationale en première lecture et de la nature des différences entre les textes des deux assemblées, un accord [lui paraissait] hautement improbable. [Il espérait] néanmoins que de nombreux apports du Sénat [seraient] retenus dans la suite de la navette »*.

Depuis 1996, seules dix CMP sur vingt-huit portant sur les PLFSS ont été conclusives, la dernière en 2010 (en 1996 et de 2002 à 2010).

B. UN TEXTE REJETÉ PAR LE SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE PUIS DÉFINITIVEMENT CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ EN LECTURE DÉFINITIVE APRÈS L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

La **nouvelle lecture à l'Assemblée nationale** s'est tenue en commission le jeudi 23 novembre 2023, puis en séance publique les jeudi 23, dimanche 26 et mercredi 29 novembre.

Le jeudi 23 novembre, après avoir rejeté la motion de rejet préalable présentée par les membres du groupe La France insoumise-Nouvelle Union populaire, écologique et sociale, les députés ont **adopté l'article liminaire ainsi que la première partie**. Le même jour, **le Gouvernement a de nouveau engagé sa responsabilité sur la deuxième partie**. Après le rejet de la motion de censure déposée par Mme Mathilde PANOT et 77 députés, la deuxième partie a été considérée comme adoptée le dimanche 26 novembre. Puis, après **engagement de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**, ce même dimanche, **la troisième partie et l'ensemble du projet de loi** ont été considérés comme adoptés le **mercredi 29 novembre**, après le rejet d'une motion de censure déposée par Mme Mathilde PANOT et 74 députés le 26 novembre.

Pour la quatrième fois consécutive depuis 2020, et pour la treizième fois¹ depuis 1996, **le Sénat a rejeté le texte en nouvelle lecture, le vendredi**

¹ 1999, 2000, 2001, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020, 2021, 2022 et 2023. En 1997, le Sénat avait rejeté le projet de loi en nouvelle lecture par l'adoption d'une motion tendant à opposer une exception d'irrecevabilité.

1^{er} décembre, par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable¹, présentée par la commission des affaires sociales qui s'était réunie le même jour.

Les débats en séance publique ont duré **1 h 06** (ils avaient duré 1 h 20 l'année dernière) : Mme Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, est intervenue pendant 9 minutes 28 (l'an passé le Gouvernement s'était exprimé pendant 17 minutes 21), suivie par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, pendant 6 minutes 22 (7 minutes 49 en 2022), puis par les orateurs des groupes pour une durée de 41 minutes 06 (presque 45 minutes en 2022).

Comme en 2022 et en 2021, la motion a été présentée par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales. M. Bernard FIALAIRE a pris la parole contre la motion pour le groupe RDSE et une oratrice est intervenue en explication de vote.

La motion a été **adoptée par scrutin public, par 286 voix contre 38²**.

Les groupes Les Républicains, SER et UC ont, comme en 2022 voté pour³, ainsi que les sénateurs CRCE-K (qui avaient voté contre l'année passée) et du groupe Écologiste-Solidarité et Territoires (qui s'étaient abstenus en 2022) tandis que les groupes RDPI et RDSE ont voté contre (comme en 2022). Le groupe Les Indépendants s'est majoritairement abstenu³ (le groupe avait majoritairement voté contre en 2022).

Lors de la lecture définitive du texte à l'Assemblée nationale, après un nouvel engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur l'ensemble du texte le 1^{er} décembre 2023 et le rejet d'une motion de censure présentée par 147 députés, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a été **définitivement considéré comme adopté le lundi 4 décembre**.

**Sort des PLFSS examinés
en nouvelle lecture depuis 1996**

| Année d'examen | Sort en NL au Sénat |
|-----------------------|-----------------------------|
| 1996 | <i>Accord en CMP</i> |
| 1997 | Rejet par adoption d'une EI |
| 1998 | Adoption |
| 1999 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2000 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2001 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2002 | <i>Accord en CMP</i> |
| 2003 | <i>Accord en CMP</i> |

¹ https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/153/Amdt_1.html

² <https://www.senat.fr/scrutin-public/2023/scr2023-80.html>

³ Deux sénateurs Les Républicains et un sénateur Les Indépendants n'ont pas pris part au vote.

| Année d'examen | Sort en NL au Sénat |
|----------------|--|
| 2004 | Accord en CMP |
| 2005 | Accord en CMP |
| 2006 | Accord en CMP |
| 2007 | Accord en CMP |
| 2008 | Accord en CMP |
| 2009 | Accord en CMP |
| 2010 | Accord en CMP |
| 2011 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2012 | Rejet de la 3 ^e partie entraînant le rejet du texte |
| 2013 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2014 | Adoption |
| 2015 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2016 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2017 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2018 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2019 | Adoption |
| 2020 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2021 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2022 | Rejet par adoption d'une QP |
| 2023 | Rejet par adoption d'une QP |

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Il a rendu sa décision le jeudi 21 décembre 2023¹.

Les éléments d'analyse qui suivent ne portent que sur les questions de procédure ou ayant trait à la qualité de la loi.

A. DÉPASSEMENT DU DÉLAI DE VINGT JOURS POUR L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE D'UN PLFSS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés du groupe Les Républicains requérants estimaient que le délai de vingt jours, prévu à l'article 47-1 de la Constitution, encadrant la durée de l'examen en première lecture des projets de loi de financement de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale à la suite de son dépôt, n'avait pas été respecté.

Le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence traditionnelle selon laquelle « la circonstance que l'Assemblée nationale a disposé de plus de vingt jours pour l'examen, en première lecture, du projet de loi de financement de la sécurité

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023860DC.htm>

sociale ne constitue pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative dès lors qu'elle n'a pas eu pour conséquence de réduire le délai d'examen constitutionnellement imparti au Sénat » et a écarté le grief.

Sans remettre explicitement en cause la computation des délais d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale rappelée par le Gouvernement, il a écarté le grief invoqué.

B. SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS SON ENSEMBLE ET DE CERTAINES DISPOSITIONS

Les députés du groupe Les Républicains requérants soutenaient que la loi déferée reposait sur des prévisions économiques insincères.

Le Conseil constitutionnel a rappelé son traditionnel considérant selon lequel « *la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine* ».

Partant, il s'ensuit :

– que les prévisions de recettes ainsi que les tableaux d'équilibre par branche doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi ;

– qu'il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales.

À l'aune de ces critères, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne ressortait « *ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2024 établies par différentes institutions* », que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre et que s'il apparaissait en cours d'année que ces prévisions étaient remises en cause, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative.

En outre, les auteurs des deux saisines remettaient en cause la sincérité de certaines dispositions de la loi déferée, notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale au titre des années 2023 et 2024. Suivant le même raisonnement qu'il avait suivi pour apprécier la sincérité de la loi dans son ensemble, il a estimé qu'il ne ressortait pas des éléments qui lui

avaient été soumis que soit entachée d'une erreur manifeste l'évaluation de ces objectifs.

Il a toutefois précisé qu'« *il appartiendra aux autorités compétentes de veiller à ce que les mesures de redressement qui pourraient intervenir [...] en cas de dépassement de plus de 0,5 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ne remettent pas en cause, par leur nature et leur ampleur* » les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la santé, garantissant notamment la capacité des établissements de santé à répondre aux besoins des assurés sociaux.

C. RÉSERVE D'INTERPRÉTATION APPLICABLE AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE À L'ARTICLE 69 DU PLFSS

S'il a écarté plusieurs griefs invoqués par les requérants selon lesquels le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire certaines précisions, il a estimé que le législateur avait entendu satisfaire à l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale et n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence en adoptant un dispositif de minoration de la prise en charge des frais de transport sanitaire en cas de refus d'un transport partagé par le patient, figurant à l'article 69 de la loi déferée, tout en assortissant ce dernier d'une réserve d'interprétation selon laquelle il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer le coefficient de minoration appliqué au prix facturé en cas de refus d'un transport partagé à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

D. CENSURE D'UNE DISPOSITION SOUMETTANT UN PROJET DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE À L'AVIS PRÉALABLE D'UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE (ARTICLE 62)

Le Conseil constitutionnel s'est saisi d'office de l'article 62 de la loi déferée, inséré au Sénat, lequel envisageait de :

- soumettre à l'avis préalable des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat tout projet de texte réglementaire modifiant le plafond du montant de la participation forfaitaire ou le montant de la franchise annuelle de certains produits ou prestations ;

- conditionner la signature, selon le cas, du décret en Conseil d'État ou du décret, à la réception des avis de ces commissions ou, à défaut, à l'expiration d'un délai de sept jours.

Rappelant qu'en vertu de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres, le Conseil constitutionnel a estimé qu'imposer le recueil de l'avis de

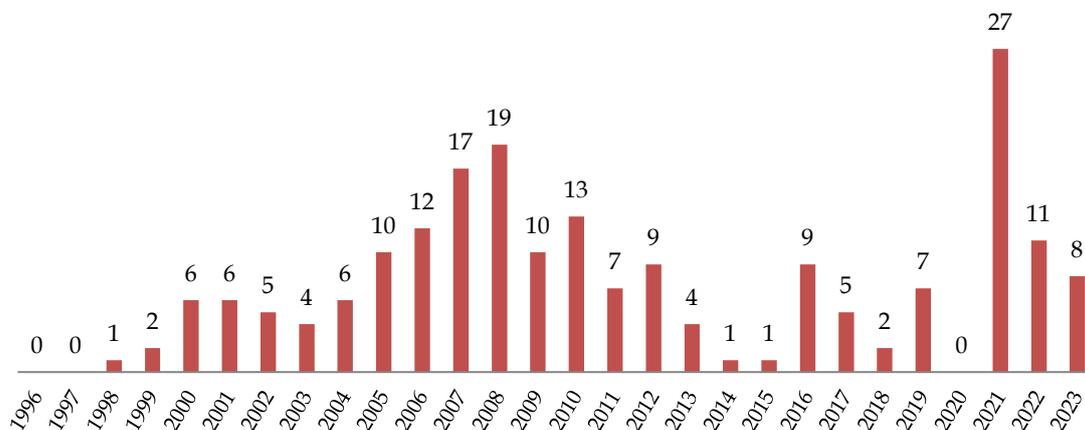
commissions parlementaires permanentes à l'édiction de certains textes réglementaires faisait intervenir une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire et, partant, méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs. Il avait déjà censuré des dispositions similaires dans le passé au même motif.

E. CENSURE DE HUIT « CAVALIERS SOCIAUX » (ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLES L.O. 111-3-1 ET SUIVANTS DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)

Le Conseil constitutionnel a examiné d'office le rattachement au domaine des lois de financement de la sécurité sociale de huit articles qu'il a censurés, estimant qu'ils n'avaient pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou ne relevant pas non plus des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

Parmi ces huit articles, quatre avaient été introduits par voie d'amendement à l'Assemblée nationale et quatre au Sénat.

**Nombre de cavaliers sociaux censurés
par le Conseil constitutionnel**



CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024 : UNE BANALISATION DES RECORDS QUI INTERROGE

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2024 au Sénat

Durée d'examen : 17 jours de séance, du jeudi 23 novembre au mardi 12 décembre 2023, 152 h 22 de séance (144 h 17 pour le PLF 2023, 20 h 51 pour le PLF 2022 pour lequel la première partie avait été rejetée, 151 h 10 pour le PLF 2021 et 129 h 12 pour le PLF 2020), dont 3 h 40 de discussion générale (en incluant la motion), 60 h 05 pour l'article liminaire et la première partie, 86 h 25 pour la seconde partie et 2 h 11 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 235, dont l'article liminaire, 149 articles de première partie et 85 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 3 760 (160 de la commission des finances, 80 des commissions saisies pour avis, 86 du Gouvernement, 3 434 des groupes) dont 1 motion

Nombre d'amendements irrecevables : 284, dont 156 sur la première partie et 128 sur la seconde partie

Nombre d'amendements examinés : 3 191, dont 2 007 sur la première partie (dont 1 motion et 1 amendement de seconde délibération) et 1 184 sur la seconde partie (dont 1 amendement de seconde délibération et 2 amendements de coordination)

Nombre d'amendements adoptés : 707, dont 411 sur la première partie et 296 sur la seconde partie

Taux d'adoption des amendements examinés : 20,8 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 28,9 amendements par heure, dont 33,9 pour la première partie et 23,2 pour la seconde partie

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 109, 60 en première partie et 49 en seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 115, dont 84 en première partie et 31 en seconde partie

I. DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER DE LA DISCUSSION CONFIRMÉES CETTE ANNÉE

A. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE

Le projet de loi de finances pour 2024 a été présenté en Conseil des ministres le mercredi 27 septembre 2023, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution le jeudi 9 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 23 novembre**. Cette transmission se fait traditionnellement le troisième jeudi du mois de novembre en début de matinée afin de permettre à la commission des finances

de se prononcer définitivement sur le texte adopté avant le début de la discussion générale.

Cette date permet de calculer **le point de départ du délai de vingt jours accordé au Sénat** pour son examen. Le délai a donc commencé à courir à compter du vendredi 24 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 13 décembre à minuit.

Le point de départ du délai accordé au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances de l'année devant être distingué de la date effective de cet examen, ce dernier a pu ainsi débiter, comme à l'accoutumée, dès le jeudi.

B. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS

La commission des finances a proposé de confirmer certains équilibres mis en place depuis 2017 :

- un temps des groupes lors de la **discussion générale de 2 heures** ;
- **un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion générale sur les missions fixé soit à 1 heure** (pour 14 discussions), **soit à 45 minutes** (pour 12 discussions) ;
- des **temps** accordés aux **rapporteurs inchangés**, les rapporteurs au fond disposant de 7 minutes lorsque les groupes disposent d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposent de 45 minutes, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer 3 minutes chacun.

1. La nécessité d'ajouter une journée supplémentaire pour l'examen de la première partie

Pour tenir compte de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui a fait basculer en première partie du projet de loi de finances l'ensemble des dispositions relatives aux recettes de l'État et impositions affectées qu'elles aient ou non une incidence sur l'équilibre budgétaire de l'année, l'allongement du temps consacré aux articles de la première partie a été confirmé.

Ainsi, comme l'an passé, le vote de l'article d'équilibre et de la première partie a été repoussé au jeudi, alors qu'il était habituellement prévu un mardi. En 2020, la Conférence des Présidents avait déjà octroyé une première journée supplémentaire pour l'examen de la première partie. Une seconde journée supplémentaire avait été prévue en 2022 et ainsi maintenue en 2023.

2. La poursuite de l'expérimentation d'une durée maximale prévisionnelle pour l'examen des missions

S'agissant de l'examen des missions, l'examen du PLF pour 2024 a, comme lors de l'exercice précédent, été l'occasion d'appliquer l'une des propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat dont Mme Pascale GRUNY était le rapporteur. Ainsi, pour chaque mission ou bloc de missions, une durée maximale prévisionnelle a été définie en amont sur la base des durées constatées au cours des dernières années et formalisée dans le calendrier du PLF adopté par la Conférence des Présidents. En cas de dépassement de cette durée, la suite de l'examen de la mission pouvait être reportée à la fin de l'ordre du jour de la semaine¹ Cette mesure a été mise en œuvre pour la première fois cette année.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE

À l'instar du projet de loi de finances pour 2023 et des exercices précédents, l'examen du projet de loi de finances pour 2024 a été une nouvelle fois marqué par des records, notamment en termes d'amendements et de durée de la discussion.

Ces records ont contraint le Sénat à siéger 17 jours, dont deux samedis ainsi que, fait inédit depuis le projet de loi de finances pour 2019, un dimanche.

¹ Cf. Proposition n° 36 du rapport sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat.

Durée de la discussion en première lecture du projet de loi de finances

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 | PLF 2021 | PLF 2020 |
|---|--|---|---|---|--|
| Discussion générale et première partie | 63 h 45 (20 h 21 le soir dont 6 h 57 après minuit) | 60 h 31 (19 h 05 le soir dont 7 h 35 après minuit) | 20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) | 46 h 19 (11 h 34 le soir dont 1 h 51 après minuit) | 41 h 10 (10 h 08 le soir dont 2 h 02 après minuit) |
| Missions et articles rattachés | 82 h 19 (20 h 42 le soir dont 3 h 09 après minuit) | 77 h 31 (24 h 32 le soir dont 7 h 50 après minuit) | - | 85 h 26 (24 h 11 le soir dont 5 h 26 après minuit) | 68 h 33 (17 h 11 le soir dont 3 h 42 après minuit) |
| Articles non rattachés, coordination, seconde délibération | 4 h 06 (3 h 36 le soir dont 1 h 08 après minuit) | 4 h 05 (4 h 04 le soir dont 1 h 35 après minuit) | - | 18 h 11 (4 h 28 le soir) | 17 h 30 (2 h 45 le soir dont 0 h 25 après minuit) |
| Explications de vote et vote sur l'ensemble | 2 h 11 | 2 h 09 | - | 1 h 14 <i>(pas de vote à la tribune en raison de la crise sanitaire)</i> | 1 h 56 |
| Total | 152 h 22 (44 h 40 le soir dont 11 h 14 après minuit) (17 jours dont 2 samedis et 1 dimanche) | 144 h 17 (49 h 51 le soir dont 17 h 00 après minuit) (15 jours dont 1 samedi) | 20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) (4 jours) | 151 h 10 (40 h 13 le soir dont 7 h 17 après minuit) (17 jours dont 3 samedis) | 129 h 12 (30 h 04 le soir dont 6 h 09 après minuit) (15 jours dont 1 samedi) |

A. UNE NOUVELLE CONFIRMATION DE LA TENDANCE INFLATIONNISTE DU NOMBRE D'AMENDEMENTS

1. Une hausse notable du nombre d'articles transmis

Sans compter l'article liminaire, le texte déposé par le Gouvernement comportait **59 articles** contre 47 articles en 2022 et 48 en 2021.

Le texte transmis par l'Assemblée nationale comportait **235 articles**, dont l'article liminaire, soit un nombre supérieur aux années précédentes

(179 articles en 2022, 215 articles en 2021), avec une très forte inflation du nombre d'articles de 298 % à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale (contre 281 % en 2022 et 348 % en 2021).

2. Un nombre d'amendements qui atteint un nouveau record

Comme le PLF pour 2023 avant lui, le projet de **loi de finances pour 2024** a donné lieu à l'établissement d'un nouveau **record du nombre d'amendements**.

Avec **3 760 amendements déposés (dont une motion)**, il s'agit du sixième record consécutif, en excluant l'année 2021 marquée par le rejet de la première partie, avec une très forte progression de **+ 23,9 %** par rapport au PLF pour 2023.

Évolution du nombre d'amendements en première lecture au Sénat

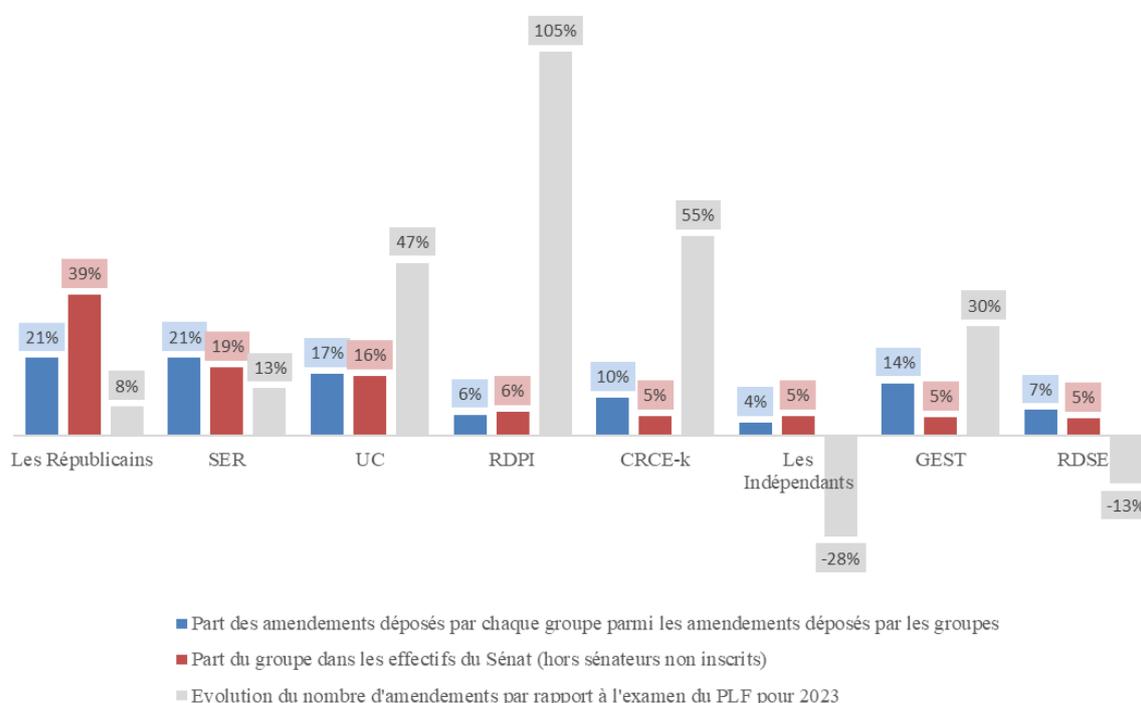
| Examen en première lecture du... | Amendements | | | |
|----------------------------------|-------------|--------------|----------|---------|
| | déposés | irrecevables | examinés | adoptés |
| PLF 2024 | 3 760 | 281 | 3 191 | 707 |
| PLF 2023 | 3 037 | 264 | 2 545 | 605 |
| PLF 2022 | 879 | 128 | 602 | 93 |
| PLF 2021 | 2 749 | 324 | 2 216 | 599 |
| PLF 2020 | 2 465 | 297 | 2 018 | 686 |
| PLF 2019 | 2 029 | 204 | 1 715 | 564 |
| PLF 2018 | 1 363 | 154 | 1 120 | 318 |
| PLF 2016 | 967 | 95 | 816 | 291 |
| PLF 2015 | 899 | 83 | 714 | 217 |

Le nombre d'amendements examinés a également été en forte hausse, avec **3 191 amendements** contre 2 545 pour le PLF pour 2023.

Ces **records** confirment la tendance à une **très forte augmentation** du nombre d'amendements déposés depuis près de dix ans – ce nombre ayant été **multiplié par 4 depuis 2014**.

En revanche, le nombre d'**amendements adoptés** connaît une **hausse en valeur absolue mais une légère baisse en valeur relative**. Avec 707 amendements adoptés cette année (contre 605 pour le PLF pour 2023), le **taux d'adoption** passe de 24 % à **22 %** entre 2022 et 2023.

Part des amendements déposés par chaque groupe parmi les amendements déposés par les groupes sur l'ensemble du PLF



À l'exception des groupes Les Indépendants et RDSE, tous les groupes ont déposé plus d'amendements que lors du précédent PLF, allant jusqu'à + 105 % pour le RDPI, + 55 % pour le CRCE-K et + 47 % pour le groupe UC. En outre, les amendements déposés par les commissions ont augmenté de 32 % (passant de 182 à 240). Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe ont déposé 57 amendements cette année, contre 3 l'an passé.

3. Un nouveau record de la durée d'examen en séance

La durée de la discussion s'est établie à **152 h 22** sur **17 jours de séance** dont deux samedis et un dimanche (contre 144 h 17 sur 15 jours de séance, dont un samedi pour l'examen du PLF pour 2023).

Cette durée, la plus élevée des dernières décennies, confirme une tendance à l'allongement de la discussion budgétaire. Il faut remonter à 1995 pour retrouver une durée supérieure à celle de l'automne 2023.

B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SEREINES MALGRÉ UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

Les chiffres clés de la discussion de la première partie en première lecture

Durée d'examen : 63 h 45, dont 3 h 40 pour la discussion générale et la motion et 60 h 05 pour l'examen des articles (59 h 11 consacrées à l'examen des articles, dont l'article liminaire, 4 minutes à la seconde délibération et 50 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 149, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 2 302 (en incluant la motion) (1 747 au PLF pour 2023, 787 au PLF pour 2022, 1 256 au PLF pour 2021, 1 265 au PLF pour 2020, 1 027 au PLF pour 2019, 638 au PLF pour 2018)

Nombre d'amendements examinés : 2 007 (1 498 lors du PLF pour 2023, 601 lors du PLF pour 2022, 1 015 lors du PLF pour 2021, 1 019 lors du PLF pour 2020, 880 lors du PLF pour 2019, 514 lors du PLF pour 2018)

Nombre d'amendements adoptés : 411 (343 dans le PLF pour 2023, 93 dans le PLF pour 2022, 246 dans le PLF pour 2021, 325 dans le PLF pour 2020, 261 dans le PLF pour 2019, 141 dans le PLF pour 2018)

Taux d'adoption des amendements examinés : 20,5 % (22,9 % l'an passé)

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 33,9 amendements par heure (27,1 au cours de l'examen du PLF pour 2023, 39,2 pour l'examen du PLF pour 2022, 24,9 pour l'examen du PLF pour 2021, 28,6 pour l'examen du PLF pour 2020, 23,6 pour l'examen du PLF pour 2019, 20,5 pour l'examen du PLF pour 2018)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 60

Nombre d'articles additionnels introduits : 84

1. De nouveaux records en termes de nombre d'amendements et de durée d'examen de la première partie

a) Une première partie dont le nombre d'articles a très fortement augmenté après son examen par l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2024 comptait, au moment de son dépôt, 34 articles, hors article liminaire, soit 8 de plus que l'année précédente.

L'Assemblée nationale a ajouté 115 nouveaux articles, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 149 (+ 338 %), soit 39 de plus que l'année précédente.**

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2021, 2022 et 2023 respectivement de 32 à 76 (+ 137 %), de 19 à 53 (+ 179 %) et de 26 à 110 (+ 323%). La très forte tendance inflationniste observée au cours des derniers exercices se poursuit et s'accroît même légèrement par rapport à l'an passé, déjà marqué par un envol de la part des articles ajoutés à la suite de l'examen à l'Assemblée nationale.

b) Un nouveau record du nombre d'amendements déposés et examinés

Alors que le projet de loi de finances pour 2023 qui avait déjà établi un record (1 747 amendements déposés pour 1 498 examinés), le PLF pour 2024 affiche un **nouveau record** du nombre d'amendements à la première partie avec 2 302 amendements déposés (+ 32% par rapport à l'an passé) dont 2 007 examinés (+ 34 %).

Parmi ces 2 302 amendements déposés, **156** ont été déclarés **irrecevables** (contre 137 pour le PLF 2023) – **50** au titre de l'article 40 de la Constitution et **106** au titre de la loi organique relative aux lois de finances (contre respectivement 43 et 94 pour le PLF 2023). On note une nouvelle **baisse du taux d'irrecevabilité** des amendements à l'occasion du PLF pour 2024, ce taux s'établissant à 6,8 % contre 7,8 % pour le PLF pour 2023 et 16,3 % pour le PLF pour 2022. En outre, les **irrecevabilités au titre de l'article 40 de la Constitution** représentent de nouveau une part significative du total des irrecevabilités (32% contre 31 % en 2022, 13 % en 2021 et 14 % en 2020). **139** amendements furent retirés avant la séance (112 pour le PLF 2023).

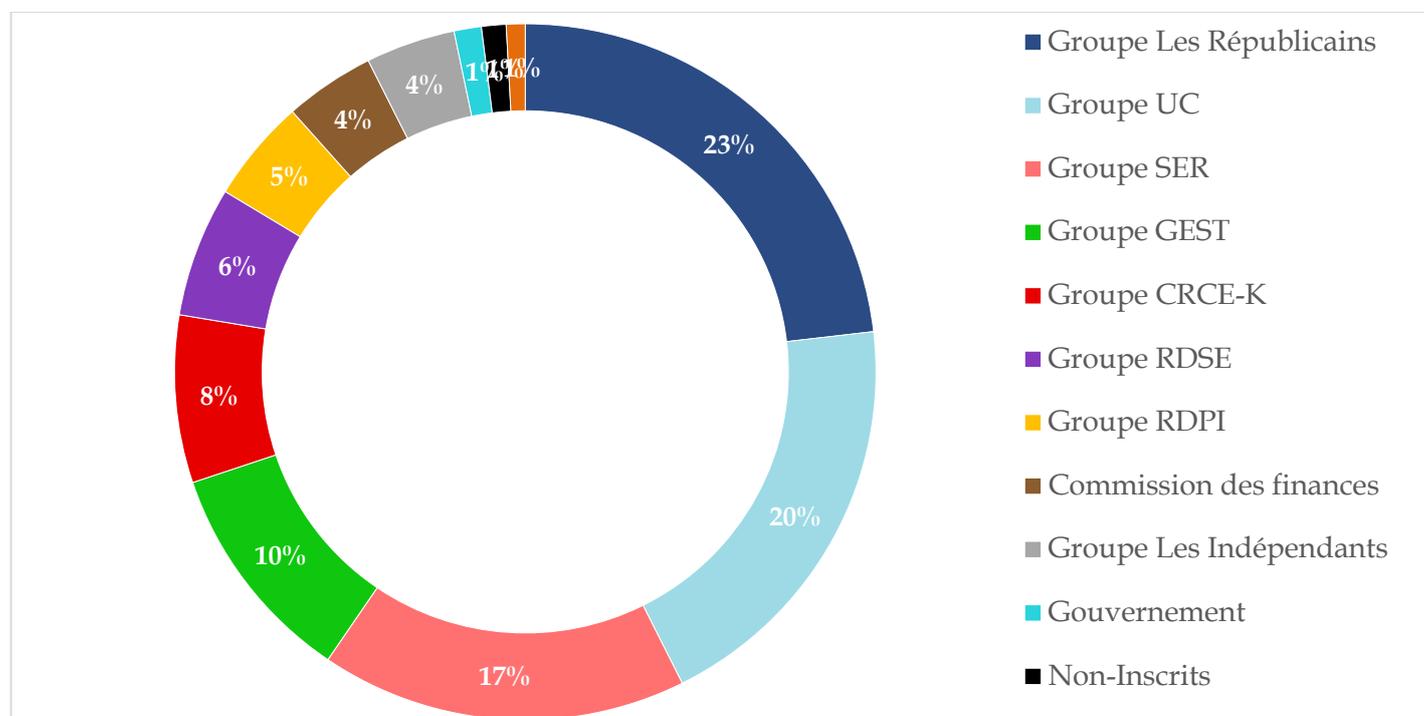
| Auteur | Amendements sur la première partie (en incluant une motion et les amendements de seconde délibération) | | | | | |
|--|---|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------|
| | Déposés | Irrecevables | Taux d'irrecevabilité ¹ | Retirés avant séance | Examinés ² | Adoptés |
| Gouvernement | 29 | 0 | 0 % | 1 | 28 | 19 |
| Commission des finances | 96 | 0 | 0 % | 0 | 96 | 91 |
| Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable | 20 | 1 | 5 % | 0 | 19 | 11 |

¹ Par rapport au nombre d'amendements déposés.

² En plus des amendements irrecevables sont également décomptés du total les amendements retirés avant séance par leur auteur.

| Auteur | Amendements sur la première partie (en incluant une motion et les amendements de seconde délibération) | | | | | |
|---------------------------|---|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------|
| | Déposés | Irrecevables | Taux d'irrecevabilité ¹ | Retirés avant séance | Examinés ² | Adoptés |
| Les Républicains | 533 | 35 | 6,6 % | 50 | 448 | 86 |
| SER | 389 | 32 | 8,2 % | 26 | 331 | 28 |
| UC | 448 | 37 | 8,3 % | 18 | 393 | 87 |
| RDPI | 110 | 9 | 8,2 % | 11 | 90 | 28 |
| CRCE-K | 179 | 11 | 6,1 % | 11 | 157 | 17 |
| Les Indépendants | 95 | 10 | 10,5 % | 2 | 83 | 13 |
| GEST | 238 | 12 | 5,0 % | 12 | 214 | 14 |
| RDSE | 139 | 8 | 5,8 % | 5 | 126 | 17 |
| Non-Inscrits | 26 | 1 | 3,8 % | 3 | 22 | 0 |
| Sous-total groupes | 2 157 | 155 | 7,2 % | 138 | 1 864 | 290 |
| Total | 2 302 | 156 | 6,8 % | 139 | 2 007 | 411 |

Répartition par auteur des amendements déposés sur la première partie



c) *Une nouvelle hausse significative de la durée d'examen de la première partie*

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2024 ont duré **63 h 45**, dont 20 h 21 le soir et la nuit, en **nette hausse** par rapport aux années précédentes.

Durée de la discussion de la « première partie »

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 | PLF 2021 | PLF 2020 | PLF 2019 | PLF 2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Première partie (dont discussion générale) | 63 h 45 | 60 h 31 | 20 h 51 | 46 h 19 | 41 h 10 | 42 h 28 | 31 h 09 |

La durée cumulée de la discussion générale et de la première partie atteint en 2023 un niveau **record** sur les dernières années (3 h 14 de plus par rapport à la durée d'examen de la première partie du PLF pour 2023, qui constituait déjà un net record, soit un temps **supérieur de 5,3 %**).

Le nombre d'amendements examinés ayant augmenté dans des proportions encore plus fortes, le « braquet », de **33,9 amendements à l'heure** dépasse largement la moyenne des dernières années (27,1 en en 2022, 24,9 en 2020 et 28,6 en 2019), exception faite de l'année 2021 (39,2), marquée par le rejet de la première partie du PLF pour 2022.

2. La confirmation de la baisse du taux d'adoption des amendements

Le **taux d'adoption** des amendements examinés (**20,5 %**) confirme la baisse sensible observée depuis le PLF pour 2021. En effet, ce taux était jusqu'alors d'environ 30 %.

**Taux d'adoption des amendements
par rapport aux amendements examinés**

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 | PLF 2021 | PLF 2020 | PLF 2019 | PLF 2018 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Taux d'adoption (première partie et article liminaire) | 20,5 % | 22,9 % | 15,5 % | 24,2 % | 31,9 % | 29,6 % | 27,4 % |

**Nombre d'amendements sur la première partie
(motion et seconde délibération incluses)**

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 | PLF 2021 | PLF 2020 | PLF 2019 | PLF 2018 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Déposés | 2 302 | 1 747 | 787 | 1 256 | 1 265 | 1 024 | 639 |
| <i>Commission des finances</i> | 96 | 58 | 22 | 33 | 106 | 62 | 40 |
| <i>Commission saisie pour avis</i> | 20 | 12 | 11 | 7 | 10 | 5 | 2 |
| <i>Groupes</i> | 2 157 | 1 662 | 747 | 1 199 | 1 124 | 904 | 579 |
| <i>Gouvernement</i> | 29 | 15 | 7 | 17 | 25 | 53 | 18 |
| Examinés | 2 007 | 1 498 | 601 | 1 015 | 1 019 | 877 | 515 |
| Adoptés | 411 | 343 | 93 | 246 | 325 | 258 | 141 |
| <i>Commission des finances</i> | 91 | 55 | 22 | 30 | 95 | 56 | 35 |
| <i>Commission saisie pour avis</i> | 11 | 8 | 6 | 3 | 5 | 2 | - |
| <i>Groupes</i> | 290 | 266 | 65 | 202 | 209 | 166 | 89 |
| <i>Gouvernement</i> | 19 | 14 | - | 11 | 16 | 34 | 17 |

Après une remontée significative du taux d'adoption des amendements présentés par le Gouvernement l'an passé (93 %), ce taux retrouve des niveaux similaires aux exercices précédents en 2023 (66 %).

S'agissant des **96 amendements** déposés par la **commission des finances**, **91 ont été adoptés**, dont 54 contre l'avis du Gouvernement. Deux amendements furent retirés en séance. Les amendements de la commission des finances ont représenté **22,1 % des amendements adoptés** contre 16 % en 2022, 23,7 % en 2021, 12,2 % en 2020 et 29,2 % en 2019.

Sur les 20 amendements des **commissions saisies pour avis** – uniquement la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en l'espèce –, 5 ont été rejetés, 3 ont été retirés, 1 a été déclaré irrecevable et 11 amendements ont été adoptés, dont 2 contre l'avis de la commission des finances.

Concernant le taux d'adoption par **groupe**, ont été adoptés 86 amendements du groupe Les Républicains (soit un taux d'adoption de 19,2 %), 28 amendements du groupe SER (8,5 %), 87 amendements du groupe UC (22,1 %), 28 amendements du groupe RDPI (**31,1 % soit le plus fort taux d'adoption des amendements examinés**), 13 amendements du groupe Les Indépendants (15,7 %), 17 amendements du groupe CRCE (10,9 %), 14 amendements du groupe GEST (**6,5 % soit le plus faible taux d'adoption des amendements examinés**) et 17 amendements du groupe RDSE (13,5 %).

Au total, **62 amendements** ont été **adoptés contre l'avis de la commission des finances** (soit **15,1 %** des amendements adoptés, contre 18,1 % en 2022, 22,6% en 2021, 16,7 % en 2020 et 11,7 % en 2019). En revanche, près de 62,3 % des amendements ont été adoptés contre l'avis du Gouvernement (256 amendements sur 411 adoptés).

3. Des conditions d'examen relativement satisfaisantes en dépit de la pression exercée par l'inflation du nombre d'amendements

Si la tendance haussière du nombre d'amendements observée depuis plusieurs exercices n'a pas été démentie, il faut souligner que les conditions d'examen de la première partie sont apparues relativement satisfaisantes cette année pour deux raisons :

- d'une part, le calendrier d'examen, maintenant l'octroi, décidé en 2022, d'une journée d'examen supplémentaire (le jeudi 30 novembre), a permis d'envisager un examen plus serein pour l'ensemble des acteurs ;
- d'autre part, **aucune demande de réserve ou de priorité** n'a été formulée, ce qui a assuré la prévisibilité de l'organisation des débats.

En outre, alors que l'exercice précédent avait été marqué par un retard important lors de l'examen des amendements de seconde délibération entraînant un report de l'examen de quatre missions, aucun retard de cet ordre n'est intervenu cette année.

Pour autant, l'inflation considérable du nombre d'amendements déposés sur la première partie (+ 32 % par rapport au PLF pour 2023) a alourdi l'examen de celle-ci, contraignant notamment le Sénat à siéger un week-end entier.

4. L'adoption avec modifications de la première partie

a) Le vote de l'article d'équilibre au terme d'une seconde délibération demandée par le Gouvernement

À la reprise de l'examen du PLF le jeudi 30 novembre à 14 h 30, le Sénat en était parvenu à l'examen de l'article d'équilibre et de l'état A sur les voies et moyens.

Le Gouvernement a présenté un amendement n° I-2300 visant à actualiser l'article d'équilibre pour tenir compte des votes intervenus au Sénat.

Pour sa part, le rapporteur général a déposé un sous-amendement n° I-2301 au nom de la commission des finances, visant à modifier une évaluation intégrée par le Gouvernement dans le chiffrage de l'article d'équilibre. Si le Gouvernement a émis un avis défavorable sur ce sous-amendement, le Sénat l'a toutefois adopté, tout comme l'amendement n° I-2300 modifié.

Puis l'ensemble constitué de l'article d'équilibre et de l'état A annexé a été adopté.

Dans la foulée, le ministre délégué a sollicité une brève suspension de séance, laquelle a duré 6 minutes. À la reprise, le Gouvernement a demandé, en application de l'article 47 *bis*, alinéa 1, du Règlement du Sénat, qu'il soit procédé à une **seconde délibération de l'article liminaire** du projet de loi de finances pour 2024. Lorsque la demande émane du Gouvernement, la seconde délibération est de droit.

Interrogée par le président de séance, la commission n'a pas demandé de suspension de séance pour se réunir.

La seconde délibération a ainsi été ordonnée : le ministre délégué a à cette occasion présenté un nouvel amendement (n° A-1), destiné à actualiser l'article liminaire compte tenu des amendements adoptés en première partie par le Sénat. La commission a formulé un avis de sagesse et l'amendement n° A-1 a été adopté. Puis l'article liminaire, modifié, a été mis aux voix et adopté.

Se sont ensuite ouvertes les explications de vote à raison de 5 minutes et d'un seul orateur par groupe ainsi que de 3 minutes pour l'orateur des sénateurs non-inscrits.

b) L'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2024

Après les explications de vote d'une durée de **48 minutes**, un **scrutin public ordinaire** a été organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement. Au terme de ce scrutin, la première partie du PLF a été adoptée par 219 voix pour¹.

La première partie a pu être adoptée à 15 h 50, soit 3 h 15 plus tôt que lors de l'exercice précédent, marqué par de multiples suspensions de séance nécessaires à la réunion de la commission des finances et à la finalisation de l'article liminaire par le Gouvernement, ce qui avait entraîné le report de quatre missions.

¹ **219** sénateurs ont voté **pour** (132 Les Républicains, 55 UC, 17 Les Indépendants et 15 RDSE). **103** sénateurs ont voté **contre** (64 SER, 17 CRCE-K, 17 GEST, 4 non-inscrits, 1 UC). Enfin, **23** sénateurs se sont **abstenus** (22 RDPI et 1 RDSE).

C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DOMINÉ PAR LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DES MISSIONS

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 86 h 25 (dont 82 h 19 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 3 h 52 pour les articles non rattachés, 10 minutes de coordination et 3 minutes de seconde délibération) et 2 h 11 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 85, dont 40 articles rattachés et 45 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 1 458, dont 1 307 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 148 sur les articles non rattachés, 2 de coordination et 1 de seconde délibération

Nombre d'amendements examinés : 1 184, dont 1 082 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 99 sur les articles non rattachés, 2 pour coordination et 1 de seconde délibération

Nombre d'amendements adoptés : 296, dont 268 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 25 sur les articles non rattachés et 2 amendements de coordination et 1 amendement de seconde délibération

Taux d'adoption des amendements examinés : 25 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 23,2 amendements par heure (23,4 au cours de l'examen du PLF pour 2023, 24,9 pour le PLF pour 2021 et 28,6 pour le PLF pour 2020)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 49

Nombre d'articles nouveaux introduits : 31

1. Une durée toujours élevée de la discussion des missions et des articles rattachés

a) Une certaine stabilité du schéma de discussion

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 31 octobre 2023, le Président de la commission des finances a annoncé divers aménagements relatifs à l'examen des missions, qui avaient déjà été décidés lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 14 juin :

- expérimentées pour la première fois l'an passé, les recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat - à savoir la mise en place pour chaque mission ou bloc de missions d'une durée maximale prévisionnelle et la possibilité de reporter la suite de l'examen de cette mission pour éviter de pénaliser les missions suivantes - ont été reconduites pour l'examen du projet de loi de finances pour 2024 ;
- le samedi 2 décembre a été ouvert d'office, avec l'inscription de plusieurs missions, au-delà de celles qui auraient pu y être reportées ;

- il a en outre été décidé d'anticiper d'environ 24 heures les délais limites pour le dépôt des amendements portant sur les missions et les articles rattachés ; ainsi, ce délai limite a été avancé au plus tard le troisième jour précédant l'examen des missions. Ainsi, il s'agissait, si le nombre d'amendements déposés était plus important que prévu de pouvoir adapter le temps de discussion pour certaines missions, tout en conservant le principe d'une durée maximale programmée ;
- la mission « agriculture » a été positionnée le vendredi 8 décembre, pour permettre un éventuel dépassement sans pénaliser les autres missions ni obliger à un report. En revanche, cela n'a pas été possible pour la mission « Écologie », afin de tenir compte de la disponibilité des deux ministres.

Le projet de loi de finances pour 2024 comptait **33 missions** au sein du budget général et 14 hors de celui-ci (2 budgets annexes et 12 comptes spéciaux). Il ne comportait donc que deux comptes spéciaux supplémentaires par rapport au PLF pour 2023. **Le nombre « d'unités de discussion » s'est quant à lui maintenu à 26.**

Pour sa part, **le nombre des rapporteurs pour avis sur la seconde partie est passé de 77 à 76.**

La durée prévue pour l'examen de l'ensemble de ces missions était fixée à 79 h 45 (contre 75 h 30 en 2022).

b) Une réduction de l'écart entre la durée programmée et la durée effective des débats

(1) La poursuite de l'amélioration du respect du temps imparti à l'examen des missions

La durée effective de la discussion consacrée aux crédits des missions et des articles rattachés s'est élevée cette année à **82 h 19**, soit une durée supérieure à celle constatée en 2022 (77 h 31).

Aucune mission n'a enregistré de dépassement de plus d'1 h 30 par rapport à la durée maximale prévisionnelle, contre une en 2022 - la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (+ 1 h 52) - et huit en 2020.

Cependant, deux missions ont été marquées par des dépassements notables :

- Écologie, développement et mobilités durables : + 1 h 17 ;
- Outre-mer : + 1 h 00. Le retard dans l'examen de la mission a entraîné un report de la fin de cet examen au lendemain soir, pour une durée de 47 minutes.

Comme l'an passé, la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », qui connaissait traditionnellement le dépassement le plus

important, a vu sa durée d'examen respectée, avec 49 minutes d'avance par rapport à la durée maximale prévisionnelle (7 h 41 d'examen au lieu de 8 h 30).

(2) Une légère diminution des heures de séances du soir et de nuit

Si la durée d'examen des missions a été supérieure à l'exercice précédent, le **temps d'examen le soir et la nuit** a légèrement diminué, et dans une plus forte mesure s'agissant des séances de nuit.

Sur les 82 h 19 consacrées aux missions et articles rattachés, **20 h 42** ont eu lieu le soir et la nuit (contre 24 h 32 en 2022) dont **3 h 09** au-delà de minuit (7 h 50 en 2022).

c) Un nouveau record d'amendements

(1) La forte augmentation du nombre d'amendements déposés sur les missions et articles rattachés

Le record d'amendements déposés a une nouvelle fois été battu en 2023. Avec **1 307 amendements déposés**, il s'agit d'une **très forte augmentation** (+ 20,7 %) par rapport au précédent record de 2022 (1 083 amendements déposés).

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 | PLF 2021 | PLF 2020 | PLF 2019 | PLF 2018 | PLF 2016 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre d'amendements déposés (missions et articles rattachés) | 1 307 | 1 083 | 69 | 846 | 535 | 494 | 362 | 263 |

Sur les 1 307 amendements, **1 082** ont été **examinés** en séance (884 sur les crédits des missions, 198 sur les articles rattachés) et **268 adoptés**.

(2) La confirmation de la baisse de la part d'amendements de la commission des finances et de la hausse du nombre d'amendements des groupes politiques

Les constats établis lors des derniers exercices se vérifient à nouveau cette année. La part des **amendements déposés par la commission des finances** continue de décroître, bien que plus modestement. Cette part, qui s'élevait à 8,8 % en 2019, à 4,9 % en 2020 et 3,8% en 2022, **n'atteint** cette année que **3,7 %**.

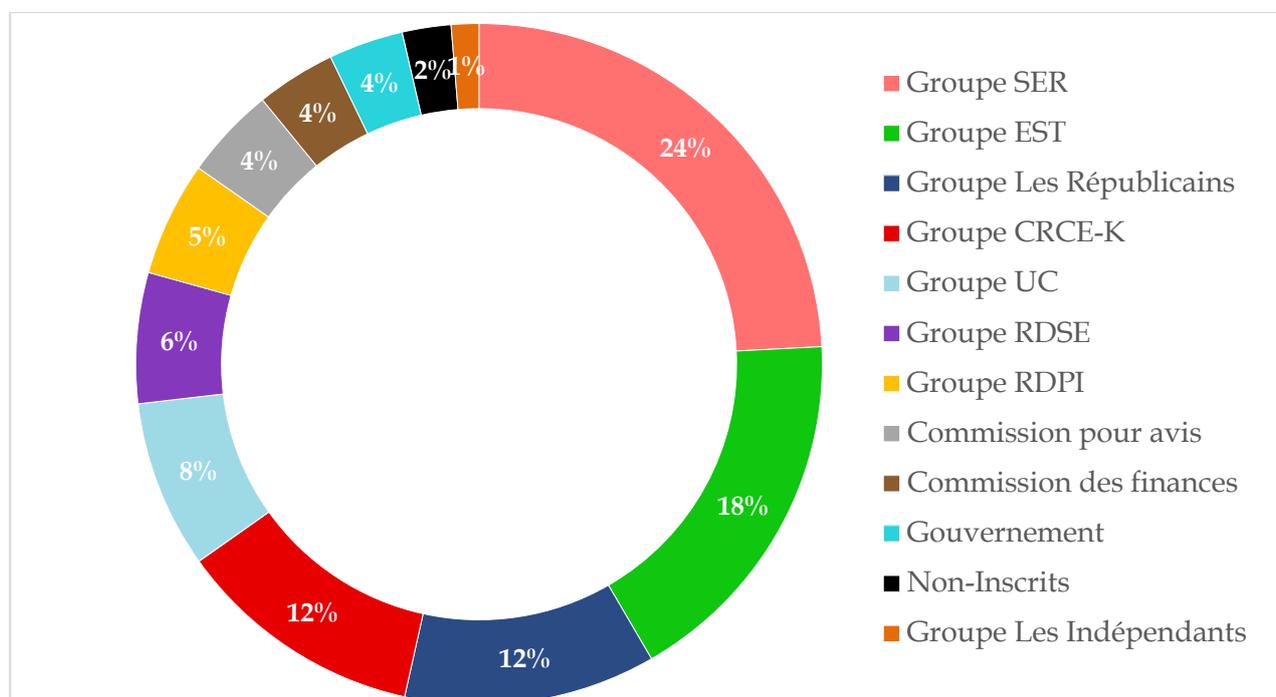
Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques**, 1 155, constitue un nouveau **record** – le précédent record étant de 961 en 2022 – et représente de loin l'essentiel des amendements déposés (**88,4 %**), un niveau stable par rapport à 2022 (88,7 %).

**Répartition des amendements sur les missions
et articles rattachés de la seconde partie**

| Auteurs | Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés) | | | | |
|--|--|----------------|----------------------------|--------------|------------|
| | Déposés | Irrecevables | Retirés avant séance | Examinés | Adoptés |
| Gouvernement | 46 | 1 ¹ | 8 | 37 | 29 |
| Commission des finances | 49 | - | - | 49 | 43 |
| Commission des affaires sociales | 4 | - | 1 | 3 | 3 |
| Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable | 18 | - | - | 18 | 10 |
| Commission des affaires économiques | 18 | - | - | 18 | 9 |
| Commission des lois | 11 | - | - | 11 | 9 |
| Commission de la culture, de l'éducation et de la communication | 6 | - | - | 6 | 6 |
| Groupe Les Républicains | 155 | 20 | 15 | 120 | 50 |
| Groupe SER | 316 | 19 | 60 | 237 | 22 |
| Groupe UC | 104 | 5 | 9 | 90 | 30 |
| Groupe RDPI | 71 | 16 | 8 | 47 | 17 |
| Groupe CRCE-K | 153 | 11 | 6 | 136 | 12 |
| Groupe Les Indépendants | 17 | 3 | - | 14 | 1 |
| Groupe EST | 228 | 5 | 22 | 201 | 16 |
| Groupe RDSE | 81 | 6 | 5 | 70 | 11 |
| Non-Inscrits | 30 | 2 | 3 | 25 | - |
| <i>Sous-total groupes</i> | <i>1 155</i> | <i>87</i> | <i>128</i> | <i>940</i> | <i>159</i> |
| Total | 1 307 | 88 | 137 | 1 082 | 268 |

¹ Irrecevabilité LOLF.

Répartition par auteur des amendements déposés sur la seconde partie



(3) Une croissance continue et soutenue du nombre et de la part d'amendements de crédits

On observe à nouveau cette année une **forte augmentation du nombre d'amendements de crédits** examinés et de leur **part** dans le total des amendements examinés, comme le montre le tableau ci-après.

Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés)

| | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2022 ¹ | PLF 2021 | PLF 2020 | PLF 2019 | PLF 2018 |
|---|----------|----------|-----------------------|----------|----------|----------|----------|
| Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés) | 1 082 | 911 | - | 730 | 455 | 402 | 305 |
| dont amendements de crédits | 884 | 719 | - | 526 | 261 | 198 | 117 |
| (part des amendements de crédits sur le total) | 81,7 % | 78,9 % | - | 72 % | 57,4 % | 49,2 % | 38,4 % |
| dont amendements aux articles rattachés | 198 | 192 | - | 204 | 194 | 204 | 188 |

De 2017 à 2023, le nombre **d'amendements de crédits examinés a été multiplié par 7,5** alors même que celui des amendements aux articles rattachés restait relativement stable.

¹ La première partie du PLF pour 2022 avait été rejetée.

Comme pour le PLF pour 2023, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » a connu le plus grand nombre d'amendements déposés (174 amendements, soit 14,7 % de l'ensemble des amendements déposés) et examinés (150 amendements, soit 14,2 % des amendements examinés).

d) Une discussion des missions globalement stabilisée

- (1) L'absence d'allongement de la durée maximale prévisionnelle d'examen des missions

À l'inverse de l'an dernier où deux missions avaient fait l'objet de l'octroi d'une heure supplémentaire, aucune mission n'a bénéficié d'un allongement de sa durée maximale prévisionnelle d'examen. Pour autant, une certaine souplesse a été observée, en permettant quelques dépassements de la durée maximale prévisionnelle d'examen de certaines missions lorsque cela était possible.

- (2) Une seule modification de l'ordre d'examen des missions

L'ordre d'examen des missions a connu une certaine stabilité lors de cet exercice, ne subissant qu'une modification. En l'espèce, afin d'assurer la présence du ministre concerné, l'examen de la mission « Outre-mer » a été inscrit en premier point de l'ordre du jour du jeudi 7 décembre, alors qu'il était initialement prévu le soir. Cette modification n'a pas suscité de contestation de la part des sénateurs.

- (3) Une demande de priorité sur la mission outre-mer

Le jeudi 7 décembre 2023, dès le début de l'examen de la mission « Outre-mer », Mme Micheline JACQUES, Présidente de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, a formulé une demande de priorité (article 44, alinéa 6, du Règlement du Sénat) afin que l'article 55 et les amendements portant articles additionnels qui s'y rattachaient soient examinés en priorité pour la mission outre-mer, à savoir avant les crédits de la mission.

Cette demande, après avoir recueilli successivement les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, a été adoptée.

- (4) Vers une banalisation des demandes d'examen séparé d'amendements

Sous l'effet de la hausse significative du nombre d'amendements déposés sur les missions, la commission des finances, en lien avec la direction de la Séance, a formulé de nombreuses demandes d'examen séparé des amendements sur certaines missions, en application de l'article 46 *bis*, alinéa 2, du Règlement du Sénat. L'objectif était d'assurer la clarté des débats en regroupant, dans la mesure du possible, les amendements par thématiques.

Ainsi, 7 missions ont fait l'objet de demandes d'examen séparé : « Cohésion des territoires » ; « Écologie, développement et mobilité

durables », « Relations avec les collectivités territoriales », « Santé », « Agriculture » et « Sport, jeunesse et vie associative » et « Justice ».

Par ailleurs, 3 autres missions ont fait l'objet de demandes de regroupements thématiques : « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur » et « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Au total, ce sont 10 missions qui ont été concernées par ces réaménagements de la discussion des amendements, contre 3 l'an passé. Dans l'ensemble, ces décisions d'examen séparé des amendements, formulées par le Président de la commission des finances, ont recueilli la satisfaction générale en ce qu'elles permettaient d'éviter de trop longues discussions communes qui avaient pu être regrettées lors des exercices précédents.

e) L'adoption des différentes missions

(1) La commission des finances globalement suivie sur ses avis

Cinq missions ont fait l'objet d'un **rejet global des crédits**, contre quatre en 2022.

Pour quatre de ces cinq missions – à savoir les missions « Cohésion des territoires », « Plan de relance », « Immigration, asile et intégration » et « Administration générale et territoriale de l'État » –, la commission des finances avait préconisé la non-adoption des crédits. Pour la cinquième mission rejetée, la mission « Sport, jeunesse et vie associative », la commission des finances avait émis un avis favorable à l'adoption des crédits, à l'inverse de la commission de la culture.

(2) Aucune explication de vote sur les missions

La possibilité pour les groupes d'user de la faculté de partager leur temps d'intervention entre discussion générale et explication de vote n'a de nouveau pas été utilisée.

f) Un exercice globalement satisfaisant concernant l'examen des missions

Au vu de la nouvelle hausse substantielle du nombre d'amendements, l'examen des missions s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes.

Comme l'an passé, la mise en place des durées maximales prévisionnelles s'est avérée bénéfique pour la prévisibilité des travaux et la présence des ministres.

En outre, le recours important aux demandes d'examen séparé a permis de renforcer la clarté des débats, en opérant des regroupements d'amendements par thématiques plutôt que d'avoir des discussions communes incompréhensibles. Cela explique notamment une amélioration

significative des conditions d'examen de la mission agriculture, en dépit du nombre d'amendements, par rapport à l'exercice précédent.

Dans l'ensemble, les durées maximales prévisionnelles d'examen des missions ont globalement pu être respectées, avec un dépassement total de l'ordre de 2 h 34 sur l'intégralité des missions. Ce dépassement relativement limité s'est notamment fait au prix, outre d'une réunion avec les présidents des groupes, de multiples interventions des présidents de séance et du Président de la commission des finances invitant leurs collègues à la concision pour pouvoir examiner le PLF dans les délais constitutionnels.

2. Un examen des articles non rattachés et de récapitulation sans surprise

Le projet de loi de finances pour 2024 déposé à l'Assemblée nationale comportait **5 articles non rattachés et 10 articles de récapitulation**.

L'Assemblée nationale a inséré 30 articles non rattachés, portant ainsi à **35 le nombre d'articles non rattachés soumis au Sénat soit le même nombre qu'en 2022 alors qu'il s'élevait à 110 en 2021 et 117 en 2020**, confirmant la très nette baisse du nombre d'articles non rattachés en raison de la mise en œuvre de la réforme de la LOLF précitée.

L'examen de ces articles a duré **3 h 52** sur un seul jour, le Sénat ayant siégé le soir et la nuit du lundi 11 décembre 2023. Cette durée est similaire à celle observée l'an passé (3 h 59).

Répartition des amendements sur les articles non rattachés et de récapitulation de la seconde partie

| Auteurs | Amendements (Seconde partie - articles non rattachés) | | | | |
|---|--|--------------|----------------------|----------|---------|
| | Déposés | Irrecevables | Retirés avant séance | Examinés | Adoptés |
| Gouvernement | 8 | - | 2 | 6 | 5 |
| Commission des finances | 15 | - | - | 15 | 13 |
| Commission des affaires économiques | 1 | - | - | 1 | - |
| Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable | 2 | - | - | 2 | 1 |
| Groupe Les Républicains | 28 | 6 | 2 | 20 | 2 |
| Groupe SER | 13 | 6 | - | 7 | 1 |
| Groupe UC | 17 | 6 | - | 11 | 2 |

| Auteurs | Amendements (Seconde partie - articles non rattachés) | | | | |
|---------------------------|--|--------------|----------------------------|-----------|-----------|
| | Déposés | Irrecevables | Retirés avant séance | Examinés | Adoptés |
| Groupe RDPI | 10 | 5 | 2 | 3 | - |
| Groupe CRCE-K | 16 | 4 | 1 | 11 | - |
| Groupe Les Indépendants | 7 | 1 | - | 6 | 1 |
| Groupe EST | 16 | 6 | - | 10 | - |
| Groupe RDSE | 14 | 6 | 2 | 6 | - |
| Non-inscrits | 1 | - | - | 1 | - |
| <i>Sous-total groupes</i> | 122 | 40 | 7 | 75 | 6 |
| Total | 148 | 40 | 9 | 99 | 25 |

Le **taux d'adoption** des amendements examinés, de **25,2 %**, confirme la baisse observée en 2022 (taux d'adoption de 22,9 %) par rapport aux taux très élevés constatés lors des précédents exercices (36,1 % en 2020 ; 37,7 % en 2019).

3. Une demande de seconde délibération sur la seconde partie

À l'issue de l'examen des articles non rattachés le lundi 11 décembre 2023, le ministre M. Thomas CAZENAVE a demandé qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article 63, qui portait sur la création d'une indemnité de sujétion spécifique à destination de certains personnels de la police et de la gendarmerie nationales. Il a été fait droit à cette demande et le Gouvernement a présenté un amendement n° B-1, lequel a été adopté malgré les critiques de la commission et de certains sénateurs se plaignant de l'absence d'évaluation et de temps pour examiner la mesure proposée.

4. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable

Parallèlement à sa demande de seconde délibération, le ministre a également demandé qu'il soit procédé, comme habituellement, au renvoi, pour coordination, de l'article d'équilibre ainsi que de l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2024. La commission a émis un avis favorable et, en l'absence d'opposition, ce renvoi a été décidé.

Le Gouvernement a ainsi présenté deux amendements (COORD-1 et COORD-2), qui ont été adoptés en 10 minutes.

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2024 a été adopté le mardi 12 décembre, au terme de **2 h 11 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** à la tribune.

Tous les groupes ont pris successivement la parole pour une durée totale de **d'1 heure et 5 minutes** (contre 58 minutes en 2022). Chaque orateur de groupe disposait de 7 minutes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe de 3 minutes.

Le **scrutin public à la tribune** a duré **49 minutes** (contre 55 minutes en 2022).

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2024 a été adopté, **191 sénateurs ayant voté en faveur de son adoption**¹.

La séance a été levée à 16 h 43 après les courtes interventions conclusives du Président du Sénat, du président de la commission des finances, du rapporteur général de la commission des finances et de M. Thomas CAZENAVE, ministre délégué chargé des comptes publics.

E. DES CONDITIONS D'EXAMEN QUI FRAGILISENT LA CAPACITÉ DU SÉNAT À DÉLIBÉRER DANS LES DÉLAIS IMPARTIS

Depuis quelques années, le Sénat est **contraint, pour chaque projet de loi de finances, d'examiner toujours plus vite un nombre toujours plus élevé d'amendements**. Pour pouvoir mener à bien l'examen intégral de ce texte, les présidents de séance et le président de la commission des finances ont été régulièrement amenés cette année comme lors des précédents exercices à inviter leurs collègues à la concision et à limiter autant que possible leurs interventions.

Cette tendance inflationniste **fragilise la capacité du Sénat à examiner le projet de loi de finances dans les délais constitutionnels impartis** pour les exercices à venir. En effet, de nombreux ajustements sont déjà intervenus au cours des dernières années, comme l'ajout de deux journées supplémentaires d'examen pour la première partie, l'ouverture de plus en plus fréquente de jours du week-end ou encore l'établissement de durées maximales prévisionnelles.

Ces difficultés ont été soulevées par plusieurs sénateurs, notamment lors des interventions en séance publique consécutives à l'adoption du projet de loi de finances pour 2024. À cette occasion, le Président du Sénat a rappelé le record du nombre d'amendements déposés et invité ses

¹ **191 sénateurs ont voté pour** (132 Les Républicains, à l'exception notamment du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote, 54 UC, 4 RDSE, 1 Les Indépendants,). **102 ont voté contre** (62 SER, 18 CRCE-K, 16 GEST, 4 Non-inscrits, 1 RDPI, 1 UC). **49 s'abstinrent** (20 RDPI, 16 Les Indépendants, 12 RDSE, 1 UC). Enfin, **6 n'ont pas pris part au vote**.

collègues à se demander si « 3 760 amendements, cela [avait] encore du sens ». Le Président de la commission des finances a abondé en ce sens, expliquant qu'alors que « la coupe était pleine » l'an passé au regard du nombre d'amendements, elle avait cette année « débordé ». Lors de son explication de vote, Mme Christine LAVARDE avait quant à elle annoncé, au sujet de l'inflation du nombre d'amendements : « Il est grand temps que notre autorité de régulation mette fin à cette politique expansionniste. Nous n'avons malheureusement plus de marges de manœuvre. »

Ces propos ont rencontré un écho lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 13 décembre 2023, où le Président du Sénat et le Président de la commission des finances ont insisté sur la nécessité d'engager une réflexion sur l'augmentation continue du nombre d'amendements.

III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À l'issue de la première lecture, 241 articles étaient en navette.

Réunie le 12 décembre 2023, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclut à **l'échec de ses travaux**. **Pour la treizième année consécutive**, la commission mixte paritaire réunie sur le PLF n'a donc pas été conclusive.

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

En nouvelle lecture, le 18 décembre 2023, l'Assemblée nationale est revenue en grande partie sur les apports du Sénat.

L'Assemblée nationale a ainsi **rétabli son texte sur 49 articles et supprimé 76 articles introduits en première lecture par le Sénat**. Elle a adopté conformes 58 articles modifiés par le Sénat et modifié 50 articles par rapport à leur rédaction issue de la première lecture, en retenant tout ou partie des apports du Sénat. Comme en première lecture, le Gouvernement a recouru à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour faire adopter son texte.

La nouvelle lecture au Sénat est intervenue le **mardi 19 décembre**.

La discussion générale a duré **1 h 03**, dont 13 minutes d'intervention du Gouvernement, 11 minutes du rapporteur général de la commission des finances et 39 minutes d'intervention des orateurs des groupes. Tous les groupes se sont exprimés, mais ce ne fut pas le cas des sénateurs figurant sur la liste des sénateurs n'appartenant à aucun groupe.

En plus de la motion tendant à opposer la question préalable déposée par la commission des finances, trois amendements ont été déposés (contre 1 en 2022, 1 en 2021, 0 en 2020 et 11 en 2019). Le Sénat a examiné et adopté, par

251 voix pour et 55 voix contre, par un scrutin public ordinaire de droit, la motion. La discussion de celle-ci a duré 12 minutes.

C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **jeudi 21 décembre 2023**, lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale a adopté le texte dans la rédaction votée en nouvelle lecture, après un nouvel engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 décembre 2023, par plus de soixante sénateurs appartenant aux groupes Les Républicains et Union centriste, par plus de soixante députés appartenant au groupe Les Républicains et par une députée non inscrite et par plus de soixante députés appartenant aux groupes La France insoumise - Nupes (LFI-Nupes), Gauche démocrate et républicaine - Nupes (GDR-Nupes), Écologiste-Nupes et Socialistes et apparentés, de la loi de finances pour 2024.

A. MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION SUR UN PROJET DE LOI DE FINANCES

Les députés requérants du groupe Les Républicains demandaient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la question de savoir si l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, permettait à la Première ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi de finances ou si elle devait le faire sur le vote de chacune des parties de ce projet, compte tenu des dispositions organiques de l'article 42 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui subordonnent la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances à l'adoption de la première partie du même projet.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel s'est borné à reprendre sa jurisprudence issue de sa décision n° 2022-847 DC sur la loi de finances pour 2023, estimant qu'en engageant la responsabilité du Gouvernement en deux temps, d'abord sur la première partie, puis sur l'ensemble du texte, lors de la première et de la nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre sa prérogative constitutionnelle « *dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001.* ».

Pour autant, il a affirmé, compte tenu des dispositions de l'article 45 de la Constitution, qu'il était loisible à la Première ministre d'engager la

responsabilité de son Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de finances lors de la lecture définitive devant l'Assemblée nationale « *dans le cas où, comme en l'espèce, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis* ». En effet, l'Assemblée nationale ne pouvait adopter que le dernier texte voté par elle.

En outre, les mêmes requérants faisaient valoir qu'il résultait des engagements de la responsabilité du Gouvernement sur le texte lors des différentes lectures une méconnaissance du droit d'amendement à plusieurs titres. Tout d'abord, ils estimaient qu'en raison de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement avant le début des débats en séance publique lors des lectures successives de la première partie du projet de loi de finances pour 2024, aucun amendement déposé n'avait pu être examiné sur cette partie, soutenant, au demeurant, que des amendements portant sur celle-ci n'avaient été ni traités, ni publiés. Ils reprochaient, en outre, à ces engagements successifs de n'avoir pas permis aux députés d'examiner l'ensemble des missions budgétaires. Enfin, ils regrettaient le délai insuffisant dont ils auraient disposé pour examiner ledit projet de loi en nouvelle lecture, notamment au stade de la commission.

En réponse à ces griefs, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte peut intervenir à tout moment, « *sans qu'il soit nécessaire que les amendements dont il fait l'objet et qui sont retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique* ». Il a, en outre, constaté que les requérants alléguaient, sans l'établir, que les amendements n'avaient pas été soumis à un examen de recevabilité et qu'ils n'avaient pas été publiés ni distribués. Enfin, il a estimé que les délais d'examen de la nouvelle lecture du projet de loi en commission n'avaient, en tout état de cause, pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement.

B. ADOPTION D'UN NOMBRE IMPORTANT DE DISPOSITIONS EN COURS DE NAVETTE SANS ÉTUDE D'IMPACT OU AVIS PRÉALABLE DU CONSEIL D'ÉTAT

Les sénateurs et les députés requérants des groupes Les Républicains et Union centriste dénonçaient le fait qu'un « *grand nombre* » d'articles figurant dans la loi déferée étaient issus d'amendements déposés en première lecture à l'Assemblée nationale, n'ayant fait l'objet ni d'une étude d'impact ni d'un avis préalable du Conseil d'État. Ils estimaient que 175 nouveaux articles avaient été insérés par le Gouvernement dans le texte sur lequel sa responsabilité a été engagée, alors que le nombre d'articles dans le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale était de 60. En outre, ils regrettaient que certains articles, insérés en cours de navette, soient la traduction « *des annonces gouvernementales faites plusieurs mois auparavant* », notamment avant le dépôt du texte.

Le Conseil constitutionnel a écarté ce grief, reprenant sa jurisprudence selon laquelle l'article 39 de la Constitution et la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'imposent la présentation d'une évaluation préalable, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi de finances avant leur dépôt, et non pour les amendements.

C. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES

Le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe, selon lequel « la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ». Découlent de ce considérant plusieurs éléments :

- les prévisions de recettes et de dépenses doivent être « établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances » ;

- « il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen du projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires » ;

- « il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre. »

Il a ensuite considéré qu'il ne ressortait ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, « notamment les prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2024 établies par différentes institutions », que les hypothèses retenues étaient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée et, partant, a rejeté les griefs des requérants.

Le Conseil constitutionnel a enfin rejeté le grief des sénateurs requérants, selon lequel les informations présentées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances étaient contradictoires avec celles qu'il avait présentées dans le texte examiné par le Sénat.

D. ATTEINTE À LA SINCÉRITÉ DES DÉBATS PARLEMENTAIRES EN RAISON D'UN EXPOSÉ DES MOTIFS D'UN AMENDEMENT INCOMPLET OU INEXACT

Les députés requérants des groupes LFI-Nupes, GDR-Nupes, Écologiste-Nupes et Socialistes et apparentés estimaient que plusieurs dispositions avaient été adoptées à l'issue d'une procédure méconnaissant le principe de sincérité des débats parlementaires, dès lors que l'exposé des

motifs d'un amendement dont elles étaient issues en aurait fait une présentation incomplète ou une description inexacte.

S'agissant de l'amendement dont le caractère incomplet de l'exposé des motifs était dénoncé par les requérants, le Conseil constitutionnel, s'il a reconnu que l'exposé des motifs se limitait à certains aspects de la disposition proposée, a considéré que « cette seule circonstance n'est pas de nature à avoir altéré la clarté et la sincérité du débat parlementaire ».

Concernant l'amendement dont le caractère inexact de l'exposé des motifs était mis en cause par les requérants, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne résultait, ni de l'exposé sommaire des motifs de l'amendement ni des débats en première lecture au Sénat, que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire auraient été méconnues.

E. INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR EN RAISON DE L'ABANDON D'UNE DISPOSITION EN COURS DE NAVETTE

Les députés requérants des groupes LFI-Nupes, GDR-Nupes, Écologiste-Nupes et Socialistes et apparentés reprochaient au législateur d'avoir renoncé à une disposition en cours de navette.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le grief tiré de l'incompétence négative du législateur ne peut être utilement présenté qu'à l'encontre de dispositions figurant dans la loi qui lui est soumise et à la condition de contester les insuffisances du dispositif qu'elles instaurent. Il a, par conséquent, rejeté le grief.

F. JUSTIFICATION EN LOI DE FINANCES DES MAJORATIONS DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENTS POUR CERTAINS PROGRAMMES

L'article 15 de la LOLF dispose qu'en matière de report de crédits, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année, autres que ceux inscrits sur le titre des dépenses de personnel, peuvent être reportés sur le même programme ou un programme suivant les mêmes objectifs par voie réglementaire dans la limite de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. En outre, le même article dispose que ce plafond de 3 % « peut faire l'objet d'une majoration par une disposition dûment motivée de la loi de finances ».

Les sénateurs requérants estimaient que les reports majorés au-delà de ce plafond de 3 % qu'autorisait, pour certains programmes, l'article 176 de la loi déferée, n'avaient pas été dûment motivés, contrairement à ce que prévoit la loi organique.

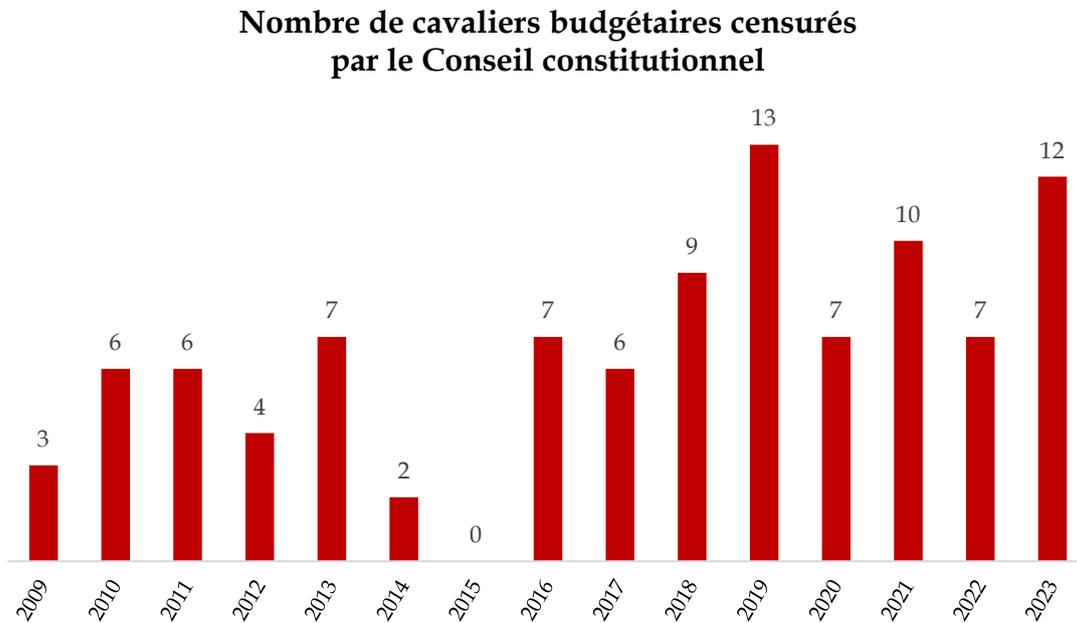
Le Conseil constitutionnel a rejeté ce grief, jugeant que la circonstance selon laquelle cette majoration n'aurait fait l'objet que d'une justification

sommaire n'a pas eu pour effet, « au regard de l'ensemble des informations portées à la connaissance des parlementaires lors de l'examen de ces dispositions », de porter atteinte aux exigences organiques susmentionnées.

G. CENSURE DE 12 « CAVALIERS BUDGÉTAIRES » (ARTICLE 47 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE 34 DE LA LOLF)

Le Conseil constitutionnel a censuré douze cavaliers budgétaires, dont huit d'office.

Neuf d'entre eux étaient issus d'une disposition adoptée à l'Assemblée nationale et deux d'entre eux d'une disposition d'origine sénatoriale. Un article du projet de loi initial a également été censuré sur ce fondement.



CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

32 débats ont été organisés en séance plénière lors de la session 2023-2024, soit 17 de moins qu'en 2022-2023 et 7 de moins qu'en 2021-2022.

Cette situation tient en partie aux particularités du calendrier de la session ordinaire 2023-2024 qui comportait une semaine de contrôle de moins que l'année précédente, alors que des plages disponibles sur ces semaines de contrôle, ainsi que sur les semaines d'initiative, étaient également plus réduites du fait des opérations de reconstitution du Sénat début octobre 2023 et du positionnement en milieu de semaine de plusieurs jours fériés. Les travaux en séance publique ont en outre été interrompus à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée le 9 juin 2024.

La diminution enregistrée sur l'année parlementaire affecte exclusivement les débats organisés à l'initiative du Sénat, au nombre de vingt-cinq contre quarante-deux lors de la session précédente¹. Le nombre de débats inscrits à l'ordre du jour par le Gouvernement (quatre) et celui des débats préalables aux réunions du Conseil européen (trois) restent au même niveau qu'en 2022-2023.

A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Quatre débats ont été initiés par le Gouvernement après une déclaration en application de l'article 50-1 de la Constitution. Un seul a été suivi d'un vote.

Parmi ces débats à la suite d'une déclaration, trois ont porté sur des questions internationales : la situation au Proche-Orient le 24 octobre 2023, les partenariats renouvelés entre la France et les pays africains le 21 novembre 2023 et l'accord de sécurité franco-ukrainien et la situation en Ukraine le 13 mars 2024, ce dernier ayant fait l'objet d'un vote du Sénat.

Le débat qui s'est tenu le 31 janvier 2024 portait sur la déclaration de politique générale du Gouvernement à la suite de la nomination de M. Gabriel ATTAL en qualité de Premier ministre.

¹ Ces nombres comprennent, pour chaque année parlementaire, un débat à la suite du dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes.

**Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat
en application de l'article 50-1 de la Constitution
Session ordinaire 2023-2024**

| Date | Objet | Ministre ayant lu la déclaration | Durée | | Vote |
|------------------|---|--|-------------|----------------------------|------|
| | | | Déclaration | Débat (durée totale) | |
| 24 octobre 2023 | Situation au Proche-Orient | Mme Élisabeth BORNE, Première ministre | 0 h 17 | 1 h 53 | Non |
| 21 novembre 2023 | Partenariats renouvelés entre la France et les pays africains | Mme Catherine COLONNA, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, et M. Sébastien LECORNU, ministre des armées | 0 h 37 | 1 h 55 | Non |
| 31 janvier 2024 | Déclaration du Gouvernement | M. Gabriel ATTAL, Premier ministre | 1 h 03 | 2 h 36 | Non |
| 13 mars 2024 | Accord de sécurité franco-ukrainien et situation en Ukraine | M. Gabriel ATTAL, Premier ministre | 0 h 34 | 2 h 32 | Oui |

B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

Trois débats préalables aux réunions du Conseil européen se sont tenus en séance publique au cours de la session 2023-2024.

Le premier de ces débats s'est déroulé le 11 octobre 2023 selon la formule retenue par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 10 février 2021¹.

Cette formule a ensuite été revue, à la demande du Président de la commission des affaires européennes, afin de renforcer le caractère interactif de ces débats. La **nouvelle formule, arrêtée par la Conférence des Présidents le 15 novembre 2023**, est la suivante : intervention du Gouvernement (8 minutes) suivie de celle de chaque commission concernée (4 minutes) avec réponse possible du Gouvernement (2 minutes) et réplique de l'orateur (1 minute). Cet échange est suivi d'un temps de parole pour les groupes (1 heure) avec possibilité pour le Gouvernement de répondre à chaque orateur

¹ Sous la forme d'une discussion générale avec une intervention du Gouvernement, des commissions concernées (5 minutes chacune), une expression des groupes (1 h 30), une réponse du Gouvernement et une conclusion de la commission des affaires européennes (5 minutes).

(2 minutes) qui peut alors répliquer (1 minute). La commission des affaires européennes conclut le débat (4 minutes).

Lors des débats des 13 décembre 2023 et 19 mars 2024, les orateurs ont fait usage de ces nouvelles modalités. Ainsi au cours du débat du 13 décembre 2023 la secrétaire d'État chargée de l'Europe a répondu à cinq des onze orateurs immédiatement après leur intervention et quatre d'entre eux lui ont répliqué. Le 19 mars 2024, c'est à chacun des douze orateurs que le ministre délégué chargé de l'Europe a répondu, dix d'entre eux lui ayant répliqué.

En revanche, le débat préalable à la réunion du Conseil européen des 27 et 28 juin 2024, inscrit à l'ordre du jour du 24 juin 2024, n'a pu se dérouler en séance publique compte tenu de l'ajournement des travaux consécutif à la dissolution de l'Assemblée nationale. Une audition du ministre délégué chargé de l'Europe a été organisée par la commission des affaires européennes le 26 juin 2024.

**Débats relatifs aux réunions du Conseil européen
Session ordinaire 2023-2024**

| Date | Objet | Ministre | Durée |
|------------------|---|---|--------------|
| 11 octobre 2023 | Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023 | Mme Laurence BOONE, secrétaire d'État chargée de l'Europe | 2 h 16 |
| 13 décembre 2023 | Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 | Mme Laurence BOONE, secrétaire d'État chargée de l'Europe | 1 h 46 |
| 19 mars 2024 | Conseil européen des 21 et 22 mars 2024 | M. Jean-Noël BARROT, ministre délégué chargé de l'Europe | 2 h 05 |

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

L'année parlementaire 2023-2024 s'est caractérisée par une baisse du nombre de débats d'initiative sénatoriale. Au cours de celle-ci la formule des débats sous forme de questions/réponses a rencontré un succès certain. En revanche, celle du débat d'actualité, expérimentée de février 2022 à avril 2023, n'a pas été pérennisée.

1. Un nombre de débats d'initiative sénatoriale en baisse

Le nombre de débats d'initiative sénatoriale¹ s'est établi à vingt-cinq contre quarante-deux, soit dix-sept de moins qu'au cours de la session précédente. Cette baisse doit toutefois être relativisée, car l'année 2022-2023 avait été marquée par une hausse significative du nombre de ces débats avec neuf débats de plus qu'en 2021-2022.

Comme mentionné précédemment, les particularités du calendrier de la session ordinaire 2023-2024 réduisaient *de facto* le temps de séance pouvant être consacré aux débats de contrôle. En outre, un débat d'initiative sénatoriale initialement inscrit le 10 juin 2024 n'a pu se dérouler en raison de l'ajournement des travaux en séance publique consécutif à la dissolution de l'Assemblée nationale.

On constate ainsi en 2023-2024 :

- **l'absence de débat demandé par les délégations sénatoriales et les instances temporaires** alors que dix débats avaient été inscrits en 2022-2023 à l'ordre du jour à leur demande (huit par les délégations et deux par des instances temporaires) ;

- **une baisse du nombre de débats demandés par des commissions**, deux demandes d'inscription ayant été formulées en 2023-2024 par la commission des finances contre six demandes des commissions lors de la session précédente ;

- enfin **la non-pérennisation des débats d'actualité** expérimentés à compter de février 2022, à la suite des propositions du groupe de travail, présidé par Mme Pascale GRUNY, sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat et permettant l'inscription à l'ordre du jour des semaines de contrôle d'un thème fixé par le Président du Sénat à l'initiative des groupes politiques, dans le respect du pluralisme. Cinq débats de ce type s'étaient tenus en 2022-2023.

Sur les vingt-cinq débats qui se sont tenus au cours de la session, **vingt-et-un résultent d'une demande formulée par un groupe politique** (soit 84 %), contre dix-huit (44 %) en 2022-2023, un a été inscrit à l'ordre du jour à l'initiative de la Conférence des Présidents (débat sur l'application des lois) et un à l'initiative du Sénat par une modification d'ordre du jour (celui sur le rapport annuel de la Cour des comptes).

2. Le succès rencontré par la formule des débats sous forme de questions/réponses

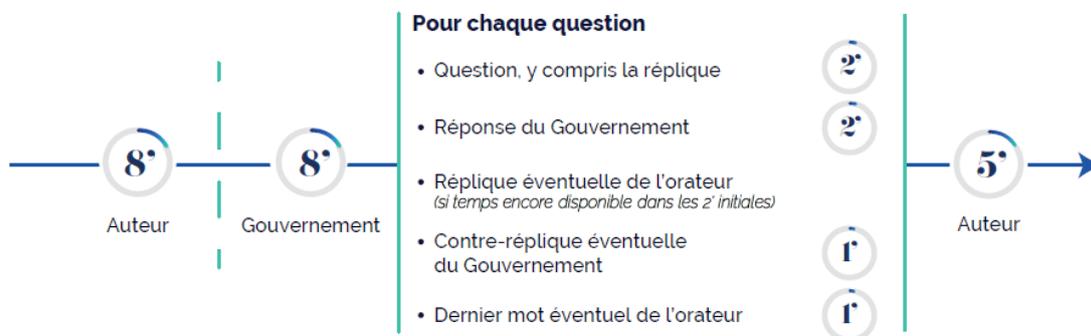
Le groupe de travail présidé par Mme Pascale GRUNY, sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, avait souligné la nécessité

¹ Un tableau récapitulatif de ces débats figure dans le III du tome II du présent rapport.

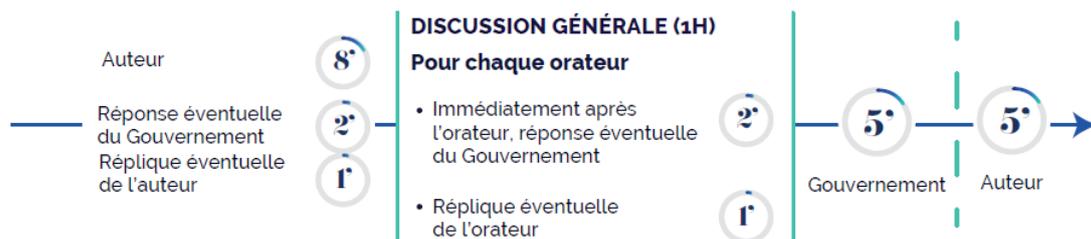
de rendre les débats d'initiative sénatoriale plus vivants. Dans ce but, leur forme avait été modifiée pour renforcer leur interactivité de sorte à faciliter les échanges entre les sénateurs et le Gouvernement pour permettre un dialogue immédiat entre l'orateur et le ministre. Deux formules ont été retenues : celle des questions/réponses et celle d'une discussion générale au cours de laquelle le ministre peut cependant répondre à chaque orateur, qui peut à son tour répliquer.

Les modalités applicables à chacune de ces formules interactives de débat sont rappelées ci-dessous :

1. SOUS FORME DE QUESTIONS-RÉPONSES



2. SOUS FORME DE DISCUSSION GÉNÉRALE



En 2023-2024 la **formule des débats sous forme de questions/réponses a rencontré le plus de succès**. Ainsi, contrairement à la session 2022-2023 lors de laquelle cette formule n'avait été choisie que pour 40 % des débats, **elle a été retenue** au cours de la session 2023-2024 dans **64 % des cas**. Ce sont seize des vingt-cinq débats d'initiative sénatoriale qui se sont déroulés sous cette forme (dont celui sur le bilan de l'application des lois) contre huit sous celle d'une discussion générale au cours de laquelle le ministre peut répondre à chaque orateur et celui-ci lui répliquer.

Seul le débat sur le rapport public annuel de la Cour des comptes s'est tenu sous l'ancien format des débats classiques très proche du déroulement d'une discussion générale.

Lors des débats sous forme de questions/réponses, certains ministres se sont prêtés au jeu de la contre-réplique, rendant quelques-uns de ceux-ci particulièrement vivants. Le débat sur la situation de l'hôpital du 2 avril 2024 a été le plus interactif avec 17 questions posées, 17 réponses, 8 répliques, 4 contre-répliques et 3 derniers mots.

En revanche, certains débats n'ont fait l'objet d'aucune contre-réplique de la part du ministre malgré un nombre important de répliques préalables des parlementaires, ce qui a rendu l'exercice moins animé (par exemple, lors du débat du 21 novembre 2023 intitulé « *Déclinaison territoriale de la planification écologique : Quel rôle et quels moyens pour les collectivités locales ? Quel accompagnement du citoyen ?* » avec 8 répliques sans contre-réplique ; autre exemple : le débat du 5 mars 2024 sur les finances des départements, avec 7 répliques sans contre-réplique).

Chacun de ces seize débats sous forme de questions/réponses a donné lieu à des répliques de la part de certains orateurs. En revanche seulement huit ont suscité des contre-répliques du ministre.

S'agissant des débats sous la nouvelle forme de discussion générale interactive, sur les 8 débats concernés, deux n'ont fait l'objet d'aucune prise de parole du ministre entre les orateurs. Pour trois autres, le ministre a systématiquement répondu à chaque orateur immédiatement après son intervention. Enfin pour les trois autres le ministre a répondu immédiatement après presque un orateur sur deux. La palme de l'interactivité revient aux deux débats suivants avec 12 orateurs, 12 réponses, 7 répliques : celui du 6 mars 2024 intitulé « *Équité et transparence de Parcoursup à la frontière du lycée et de l'enseignement supérieur* » et celui du 29 mai 2024 sur « *La France a-t-elle été à la hauteur des défis et de ses ambitions européennes ?* ».

Bilan des nouvelles formes de débat en termes d'interactivité

| | |
|--|--|
| | <p>Pour chacun de ces débats, le ministre interrogé a systématiquement répondu à l'auteur présentant le débat.</p> |
| Concernant les 16 débats sous la nouvelle forme de questions-réponses | <p>243 questions ont été posées durant ces débats, avec autant de réponses immédiates du Gouvernement.</p> |
| | <p>43 % de ces réponses (104) ont fait l'objet d'une réplique de la part de la sénatrice ou du sénateur ayant posé la question initiale.</p> |
| | <p>23 % de ces répliques (24) ont fait l'objet d'une contre-réplique du ministre interrogé.</p> |
| | <p>Enfin, 37 % des contre-répliques (9) ont été suivies d'un « dernier mot » du parlementaire.</p> |
| Concernant les 8 débats sous la nouvelle forme de discussion générale | <p>Pour 3 d'entre eux, le ministre interrogé a répondu à l'auteur ou aux auteurs présentant le débat. Aucune de ces réponses n'a suscité une répartie immédiate de l'auteur.</p> |
| | <p>94 orateurs sont intervenus durant ces débats, avec 52 réponses immédiates du ministre (55%).</p> |
| | <p>31% de ces réponses immédiates (16) ont fait l'objet d'une répartie du parlementaire.</p> |

II. LE QUESTIONNEMENT

L'interruption des travaux en séance publique du 10 juin au 30 septembre 2024 s'est mécaniquement traduite par un nombre moindre de séances de questions d'actualité au Gouvernement et de questions orales par rapport aux années antérieures. Les sénateurs ont en revanche pu continuer à déposer des questions écrites, mais ont fortement réduit le recours à cette faculté à partir du mois de juin dès lors que le Gouvernement n'a pratiquement pas adressé de réponses dans les semaines suivant la dissolution de l'Assemblée nationale et a totalement cessé de le faire à compter du 18 juillet 2024, date de sa démission. Le remaniement gouvernemental effectué en deux temps, en janvier puis en février 2024, avait déjà contribué à éroder le taux de réponse aux questions écrites des sénateurs.

A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT : UN NOMBRE DE SÉANCES EN NETTE DIMINUTION

L'organisation et le calendrier de ces séances sont arrêtés par la Conférence des Présidents.

La session 2023-2024 a été marquée par une baisse du nombre de séances de questions d'actualité et, conséquemment, par un recul du nombre de questions posées au Gouvernement dans ce cadre.

1. Une organisation pérennisée à l'issue du renouvellement sénatorial

La séance hebdomadaire de **questions d'actualité au Gouvernement (QAG)** se tient au Sénat, depuis octobre 2019, le **mercredi à 15 heures**¹.

Les questions sont réparties par la Conférence des Présidents entre les groupes politiques et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique², l'usage voulant que chaque groupe se voie accorder une question au moins par séance. Cette répartition est revue à chaque renouvellement pour tenir compte de l'évolution de l'effectif des groupes et, le cas échéant, de la création ou de la suppression de groupes politiques.

Lors de sa réunion du 5 octobre 2023, la Conférence des Présidents a pérennisé la répartition entre les groupes des 16 questions qui leur sont attribuées lors de ces séances, constatant que l'évolution des effectifs des groupes n'était pas de nature à la modifier. Elle a également ajusté la fréquence à laquelle les sénateurs non-inscrits pourraient poser une question compte tenu de leur nouvel effectif. Les questions ont été réparties comme suit :

- 5 questions pour le groupe Les Républicains et une sixième question une semaine sur deux, en alternance avec le groupe Union Centriste ;
- 3 questions pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- 2 pour le groupe Union Centriste et une troisième question une semaine sur deux, en alternance avec le groupe Les Républicains ;
- 1 question pour chacun des groupes Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants, Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky, Rassemblement Démocratique et Social européen, Les Indépendants et Écologiste – Solidarité et Territoires ;

¹ Les séances de questions d'actualité au Gouvernement du Sénat se tenaient alternativement les mardi et jeudi. En 2019, le décalage des séances de questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale au mardi a conduit le Sénat à fixer ses séances le mercredi.

² Conformément à l'article 75 bis du Règlement du Sénat.

- et 1 question aux sénateurs non-inscrits toutes les six séances, contre huit précédemment.

L'ordre d'appel des groupes pour la première séance fut tiré au sort et s'établit comme suit :

- Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky ;
- Union Centriste ;
- Écologiste – Solidarité et Territoires ;
- Les Républicains ;
- Rassemblement des démocrates, Progressistes et Indépendants ;
- Les Indépendants - République et Territoires ;
- Rassemblement Démocratique et Social européen.

Cet ordre d'appel a ensuite été décalé d'un rang lors de chaque séance de questions, la question attribuée aux sénateurs non-inscrits une fois toutes les six séances étant, comme par le passé, placée en dernière position.

2. Un déroulement des séances qui n'a pas été affecté par le rétablissement d'une séance de questions d'actualité à l'Assemblée nationale le mercredi en début d'après-midi

Depuis le 22 novembre 2023, l'Assemblée nationale organise chaque mercredi à 14 heures une seconde séance de questions d'actualité d'une durée de 45 minutes¹. Rétablie à titre expérimental par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale², cette seconde séance n'a pas eu d'effet sur le déroulement des séances de questions d'actualité au Sénat³. En particulier, elles ont pu être ouvertes à l'heure fixée et en présence du Premier ministre.

Le format initial de cette seconde séance de questions d'actualité a connu une nouvelle évolution au printemps en devenant, pour cinq semaines,

¹ Cette séance comporte dix questions soit une par groupe politique. La première séance hebdomadaire de questions d'actualité se déroule à l'Assemblée nationale le mardi à 15 heures, 18 questions étant inscrites à son ordre du jour.

² La séance de questions d'actualité du mercredi avait été supprimée à compter de l'ouverture de la session 2019-2020.

³ Par lettre en date du 9 novembre 2023, le Président du Sénat avait indiqué à la Première ministre qu'il lui appartenait de veiller à ce que l'organisation d'une seconde séance de questions d'actualité à l'Assemblée nationale, le mercredi à 14 heures, n'ait aucun effet sur la bonne tenue de la séance de questions au Gouvernement au Sénat.

du 3 avril au 5 juin 2024, une séance de questions au Premier ministre. Le déroulement de la séance de questions au Gouvernement du Sénat n'en a pas davantage été affecté. Si le Premier ministre a été absent à celles des 10 et 30 avril 2024, ces absences ne sont pas liées à cette expérimentation mais imputables, la première fois, à un déplacement officiel au Canada et, la seconde, à la tenue d'une réunion à la Présidence de la République. Toutefois, cette dernière formule n'a pas été maintenue par l'Assemblée nationale à l'ouverture de la session 2024-2025 pour sa séance du mercredi après-midi.

3. Un calendrier adapté à plusieurs reprises

L'article 75 *bis* du Règlement du Sénat prévoit que « *l'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité* ».

L'application de cette disposition trouve toutefois une exception récurrente durant l'examen du projet de loi de finances : l'une des semaines de cette période ne comporte traditionnellement pas de séance de questions d'actualité, mais une séance de questions orales. Il en fut ainsi lors de la semaine du 4 décembre 2023 au cours de laquelle il n'y eut pas de séance de questions d'actualité, mais une séance de questions orales le mardi 5 décembre.

Par ailleurs, en raison de plusieurs mercredis fériés¹, il a été décidé que les semaines des 30 octobre 2023, 29 avril et 6 mai 2024 ne comporteraient pas de séances de questions d'actualité et des séances de questions orales ont été inscrites à l'ordre du jour les 31 octobre 2023, 30 avril et 7 mai 2024.

Le calendrier des séances de questions d'actualité a ensuite été adapté en cours de session à deux reprises :

- une première fois, pour supprimer la séance de questions d'actualité du mercredi 31 janvier 2024 en raison de l'inscription, le même jour, d'un débat avec le Premier ministre sur sa déclaration de politique générale ;
- une seconde fois, pour ajouter une séance de questions d'actualité le mardi 30 avril 2024 à 17 heures afin d'éviter une trop longue interruption de ces séances, deux mercredis fériés consécutifs succédant à deux semaines de suspension. La séance de questions orales initialement prévue le mardi 30 avril a été en conséquence supprimée.

Enfin les séances prévues les 12, 19 et 26 juin 2024 n'ont pas pu se tenir en raison de l'ajournement des travaux en séance publique à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

¹ 1^{er} novembre 2023, 1^{er} et 8 mai 2024.

4. Un nombre de séances et de questions en baisse

Compte tenu des **particularités du calendrier de l'année parlementaire**, avec plusieurs mercredis fériés, mais aussi par l'ajournement des travaux en séance publique après la dissolution de l'Assemblée nationale et l'absence de session extraordinaire, **25 séances** seulement ont été consacrées aux questions d'actualité en 2023-2024, contre 34 en 2022-2023. En 2023-2024, **404 questions** ont été posées, un nombre **en forte baisse** au regard des 548 questions posées au Gouvernement en 2022-2023 (contre 355 questions lors des 22 séances de 2021-2022, session qui connut une longue période d'interruption des travaux pour cause d'élections).

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

| | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre de questions posées | 423 | 460 | 516 | 580 | 355 | 548 | 404 |
| Nombre de séances | 35 | 37 | 38 | 36 | 22 | 34 | 25 |
| Moyenne nombre questions/séances | 12,1 | 14,4 | 13,6 | 16,1 | 16,1 | 16,1 | 16,2 |

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit :

| Groupe politique | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|------------------|------------|------------|------------|
| Les Républicains | 121 | 187 | 138 |
| SER | 66 | 102 | 75 |
| UC | 55 | 85 | 62 |
| RDPI | 22 | 34 | 25 |
| CRCE | 22 | 34 | 25 |
| Les Indépendants | 22 | 34 | 25 |
| RDSE | 22 | 34 | 25 |
| GEST | 22 | 34 | 25 |
| Non-Inscrits | 3 | 4 | 4 |
| Total | 355 | 548 | 404 |

Ces **404 questions** d'actualité au Gouvernement ont été **posées par 252 sénateurs** distincts contre 267 en 2022-2023 et 219 en 2021-2022. Certains de ces 252 orateurs ont pu poser plusieurs questions : 26 en ont posé 3 et 4 en

ont posé 4. Les sénateurs ayant interrogé le plus fréquemment le Gouvernement sont des Présidents de groupe : le Président du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires a posé 6 questions et celui du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain 5 questions.

5. Une présence en hausse des sénateurs

292 sénateurs en moyenne, soit 84 % des sénateurs, ont été présents dans l'hémicycle à chacune des séances de questions d'actualité au cours de la session 2023-2024. **Cette présence est en hausse** puisque la moyenne des sénateurs présents s'élevait à 81 % en 2022-2023 (282 sénateurs en moyenne avaient assisté à ces séances) et à 73 % en 2021-2022 (255 sénateurs présents en moyenne).

La présence maximale constatée a été de 318 sénateurs le 22 novembre 2023, une moindre affluence ayant été relevée lors des séances organisées les 20 décembre 2023 (249 sénateurs présents) et le mardi 30 avril 2024 (246 sénateurs).

6. Une présence des ministres en baisse malgré les rappels du Président du Sénat

Le taux de présence du Gouvernement s'est élevé en 2023-2024 à 61,5 %, en recul de plus de 4 points par rapport à 2022-2023 (65,8 %). Le nombre moyen de ministres présents par séance s'est établi à 21, alors que la composition du Gouvernement a évolué en cours de session, le nombre de ministres étant passé successivement de 40 sous le gouvernement de Mme Élisabeth BORNE à 16 puis 35 sous le gouvernement de M. Gabriel ATTAL.

Si le Premier ministre a été absent à deux reprises, le ministre chargé des relations avec le Parlement (M. Franck RIESTER puis Mme Marie LEBEC) a été présent à l'ensemble des séances. **Parmi les autres ministres, de fortes disparités sont constatées : la plus assidue a été Mme Prisca THEVENOT,** secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel puis ministre déléguée chargée du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement, qui a été présente à l'ensemble des séances. Les ministres de plein exercice les plus présents ont été Mme Nicole BELLOUBET, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (11 séances sur 13, soit 87 % de taux de présence), suivie de Mme Sylvie RETAILLEAU, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (20 séances sur 25, soit 80 %) et, à égalité, M. Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Mme Amélie OUDÉA-CASTÉRA dans ses différents portefeuilles aux sports et aux jeux Olympiques et Paralympiques et à l'éducation nationale et à la jeunesse (19 séances sur 25, soit 76 %). En revanche **plusieurs ministres de premier ordre ont été régulièrement**

absents : M. Sébastien LECORNU, ministre des armées n'a été présent qu'à quatre séances sur 25 (16 % de taux de présence), M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à dix séances (40 % de présence) et M. Gérard DARMANIN, ministre de l'intérieur et des outre-mer à douze séances (48 % de présence).

La **présence des ministres** a connu une **érosion progressive à partir de février 2024**. Cette érosion s'est ensuite accentuée en avril, conduisant le **Président du Sénat à rappeler**, lors de la séance du 30 avril et de la réunion de la Conférence des Présidents du 15 mai 2024, **que la présence des membres du Gouvernement aux séances de questions d'actualité était une marque de respect due au Parlement**. Il a invité la ministre en charge des relations avec le Parlement à y veiller. **À la suite de ce rappel, la présence moyenne des ministres à ces séances s'est légèrement redressée** pour s'établir à 21,7 ministres présents par séance entre le 15 mai et le 5 juin contre 21,1 de février à avril. Si certains ministres ont fait acte d'une plus grande présence aux séances - comme M. Franck RIESTER, ministre délégué du commerce extérieur, de l'attractivité, de la francophonie et des Français de l'étranger ou M. Roland LESCURE, ministre délégué de l'industrie et de l'énergie -, d'autres ont vu leur présence chuter, notamment M. Marc FESNEAU, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (de 58 % de présence fin avril à 44 % au 5 juin).

7. L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs

Le **droit de réplique** a été exercé pour **presque 64 % des questions** (258 répliques pour les 404 questions), contre 63 % en 2022-2023 et 70 % en 2021-2022. Les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont recouru le plus souvent à cette faculté, respectivement pour 84 % et 79 % de leurs questions. En revanche, les groupes du Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants et du Rassemblement Démocratique et Social Européen n'ont répliqué que pour 4 % de leurs questions, soit 1 réplique sur 25 questions posées par chacun des deux groupes.

La durée de la réplique reste très variable : certaines répliques ne durent en effet que quelques secondes quand d'autres dépassent la durée de la question. Ainsi **ce sont presque 57 % des répliques qui durent plus de 30 secondes** (soit plus du quart de la durée du temps de parole alloué à chaque sénateur), **et 15 % plus de la moitié du temps de parole** (soit 1 minute et plus).

La ministre chargée des relations avec le Parlement a regretté, lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 15 mai 2024, que certains orateurs réservent la part la plus importante de leur temps de parole à leur réplique alors que le ministre avait apporté une réponse détaillée. Elle a estimé que cette pratique n'était pas conforme à l'esprit de l'exercice et qu'il fallait que les ministres aient connaissance de l'enjeu des questions.

Le Président a rappelé à cette occasion le principe posé en 2016 selon lequel la durée de la réplique de l'orateur devait être inférieure à celle de la question posée. Il a demandé aux Présidents de groupe de le rappeler à leurs collègues en vue de leurs interventions.

Depuis ce rappel, on dénombre, au cours des trois séances de questions au Gouvernement qui l'ont suivi, **huit questions d'une durée inférieure à la réplique** dont :

- 2 questions inférieures à 15 secondes ayant permis des répliques de 1 min 58 s et 1 min 32 s ;

- 4 questions inférieures à 45 secondes ayant chacune donné lieu à des répliques supérieures à 1 min 29 s.

Au fil des dernières années, le nombre de ces questions était resté faible et relativement constant : 4 questions d'une durée inférieure à 45 secondes en 2020, 7 en 2021, 5 en 2022. Une **hausse** a été constatée depuis **avec 10 questions en 2023 et 17 questions du 1^{er} janvier au 5 juin 2024**.

B. UNE BAISSÉ SENSIBLE DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

Tout comme pour les questions d'actualité au Gouvernement, le nombre de séances de questions orales a subi une nette diminution en 2023-2024, principalement en raison de la suspension des travaux en séance publique après le 10 juin 2024. Le nombre de questions orales discutées en séance accuse ainsi une baisse de l'ordre de 25 % par rapport à l'année précédente. Pour autant, le nombre de sénateurs ayant pu poser une question orale en séance est équivalent, et même très légèrement supérieur, à celui constaté en 2022-2023.

1. Un nombre de questions orales discutées en recul par rapport au record de l'année précédente

L'année 2022-2023 s'était caractérisée par un nombre inégalé de 588 questions orales discutées en séance, soit 40 % de plus qu'en 2020-2021, qui constituait jusqu'alors l'année record depuis le début de la V^e République

avec 421 questions orales discutées, et 82 % de plus que la moyenne constatée au cours des dix dernières années (322 questions orales discutées).

Au cours de l'année 2022-2023, **deux modifications tenant aux questions orales**, issues des propositions formulées au printemps 2021 par le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, **avaient produit leur plein effet** :

- la possibilité pour la Conférence des Présidents d'organiser des **séances de questions orales supplémentaires, lors des semaines de contrôle, le jeudi matin à 10 h 30** ;

- la **réduction**, depuis le 1^{er} octobre 2021, de 2 min 30 à **2 minutes** du temps accordé à l'auteur de la question, réplique comprise, et à la **réponse du Gouvernement**, cette adaptation permettant d'inscrire jusqu'à 45 questions orales, contre 36 antérieurement, lors des séances du mardi matin, et jusqu'à 30 lors des séances du jeudi matin qui débutent à 10 h 30.

L'impact de ces nouvelles modalités aura été moindre en 2023-2024. En effet, **12 séances de questions orales seulement ont pu être organisées, contre 17 l'année précédente**, en raison des particularités du calendrier (nombreux jours fériés en milieu de semaine) et de la suspension des travaux en séance publique après la dissolution de l'Assemblée nationale (suppression d'une séance de questions orales programmée le 25 juin 2024 et absence de session extraordinaire durant l'été).

| | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Questions orales déposées | 467 | 354 | 548 | 537 | 636 | 583 |
| Nombre de séances | 11 | 9 | 12 | 9 | 17 | 12 |
| Questions orales discutées | 391 | 309 | 421 | 339 | 588 | 436 |
| Questions discutées/déposées | 83,7 % | 87,3 % | 76,8 % | 63,1 % | 92,5 % | 74,8 % |

Huit séances, soit deux de moins que l'année précédente, se sont tenues **le mardi matin**, l'article 77, alinéa 1, du Règlement du Sénat prévoyant que cette matinée « *est réservée par priorité aux questions orales* » et **quatre séances supplémentaires le jeudi matin** de semaines de contrôle, au lieu de six l'année précédente. Toutefois, la séance organisée le jeudi 1^{er} février à la suite de la suppression d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement et afin d'assurer le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution¹ ne comportait que huit questions.

¹ *Supra* au A du présent IV relatif aux questions d'actualité au Gouvernement

En 2023-2024, le **nombre de questions orales déposées (583)**, est en recul par rapport à celui de l'année précédente (636), le plus élevé jamais enregistré. Toutefois, si l'on excepte cette dernière année, il demeure supérieur à la moyenne des autres années antérieures, bien que le dépôt de questions orales ait pratiquement cessé à compter de la mi-juin 2024.

Parmi les 583 questions déposées, 44 résultent de la **transformation en question orale par leur auteur d'une question écrite restée sans réponse au-delà du délai réglementaire de deux mois**, comme le permet l'article 75 du Règlement (contre 25 en 2022-2023, 40 en 2021-2022, 27 en 2020-2021 et 12 en 2019-2020). Ce même article a été modifié en juin 2021 afin que la question convertie prenne rang au rôle des questions orales à la date de sa publication, et non plus à celle de la transformation. L'antériorité sur le rôle étant l'un des critères d'inscription à l'ordre du jour d'une séance, il s'agit là d'une incitation à reprendre sous la forme de question orale une question écrite restée sans réponse. Ainsi, au cours de l'année parlementaire, 35 questions orales issues de la transformation d'une question écrite ont été discutées en séance publique, ce qui a permis à leur auteur d'obtenir une réponse du Gouvernement.

Le **nombre de questions orales discutées** (436 questions) représente **74,8 % du flux de questions orales déposées** durant la même période, soit une proportion nettement moindre qu'en 2022-2023 (92,5 %). Ce recul est bien entendu imputable à la suspension des travaux en séance publique, et donc des séances de questions orales, après la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour s'est établi à **52 jours**, davantage qu'en 2022-2023 (40 jours) et 2021-2022 (42 jours), alors qu'il était de 69 jours en 2020-2021 et de 80 jours en 2019-2020. Il faut toutefois noter que les sénateurs ayant déposé plusieurs questions orales ne privilégient pas systématiquement l'inscription de leur question la plus récente et préfèrent parfois obtenir une réponse sur une question déposée depuis plusieurs mois.

254 questions, soit 58 % des questions discutées, l'ont été dans les 30 jours suivant leur dépôt, et 87 autres entre 31 et 60 jours après leur publication au *Journal officiel*. Au total, 341 questions discutées, soit 78 %, ont été examinées dans un délai de deux mois après leur dépôt.

2. Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs

223 sénateurs ont procédé au dépôt d'une question orale en 2023-2024 et 218 d'entre eux ont posé une question en séance publique¹. On doit souligner que ce nombre est légèrement supérieur à celui constaté l'année précédente (215 sénateurs ayant posé une question orale en séance publique), alors même que le nombre de séances est passé de 17 à 12.

La moyenne s'établit à **1,7 question orale déposée par sénateur** au cours de l'année 2023-2024, mais 36 % d'entre eux n'en ont déposée aucune et près de 56 % (196 sénateurs) un nombre compris entre 1 et 4. En revanche, très au-dessus de la moyenne, 27 sénateurs (8 %) ont déposée de 5 à 9 questions orales.

Quoique moins prononcées, des disparités se retrouvent aussi dans la répartition entre groupes politiques des questions orales déposées. En effet, celle-ci n'est pas pleinement proportionnelle à leur effectif, environ 2 questions orales ayant en moyenne été déposées par les sénateurs des groupes Union Centriste, CRCE-K et GEST contre 1,5 en moyenne pour les membres du groupe Les Républicains et 1,4 pour ceux du groupe Les Indépendants.

De tels écarts résultent de la nature même de la procédure des questions orales, prérogative individuelle dont l'usage reste à la libre appréciation de chaque sénateur.

¹ 3 sénateurs ont posé en séance publique une question déposée au cours de l'année parlementaire précédente et 8 sénateurs ont déposée une question durant l'année parlementaire sans poser de question, soit qu'ils n'aient pas été disponibles lors des créneaux de séance, soit que la question n'ait pu être inscrite faute de séance de questions orales entre la dissolution de l'Assemblée nationale et la fin de l'année parlementaire.

Évolution par groupe du nombre des questions déposées

| Groupes | Questions déposées en 2018-2019 | Questions déposées en 2019-2020 | Questions déposées en 2020-2021 | Questions déposées en 2021-2022 | Questions déposées en 2022-2023 | Questions déposées en 2023-2024 |
|-------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Les Républicains | 209 (44,8 %) | 137 (38,7 %) | 254 (46,3 %) | 251 (46,7 %) | 237 (37,3 %) | 198 (34,0 %) |
| SER | 84 (18,0 %) | 71 (20,1 %) | 91 (16,6 %) | 82 (15,3 %) | 122 (19,2 %) | 108 (18,5 %) |
| UC | 94 (20,1 %) | 71 (20,1 %) | 103 (18,7 %) | 113 (21,0 %) | 141 (22,2 %) | 116 (19,9 %) |
| LaREM puis RDPI | 23 (4,9 %) | 22 (6,2 %) | 30 (5,5 %) | 23 (4,3 %) | 37 (5,8 %) | 37 (6,4 %) |
| CRCE | 25 (5,4 %) | 24 (6,7 %) | 26 (4,7 %) | 16 (3,0 %) | 29 (4,6 %) | 35 (6,0 %) |
| Les Indépendants | 5 (1,1 %) | 7 (2,0 %) | 11 (2,0 %) | 10 (1,9 %) | 23 (3,6 %) | 25 (4,3 %) |
| RDSE | 25 (5,4 %) | 17 (4,8 %) | 16 (2,9 %) | 23 (4,3 %) | 26 (4,1 %) | 28 (4,8 %) |
| GEST ¹ | | | 12 (2,2 %) | 17 (3,2 %) | 20 (3,1 %) | 33 (5,7 %) |
| NI | 2 (0,4 %) | 5 (1,4 %) | 5 (0,9 %) | 2 (0,4 %) | 1 (0,2 %) | 3 (0,5 %) |
| TOTAL | 467 | 354 | 548 | 537 | 636 | 583 |

S'agissant des **questions discutées en séance publique**, la moyenne s'établit à **1,2 question orale par sénateur** en 2023-2024, 37 % des sénateurs n'étant pas intervenus alors que 45 % d'entre eux (156 sénateurs) sont intervenus 1 à 2 fois et 17 % (60 sénateurs) 3 à 4 fois, 2 sénateurs étant intervenus à 5 reprises lors des séances de questions orales de l'année.

Les écarts à la moyenne entre sénateurs ou entre groupes politiques sont ici beaucoup moins accusés que ceux constatés pour le dépôt des questions orales, l'effectif des groupes tout comme le délai écoulé depuis la dernière question posée en séance par le sénateur figurant parmi les critères définis par la Conférence des Présidents pour l'inscription des questions orales à l'ordre du jour.

¹ Création du groupe Écologiste – Solidarité et territoires le 6 octobre 2020.

Répartition par groupe des questions orales discutées en séance publique

| Groupes | Questions discutées en 2018-2019 | Questions discutées en 2019-2020 | Questions discutées en 2020-2021 | Questions discutées en 2021-2022 | Questions discutées en 2022-2023 | Questions discutées en 2023-2024 |
|------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Les Républicains | 166 (42,5 %) | 128 (41,4 %) | 189 (44,9 %) | 147 (43,4 %) | 243 (41,3 %) | 168 (38,5 %) |
| SER | 89 (22,8 %) | 61 (20,0 %) | 77 (18,3 %) | 61 (17,9 %) | 113 (19,2 %) | 83 (19,0 %) |
| UC | 67 (17,1 %) | 56 (18,1 %) | 75 (17,8 %) | 61 (18,0 %) | 110 (18,7 %) | 74 (17,0 %) |
| LaREM puis RDPI | 18 (4,6 %) | 20 (6,5 %) | 20 (4,7 %) | 19 (5,6 %) | 34 (5,8 %) | 27 (6,2 %) |
| CRCE | 22 (5,6 %) | 17 (5,4 %) | 23 (5,5 %) | 15 (4,4 %) | 26 (4,4 %) | 24 (5,5 %) |
| Les Indépendants | 7 (1,8 %) | 7 (2,2 %) | 10 (2,4 %) | 7 (2,1 %) | 17 (2,9 %) | 15 (3,4 %) |
| RDSE | 20 (5,1 %) | 17 (5,4 %) | 12 (2,9 %) | 17 (5,0 %) | 23 (3,9 %) | 20 (4,6 %) |
| GEST | - | - | 10 (2,4 %) | 11 (3,2 %) | 20 (3,4 %) | 23 (5,3 %) |
| NI | 2 (0,5 %) | 3 (0,9 %) | 5 (1,2 %) | 1 (0,3 %) | 2 (0,3 %) | 2 (0,5 %) |
| TOTAL | 391 | 309 | 421 | 339 | 588 | 436 |

3. Une présence ministérielle en séance concentrée sur certains membres du Gouvernement

Si la quasi-totalité des membres du Gouvernement en ont été destinataires en 2023-2024, **plus des deux-tiers des questions orales ont été adressées à huit ministres seulement.**

Le **ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a été le plus sollicité**, avec 88 questions orales, soit 15 % du total. Arrivent ensuite les ministres chargés **de l'intérieur** (56 questions), **de la santé et de la prévention** (51 questions), **des collectivités territoriales et de la ruralité** (44 questions), **du travail, de la santé et des solidarités**¹ (42 questions), **de l'économie et des finances** (39 questions), **de l'agriculture** (39 questions) et **de l'éducation nationale** (38 questions).

¹ Celle-ci ayant repris les attributions du ministre de la santé et de la prévention à la suite du remaniement gouvernemental du 11 janvier 2024.

Toutefois, **parmi les huit ministres les plus interrogés, seuls deux ont apporté eux-mêmes des réponses en séance publique** : MM. Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (33 réponses) et Marc FESNEAU, ministre de l'agriculture (21 réponses), participant chacun à 3 séances.

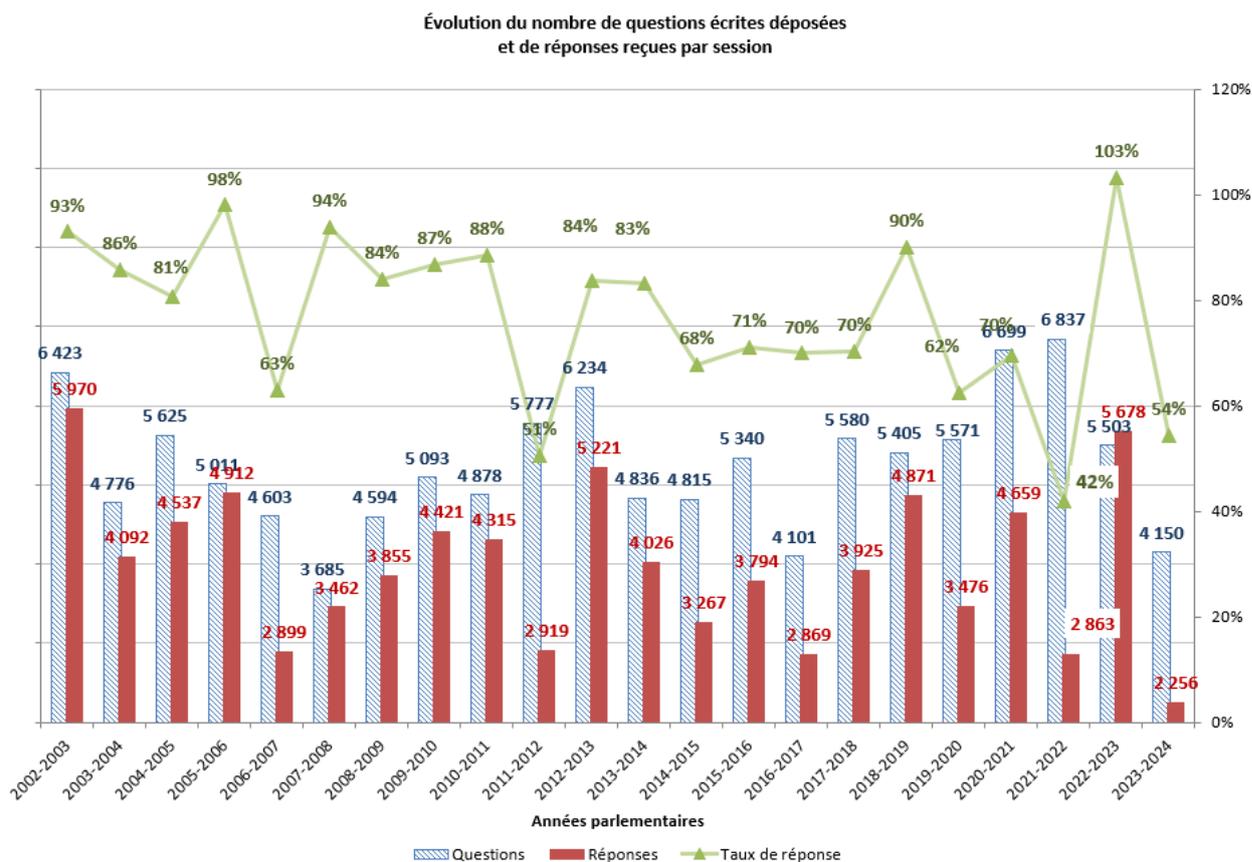
Deux autres ministres de plein exercice, Mmes Sylvie RETAILLEAU, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (11 réponses) et Rachida DATI, ministre de la culture (1 réponse) ont participé respectivement à 5 et à 1 séance.

Alors que **23 membres du Gouvernement** différents se sont succédé lors des 12 séances de questions orales de l'année 2023-2024, **l'essentiel des réponses a été apporté par des ministres délégués ou secrétaires d'État. La moitié des réponses se concentrent sur six d'entre eux** : Mmes Dominique FAURE, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité (présente à 2 séances pour 44 réponses), Sarah EL HAÏRY, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel, puis ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles (3 séances pour 43 réponses), Fadila KHATTABI, ministre déléguée chargée des personnes âgées et des personnes handicapées (4 séances pour 39 réponses), Marina FERRARI, secrétaire d'État chargée du numérique (4 séances pour 37 réponses), Sabrina AGRESTI-ROUBACHE, ministre déléguée chargée de la citoyenneté et de la ville (3 séances pour 33 réponses) et Aurore BERGÉ, ministre déléguée chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (1 séance pour 23 réponses).

Le Gouvernement s'efforce de confier les réponses aux questions adressées aux ministres de plein exercice à un ministre délégué ou un secrétaire d'État relevant du pôle ministériel concerné. Il arrive toutefois très régulièrement que ceux-ci répondent à des questions hors de leur champ de compétences, ce qui ne favorise pas la qualité de l'échange avec l'auteur de la question. Le Président du Sénat a souligné ce point lors de la Conférence des Présidents du 11 juillet 2023 en souhaitant que la représentation du Gouvernement à ces séances soit plus équilibrée et plus en rapport avec les ministères dont dépendent les questions posées.

C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE FORTE BAISSÉ DU NOMBRE DE QUESTIONS POSÉES ET DE RÉPONSES REÇUES

Avec **4 150 questions écrites déposées** et **2 256 réponses reçues** (contre 5 503 questions et 5 678 réponses en 2022-2023), l'année 2023-2024 se caractérise par une baisse, par rapport aux sessions précédentes, du nombre de questions posées et de réponses reçues du Gouvernement.



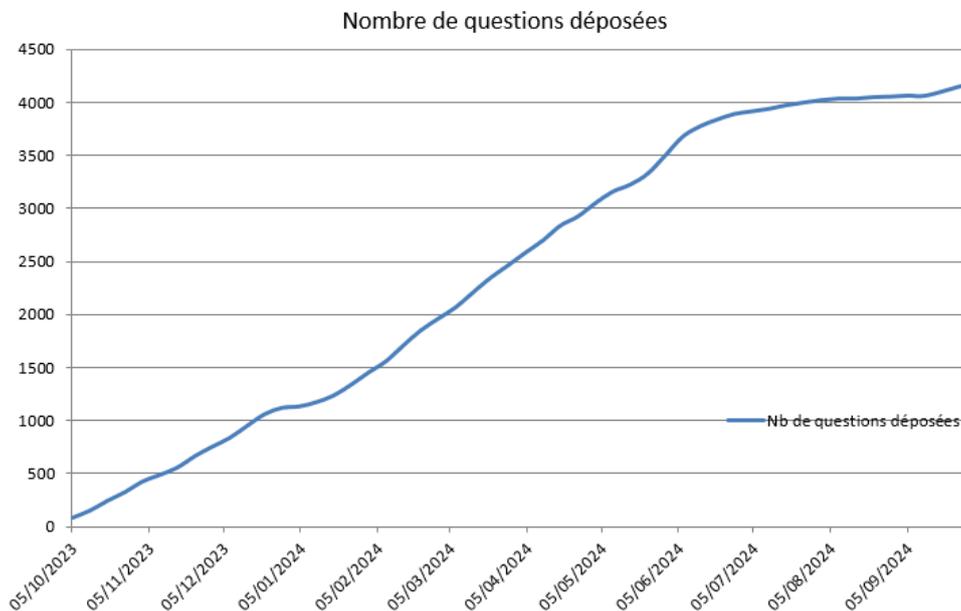
Cette baisse, qui s'est amorcée dès les premiers mois de la session, s'est accentuée à partir de la mi-juin à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale et plus encore après la démission du Gouvernement. Depuis celle-ci, le 16 juillet 2024, une majorité de sénateurs a cessé de poser des questions et le Gouvernement n'a plus transmis de réponse.

Il est à noter que la traditionnelle **caducité des questions écrites et orales** en attente de réponse prononcée à chaque changement de législature n'est pas intervenue, en 2024, dès l'ouverture de la nouvelle législature. Lors de sa réunion du 18 juillet 2024, la Conférence des Présidents a en effet acté la caducité de ces questions mais, à titre exceptionnel et compte tenu de la situation, a prévu son application effective à l'entrée en fonction d'un gouvernement de plein exercice. La caducité de 3 699 questions écrites en attente de réponse n'est ainsi intervenue qu'en toute fin d'année parlementaire, après la nomination d'un nouveau Gouvernement le 21 septembre 2024. De ce fait, les questions caduques redéposées, dont le volume est habituellement important, ne l'ont été qu'à compter du début de l'année parlementaire 2024-2025.

1. Un instrument inégalement utilisé par les sénateurs

Le **nombre de questions** posées au cours de la session 2023-2024 accuse un **net recul par rapport aux sessions précédentes** : la baisse est de 24,6 % par rapport à la session 2022-2023, de 39,3 % par rapport à 2021-2022 et de 38 % par rapport à 2020-2021. Le volume de questions n'a jamais été aussi bas depuis la session 2016-2017.

La dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin, puis la démission du Gouvernement, le 16 juillet, ont eu un effet direct sur la quantité de questions comme l'indique la courbe ci-dessous. Le nombre moyen de questions posées par semaine est tombé à 27 à partir de mi-juin alors qu'il s'élevait à 102 depuis le début de la session.



La baisse du nombre de questions posées était cependant déjà amorcée avant ces événements puisqu'entre les mois d'octobre 2023 et mai 2024 leur nombre était en retrait de 12 % par rapport aux huit premiers mois de la session 2022-2023 (3 492 questions posées contre 3 976).

Le dépôt de questions écrites reste un instrument largement utilisé par les sénateurs puisque 308, soit presque 90 % d'entre eux, y ont eu recours pendant la session. On constate cependant que le nombre de sénateurs recourant le plus régulièrement à cet outil est en diminution. Ainsi, 58 sénateurs ont posé au cours de la session 21 questions ou plus contre 70 en 2022-2023 et 101 en 2021-2022. Par ailleurs, le nombre de sénateurs n'ayant posé qu'une seule question a, pour sa part, augmenté par rapport aux deux sessions précédentes : 39 en 2023-2024 contre 28 en 2022-2023 et 27 en 2021-2022.

Répartition des auteurs par nombre de questions déposées

| | Plus de 100 | 51 à 100 | 21 à 50 | 10 à 20 | Moins de 10 (dont 1 question) |
|--|-------------|----------|---------|---------|-------------------------------|
| Session 2021-2022 Nombre de sénateurs | 6 | 21 | 74 | 64 | 130 (27) |
| Session 2022-2023 Nombre de sénateurs | 4 | 9 | 57 | 73 | 149 (28) |
| Session 2023-2024 Nombre de sénateurs | 3 | 6 | 49 | 79 | 171 (41) |

En moyenne, un sénateur a posé 12 questions écrites en 2023-2024. Le nombre de questions posées diffère d'un élu à l'autre, les écarts pouvant être considérables. Ainsi, **12,4 % des questions émanent des trois sénateurs les plus actifs** (soit moins de 1 % des sénateurs), avec respectivement 236, 160 et 120 questions¹. Par ailleurs, un cinquième des questions a été posé par huit sénateurs seulement (qui totalisent 822 questions), tandis qu'un autre cinquième a été posé par 184 sénateurs (avec 826 questions).

S'agissant des **75 sénateurs nouvellement élus en 2023**, on constate que certains ont rapidement fait usage de cet outil tandis que d'autres n'y ont pas encore eu recours. Ainsi, deux nouveaux élus ont posé chacun

¹ Ces volumes restent cependant inférieurs au nombre de questions posées les années précédentes par un seul sénateur qui avait été l'auteur de 598 questions en 2022-2023, 760 en 2021-2022 et 544 en 2020-2021.

62 questions, 24 sénateurs plus de 10 questions, tandis que dix de ces sénateurs (soit 13 %) n'en ont encore posé aucune. Au total les nouveaux sénateurs ont posé 870 questions soit 11,6 questions en moyenne, au même niveau que les autres sénateurs.

En dépit de la forte baisse du taux de réponse constatée en 2023-2024, seulement **10,4 % (424) des questions posées consistent en des questions de rappel** visant à relancer le ministre destinataire d'une question restée sans réponse depuis plus de deux mois alors qu'elles représentaient plus de 16 % (897) des questions déposées en 2022-2023.

La répartition des dépôts par groupe politique traduit l'utilisation, par chaque sénateur, de cet outil à sa seule disposition : le rapport entre le nombre total des dépôts réalisés par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle en effet des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants qui réunit 6 % des sénateurs, est à l'origine de 2 % des dépôts, les questions des sénateurs du groupe Union Centriste, qui représentent 16 % des sénateurs, s'élèvent à 22 % du total.

Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

| Groupes | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| Les Républicains | 2 902 | 2 059 | 1 648 |
| | 42 % | 37,5 % | 39,7 % |
| SER | 827 | 543 | 632 |
| | 12 % | 10 % | 15,2 % |
| UC | 1 246 | 1 445 | 896 |
| | 18 % | 26 % | 21,6 % |
| LaREM puis RDPI | 149 | 163 | 93 |
| | 2 % | 3 % | 2,2 % |
| CRCE puis CRCE-K | 385 | 214 | 333 |
| | 6 % | 4 % | 8 % |
| Les Indépendants | 187 | 120 | 145 |
| | 3 % | 2 % | 3,5 % |
| RDSE | 281 | 297 | 181 |
| | 4 % | 5,5 % | 4,4 % |
| GEST | 96 | 56 | 117 |
| | 1 % | 1 % | 2,8 % |

| Groupes | 2021-2022 | 2022-2023 | 2023-2024 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| NI | 764 | 606 | 105 |
| | 11 % | 11 % | 2,6 % |
| Total | 6 837 | 5 503 | 4 150 |

En ce qui concerne l'objet des questions, la liste des ministères les plus interrogés reste stable au fil des années comme le retrace le tableau ci-après même si le classement évolue au fil des sessions.

**Liste des ministères les plus interrogés
(regroupement par pôle ministériel)**

| 2021-2022 | | 2022-2023 | | 2023-2024 | |
|--|-------|--|-------|--|-----|
| Transition écologique et cohésion des territoires | 1 317 | Intérieur et outre-mer | 1 064 | Travail, santé, prévention, solidarités | 919 |
| Santé et prévention | 1 213 | Transition écologique et cohésion des territoires | 814 | Transition écologique et cohésion des territoires | 662 |
| Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 657 | Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 784 | Intérieur et outre-mer | 599 |
| Intérieur et outre-mer | 641 | Santé et prévention | 766 | Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 573 |
| Agriculture et souveraineté alimentaire | 438 | Agriculture et souveraineté alimentaire | 341 | Agriculture et souveraineté alimentaire | 277 |
| Éducation nationale et jeunesse | 329 | Éducation nationale et jeunesse | 315 | Éducation nationale et jeunesse | 261 |

| 2021-2022 | | 2022-2023 | 2023-2024 |
|---|-------|-----------|-----------|
| Total des 6 ministères les plus interrogés | 4 595 | 4 084 | 3 291 |
| Poids dans le total des questions écrites déposées | 67 % | 74 % | 79 % |

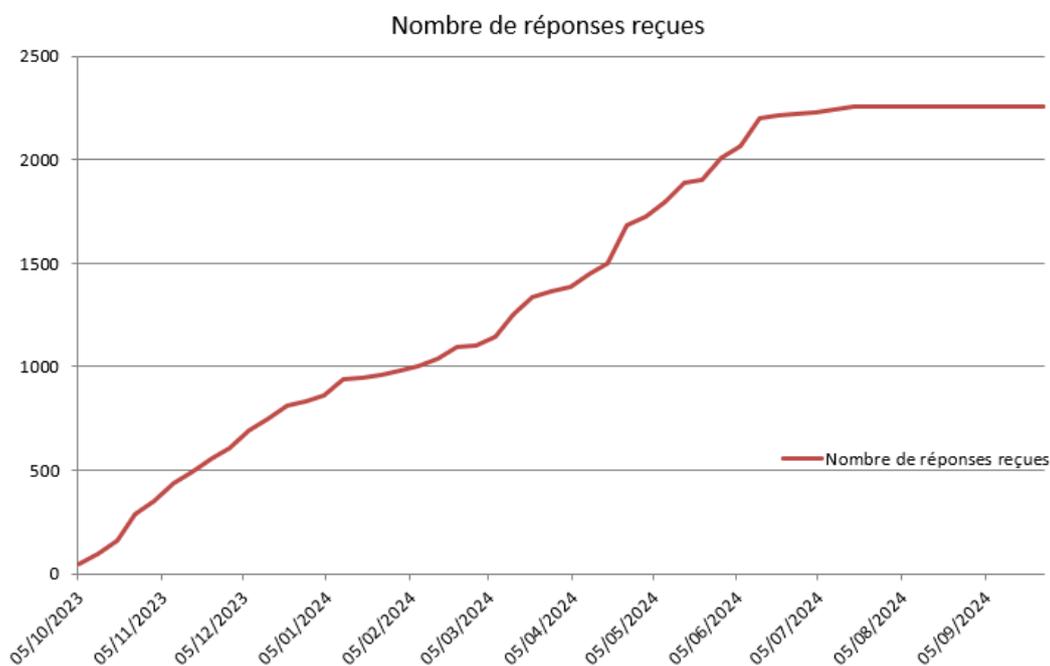
Pour le reste, il apparaît difficile de tracer une thématique plus précise des questions écrites, tant leur champ est vaste et divers, et fluctue en outre au gré des sujets à l'ordre du jour.

2. La dégradation du taux de réponse aux questions écrites

Le nombre de réponses du Gouvernement a chuté fortement, le taux de réponse s'établissant à 54,4 % en 2023-2024 (2 256 réponses) contre 103 % en 2022-2023 (5 678 réponses)¹. Il convient toutefois de nuancer l'importance de ce recul, la session 2022-2023 ayant été marquée par un taux de réponse historiquement élevé, le nombre de réponses transmises durant cette année parlementaire (5 678) ayant été supérieur à celui des questions déposées (5 503). **Le taux de réponse sur la législature, période traditionnellement retenue pour les analyses, s'élève, sur l'ensemble de la XVI^e législature à 69 %.** Au 18 juillet 2024, 3 639 questions écrites déposées restaient en attente de réponse.

La dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2024, puis la démission du Gouvernement, le 16 juillet, ont fortement affecté le taux de réponse du Gouvernement. En effet, entre la dissolution et l'ouverture de la XVII^e législature, le 18 juillet, seulement 11 réponses ont été transmises en moyenne chaque semaine par le Gouvernement contre 56 précédemment. Par ailleurs, **aucune réponse n'a été transmise par le Gouvernement démissionnaire après le 18 juillet.** Le taux de réponse de la session 2023-2024 a ainsi baissé de 4 points entre juin et septembre (58,4 % à 54,4 %).

¹ Le taux de réponse était de 42 % en 2021-2022 (année marquée par le double record du plus grand nombre de questions posées et le plus petit nombre de réponses obtenues) et 70 % en 2020-2021.



Le nombre de réponses était déjà en baisse avant ces événements. Ainsi, sur les huit premiers mois de la session 2023-2024 (d'octobre à mai), les réponses étaient en retrait de 50 % par rapport à la même période de 2022-2023 (2 012 réponses contre 4 068) alors que le nombre de questions n'avait baissé que de 12 % (3 492 questions contre 3 976 entre octobre 2022 et mai 2023).

La nomination en deux temps, le 12 janvier 2024 puis le 9 février, des ministres **du Gouvernement Attal a participé à cette dégradation du taux de réponse**. En effet, les questions écrites qui avaient été adressées aux ministres délégués et aux secrétaires d'État du précédent Gouvernement n'ont pas reçu de réponse pendant cette période, les sénateurs ayant continué de poser dans l'intervalle des questions relevant de ces portefeuilles ministériels.

Le retard pris dans la transmission des réponses à ces questions n'a pas été rattrapé par le Gouvernement. Cette situation a conduit la **Conférence des Présidents à déplorer**, à deux reprises, le 20 mars puis le 15 mai 2024, le recul du taux de réponse depuis le début de la législature – **en baisse de 5 points entre janvier et mai (de 75 % à 70 %)** – et à appeler plusieurs ministres à corriger le tir : la ministre de la culture (taux de réponse en baisse de 8 % entre mi-janvier et mi-mars), le ministre de l'agriculture (- 6% sur la même période), le ministre des armées (aucune réponse transmise entre décembre et mai), le ministre délégué aux transports (8 réponses de décembre à mai).

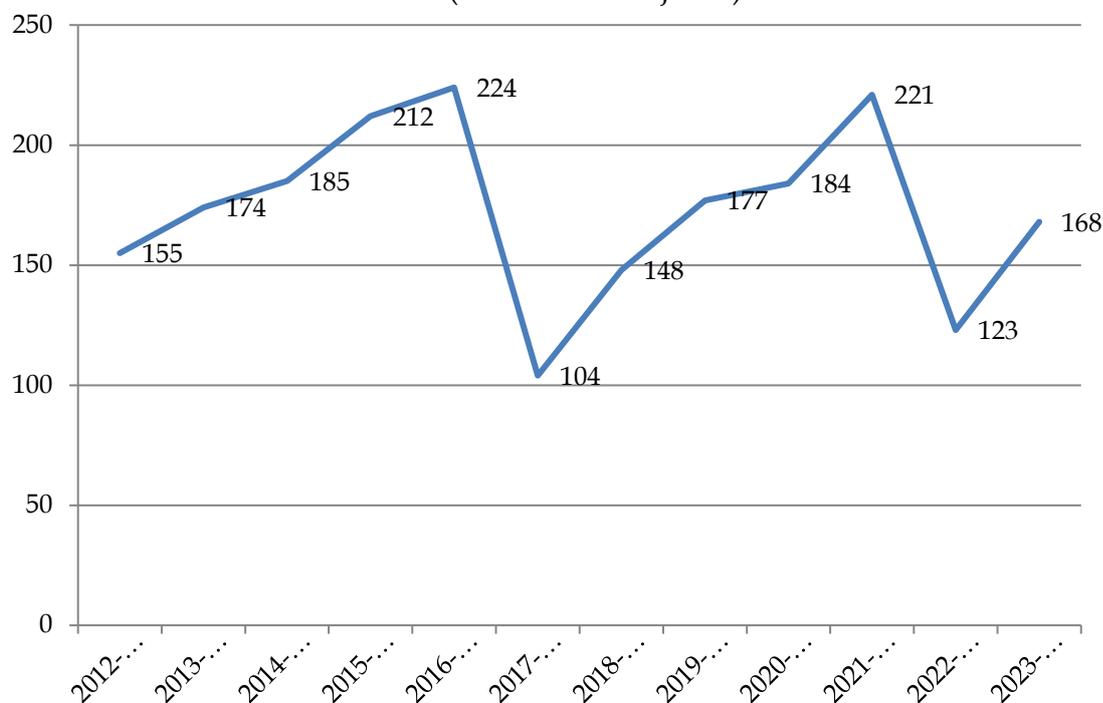
Le Gouvernement s'est montré sensible à ces rappels, la moyenne hebdomadaire des réponses transmises ayant augmenté, à la suite de ceux-ci, de 54 à 72. Il a également continué de suivre avec attention la publication, sur le site internet, du « palmarès des ministres », les services du Sénat et ceux du Premier ministre ayant procédé en concertation aux ajustements techniques nécessaires pour tenir compte de la constitution en deux temps du

Gouvernement. La dissolution de l'Assemblée nationale puis la démission du Gouvernement ont toutefois mis un terme au redressement du taux de réponse.

3. Des délais de réponse qui se détériorent

Le délai moyen de réponse s'est détérioré au cours de la session puisqu'il s'est établi à **168 jours** contre **123 jours** en 2022-2023. Il reste cependant inférieur au délai moyen des sessions antérieures :

**Évolution du délai moyen de réponse
aux questions écrites des sénateurs
(en nombre de jours)**



Ce délai moyen est très supérieur au délai de deux mois prévu par le Règlement du Sénat. 89 % des réponses (contre 77 % en 2022-2023 et 83 % en 2021-2022) ont été apportées au-delà de ce délai, conduisant parfois au dépôt de questions de rappel (424 soit 10,4 % des questions déposées).

Le délai moyen de réponse diffère sensiblement selon les ministères. Les délais varient de 25 à 227 jours d'un ministère à l'autre (23 à 170 en 2022-2023 et 45 à 328 en 2021-2022), sans que soit établie une correspondance directe avec le volume des questions à traiter de chaque ministère. À titre d'exemple, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a examiné 104 des 160 questions posées dans un délai moyen de 97 jours, alors que le secrétariat d'État à la ville et à la citoyenneté n'a répondu qu'à 2 des 9 questions posées dans un délai moyen de 164 jours.

Au 18 juillet 2024, terme de la XVI^e législature, le taux de réponse dans les délais réglementaires atteignait, sur l'ensemble de la législature, 15 %. L'ensemble de ces données figurent dans la synthèse ci-après.



Direction de la Séance

QUESTIONS ECRITES

Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs situation au 18/07/2024 sur la XVI^{ème} législature

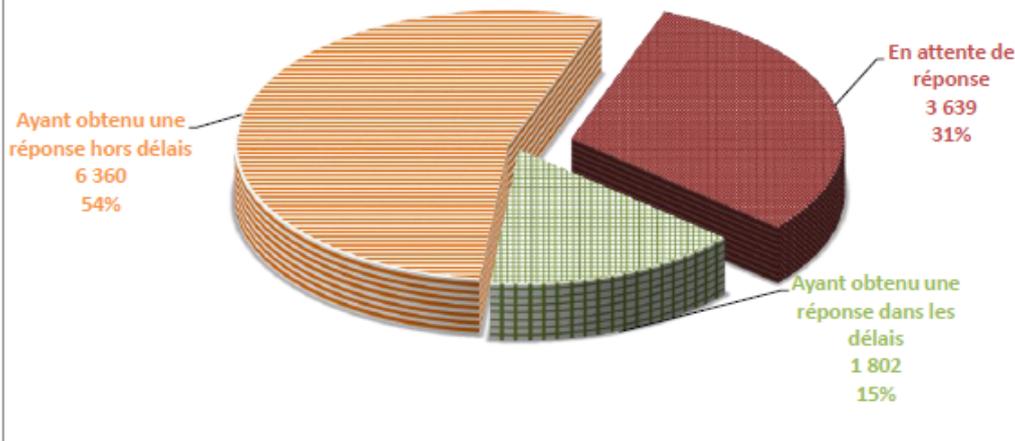
Chiffres clés du Gouvernement

| | |
|---|--|
| 3 639 | questions en attente de réponse sur les 11 801 questions posées par les Sénateurs depuis le 30/06/2022 |
| en augmentation de 23 entre le 11/07/2024 et le 18/07/2024 | |

Le nombre de questions en attente de réponse tient compte des questions retirées, caduques et réattribuées

| | entre le et le | 11/07/2024 18/07/2024 <small>(sur la dernière période)</small> | 30/06/2022 18/07/2024 <small>(sur la législature)</small> |
|--|-------------------|--|---|
| Nombre de questions ayant obtenu une réponse dans les délais (< 60 jours) <small>(après réattributions éventuelles)</small> | | 0 | 1 802 |
| Taux de réponse dans les délais | | | 15% |
| Nombre de questions ayant obtenu une réponse <small>(après réattributions éventuelles)</small> | | 11 | 8 162 |
| Taux de réponse total | | | 69% |
| Nombre de questions posées par les Sénateurs <small>(après retraits, caducité et réattributions)</small> | | 34 | 11 801 |

Répartition par statut des 11 801 questions posées par les Sénateurs (après retraits, caducité et réattributions)



Le classement de ministres, selon le taux de réponse apporté, sur la XVI^e législature, s'établit comme suit au 18 juillet 2024 :



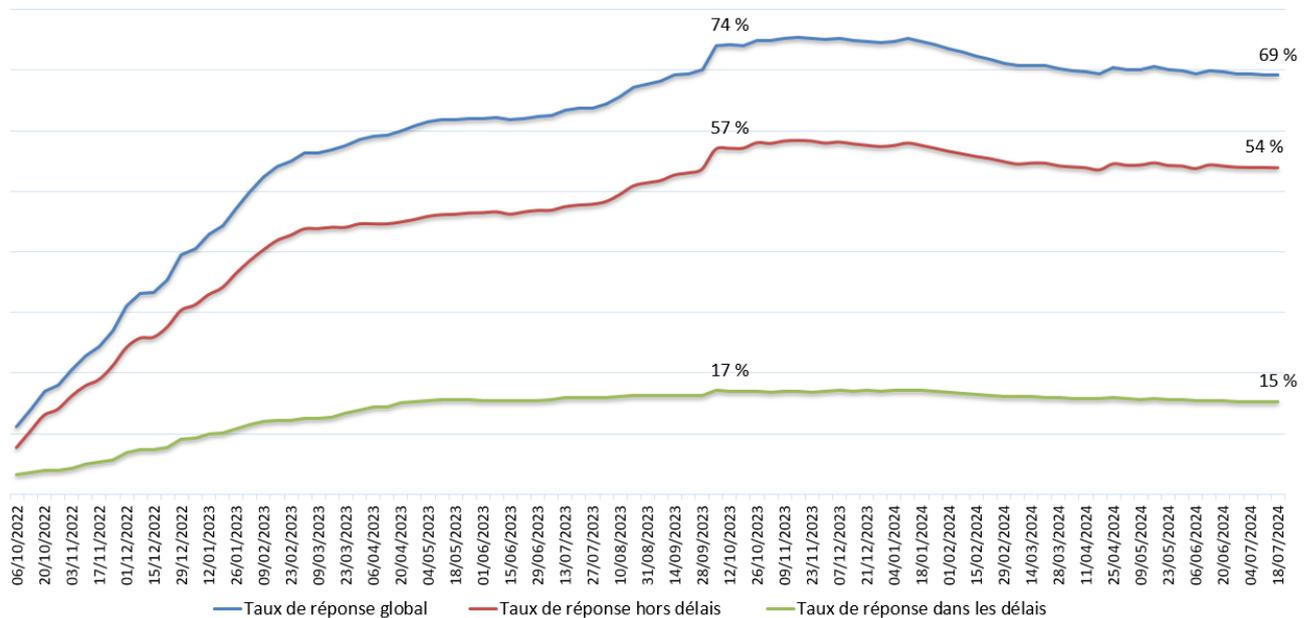
QUESTIONS ECRITES
Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs
Situation au 18/07/2024 sur la XVI^e législature

CLASSEMENT DES MINISTRES
SELON LE TAUX DE RÉPONSE

Classement par taux de réponse sur la législature du plus faible au plus élevé
puisque en cas d'égalité de la valeur entière du taux de réponse, par nombre de questions en attente de réponse du plus élevé au plus faible

| | Taux de réponse | Nombre de questions en attente de réponse | Nombre de questions ayant obtenu une réponse |
|---|-----------------|---|--|
| Total Gouvernement | 69% | 3 639 | 8 162 |
| 1 Agriculture et souveraineté alimentaire (MD) | 28% | 23 | 9 |
| 2 Ville et citoyenneté | 43% | 8 | 6 |
| 3 Enfance, jeunesse et familles | 48% | 46 | 43 |
| 4 Développement et partenariats internationaux | 50% | 1 | 1 |
| 5 Santé et prévention | 57% | 641 | 859 |
| 6 Armées | 58% | 30 | 41 |
| 7 Égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations | 58% | 5 | 7 |
| 8 Mer et biodiversité | 61% | 91 | 145 |
| 9 Logement | 64% | 120 | 216 |
| 10 Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 65% | 322 | 602 |
| 11 Travail, santé et solidarités | 65% | 280 | 514 |
| 12 Premier ministre | 66% | 19 | 37 |
| 13 Transition écologique et cohésion des territoires | 68% | 254 | 549 |
| 14 Intérieur et outre-mer | 69% | 385 | 841 |
| 15 Agriculture et souveraineté alimentaire | 69% | 219 | 495 |
| 16 Transports | 70% | 123 | 289 |
| 17 Entreprises, tourisme et consommation | 70% | 46 | 105 |
| 18 Collectivités territoriales et ruralité | 71% | 266 | 638 |
| 19 Comptes publics | 71% | 96 | 237 |
| 20 Enseignement supérieur et recherche | 71% | 64 | 158 |
| 21 Personnes âgées et personnes handicapées | 73% | 108 | 292 |
| 22 Numérique | 73% | 24 | 65 |
| 23 Justice | 77% | 87 | 295 |
| 24 Sports, jeux Olympiques et Paralympiques | 77% | 25 | 82 |
| 25 Outre-mer | 78% | 2 | 7 |
| 26 Culture | 80% | 41 | 159 |
| 27 Éducation nationale et jeunesse | 81% | 123 | 515 |
| 28 Europe et affaires étrangères | 82% | 74 | 347 |
| 29 Industrie et énergie | 82% | 68 | 306 |
| 30 Transformation et fonction publiques | 82% | 36 | 161 |
| 31 Commerce extérieur, attractivité, francophonie et Français de l'étranger | 90% | 6 | 52 |
| 32 Anciens combattants et mémoire | 92% | 4 | 48 |
| 33 Europe | 92% | 2 | 24 |
| 34 Renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement | 100% | 0 | 3 |
| 35 Relations avec le Parlement | 100% | 0 | 14 |

Les taux de réponse globale et de réponse dans les délais baissent pour la première fois au cours de la XVI^e législature.



Lorsque le délai de deux mois est dépassé, les sénateurs disposent des moyens suivants pour inciter les ministres à répondre :

- adresser une question de rappel. Sur les 424 questions de rappel déposées par 58 sénateurs en 2023-2024, (contre 897 en 2022-2023 et 653 en 2021-2022), seules 135 réponses ont été transmises, soit 32 % ;
- transformer une question écrite **restée sans réponse dans le délai réglementaire de deux mois en question orale**¹ ce qui permet au sénateur d'obtenir une réponse par son inscription à l'ordre du jour. En 2023-2024, 20 questions écrites ont ainsi été transformées (contre 25 lors de la session précédente et 40 en 2021-2022).

En outre les sénateurs insatisfaits peuvent rappeler le Gouvernement à son devoir de répondre dans les meilleurs délais par des questions écrites adressées au ministère chargé des relations avec le Parlement.

¹ Cf. *supra* B du présent IV relatif aux questions orales

III. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

A. UNE BAISSÉ DE MOITIÉ DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En **2023-2024**, **quinze** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

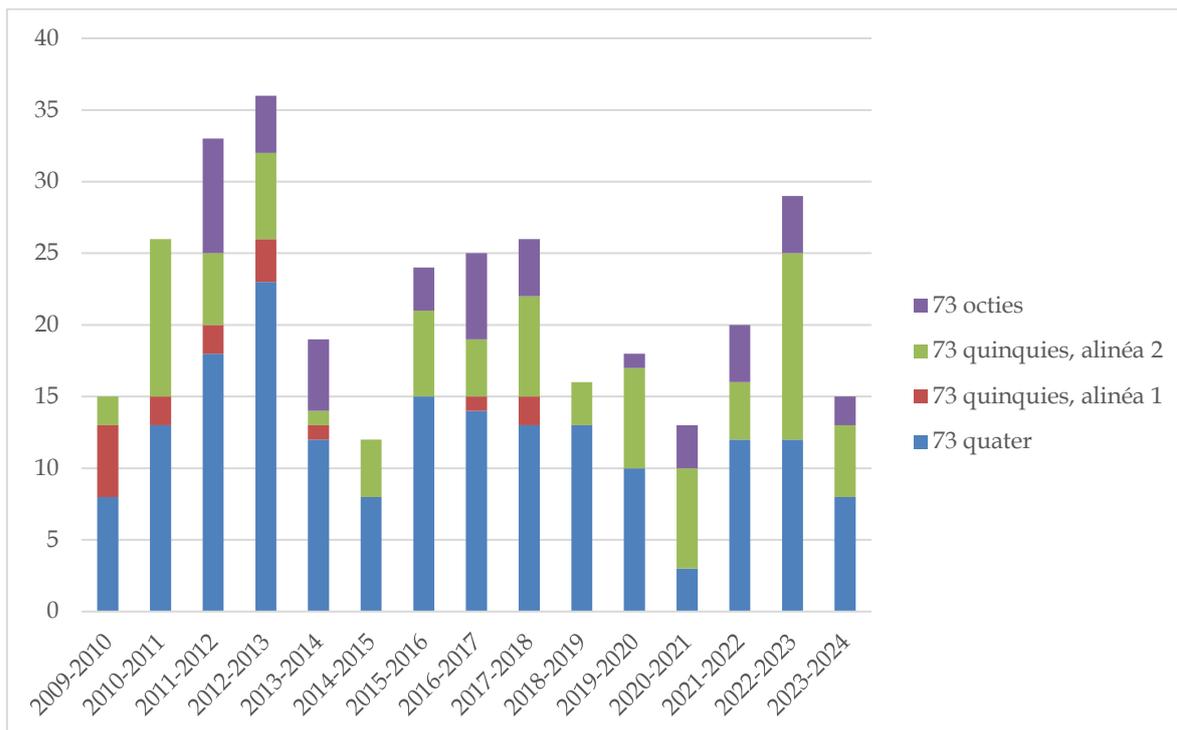
- **huit** par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du Règlement ;
- **aucune** par une commission permanente en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement ;
- **cinq** par un ou plusieurs sénateurs en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement ;
- **une** par plusieurs sénateurs en application de l'article 73 *octies* du Règlement ;
- **une** par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *octies* du Règlement.

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

| PPRE | Article 73 <i>quater</i> | Article 73 <i>quinquies</i> , alinéa 1 | Article 73 <i>quinquies</i> , alinéa 2 | Article 73 <i>octies</i> | Total |
|-----------|--------------------------|--|--|--------------------------|-----------|
| 2009-2010 | 8 | 5 | 2 | - | 15 |
| 2010-2011 | 13 | 2 | 11 | - | 26 |
| 2011-2012 | 18 | 2 | 5 | 8 | 33 |
| 2012-2013 | 23 | 3 | 6 | 4 | 36 |
| 2013-2014 | 12 | 1 | 1 | 5 | 19 |
| 2014-2015 | 8 | - | 4 | - | 12 |
| 2015-2016 | 15 | - | 6 | 3 | 24 |
| 2016-2017 | 14 | 1 | 4 | 6 | 25 |
| 2017-2018 | 13 | 2 | 7 | 4 | 26 |
| 2018-2019 | 13 | - | 3 | - | 16 |
| 2019-2020 | 10 | - | 7 | 1 | 18 |
| 2020-2021 | 3 | - | 7 | 3 | 13 |
| 2021-2022 | 12 | - | 4 | 4 | 20 |
| 2022-2023 | 12 | - | 13 | 4 | 29 |
| 2023-2024 | 8 | - | 5 | 2 | 15 |

Le nombre total de propositions de résolution européenne déposées en 2023-2024 est en nette baisse par rapport à la session précédente (- 48 %). Ce constat est cependant à relativiser car le nombre de dépôts au cours de la session 2022-2023 était exceptionnellement élevé (le plus élevé depuis une décennie). Avec 15 dépôts, le total de la session 2023-2024 demeure toutefois nettement inférieur à la moyenne des quinze dernières années (21,8).

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes

En 2023-2024, l'envoi, après leur dépôt initial, ou la transmission¹, après examen préalable de la commission des affaires européennes, aux **commissions permanentes** des propositions de résolution européenne déposées au cours de l'année par la commission des affaires européennes ou par des sénateurs s'est réparti ainsi² :

| | |
|--|---|
| Commission des affaires économiques | 3 |
| Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées | 2 |
| Commission des affaires sociales | 1 |
| Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable | 1 |
| Commission de la culture | 0 |
| Commission des finances | 1 |
| Commission des lois | 5 |

3. Aucune auto-saisine de commission permanente sur un texte européen

L'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement prévoit qu'une commission compétente peut se saisir d'un texte européen dans un délai de quinze jours suivant sa publication. Elle dispose alors d'un mois pour statuer. De plus, toute proposition de résolution européenne déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte européen lui est envoyée directement, sans examen préalable de la commission des affaires européennes.

La faculté d'auto-saisine accordée aux commissions permanentes est cependant peu utilisée et peut ne pas donner lieu à une proposition de résolution. **Pour la sixième année consécutive, aucune demande d'auto-saisine n'a été déposée par ce biais cette année.**

¹ Cf. article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement.

² La proposition de résolution européenne n° 434 (2023-2024) déposée par M. Cyril PELLEVAT en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement a été retirée par son auteur avant l'examen préalable de la commission des affaires européennes et n'a donc pas fait l'objet d'un renvoi à une commission permanente. Par ailleurs, la proposition de résolution européenne n° 762 (2023-2024) déposée le 17 septembre 2024 par M. Pascal ALLIZARD et plusieurs de ses collègues en application du même article n'a pas été examinée avant la fin de la session 2023-2024 par la commission des affaires européennes et n'a donc pas encore été renvoyée à une commission permanente.

Auto-saisines des commissions compétentes

| Année | Auto-saisine | Commission | Dépôt d'une PPRE |
|-----------|--------------|---------------------|---------------------|
| 2012-2013 | 3 | Aff. étrangères : 1 | Aff. étrangères : 1 |
| | | Lois : 2 | Lois : 2 |
| 2013-2014 | 1 | Lois : 1 | Lois : 1 |
| 2014-2015 | - | - | - |
| 2015-2016 | - | - | - |
| 2016-2017 | 1 | Finances : 1 | Finances : 1 |
| 2017-2018 | 2 | Finances : 1 | Finances : 1 |
| | | Lois : 1 | Lois : 1 |
| 2018-2019 | - | - | - |
| 2019-2020 | - | - | - |
| 2020-2021 | - | - | - |
| 2021-2022 | - | - | - |
| 2022-2023 | - | - | - |
| 2023-2024 | - | - | - |

B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES

Pour l'année **2023-2024**, **13 propositions de résolution européenne** sont devenues résolutions du Sénat et aucune n'a été adoptée en séance publique.

1. Treize propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat

En **2023-2024**, **treize propositions** de résolution européenne, toutes déposées au cours de la même session, sont **devenues résolutions du Sénat sans avoir été examinées en séance**¹ (contre 21 en 2022-2023 ainsi qu'en 2021-2022, 9 en 2020-2021, 18 en 2019-2020, 13 en 2018-2019, 21 en 2017-2018, 23 en 2016-2017, 19 en 2015-2016, 10 en 2014-2015, 22 en 2013-2014 et 29 en 2012-2013). Il s'agit de :

- **huit propositions déposées en application de l'article 73 quater** : pour l'ensemble d'entre elles, le texte initial de la commission des affaires européennes a été considéré comme adopté par la commission compétente

¹ Article 73 quinquies, alinéa 3, du Règlement.

saisie au fond, cette dernière n'ayant pas déposé de rapport dans le délai d'un mois qui lui était imparti¹ ;

- **trois propositions déposées en application de l'article 73 quinquies**, une seule ayant fait l'objet d'un rapport de la commission saisie au fond² ;

- **deux propositions déposées en application de l'article 73 octies au nom de la commission des affaires européennes** ; la première³ est devenue résolution du Sénat sans dépôt de rapport de la commission au fond tandis que la seconde⁴ a été examinée par la commission des affaires étrangères avant de devenir résolution du Sénat : il s'agissait de la première fois depuis avril 2016⁵ qu'une commission permanente examinait une proposition de résolution européenne portant avis motivé.

2. Aucune proposition de résolution européenne n'a été examinée en séance plénière

En **2023-2024**, aucune proposition de résolution européenne n'a fait l'objet d'un examen en séance publique. Cette procédure est rarement utilisée : si une proposition de résolution européenne avait bien été examinée et adoptée en séance publique en 2022-2023⁶, il s'agissait de la première fois depuis l'année 2018-2019 que cela se produisait.

¹ Cf. articles 73 quinquies, alinéa 4, et 73 octies, alinéa 3, du Règlement.

² Proposition de résolution européenne n° 507 (2023-2024) présentée par MM. Jean-François RAPIN et Bruno RETAILLEAU visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr23-507.html>.

³ Proposition de résolution européenne n° 625 (2023-2024) présentée par M. André REICHARDT au nom de la commission des affaires européennes sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que contre les matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants, et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil (refonte) - COM(2024) 60 final : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr23-625.html>.

⁴ Proposition de résolution européenne n° 648 (2023-2024) présentée par M. François BONNEAU, Mme Gisèle JOURDA et M. Dominique de LEGGE au nom de la commission des affaires européennes portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense - COM(2024) 150 final : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr23-648.html>.

⁵ Proposition de résolution européenne n° 498 (2015-2016) présentée par MM. Jean BIZET et Michel DELEBARRE au nom de la commission des affaires européennes sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr15-498.html>.

⁶ Proposition de résolution européenne n° 197 (2022-2023) de MM. Jean-François RAPIN et François-Noël BUFFET, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'avenir de

Propositions de résolution européenne débattues en séance plénière

| Année | Adoptées | Rejetées |
|-----------|----------|----------|
| 2012-2013 | 3 | 0 |
| 2013-2014 | 1 | 0 |
| 2014-2015 | 2 | 0 |
| 2015-2016 | 2 | 0 |
| 2016-2017 | 1 | 1 |
| 2017-2018 | 2 | 0 |
| 2018-2019 | 2 | 0 |
| 2019-2020 | 0 | 0 |
| 2020-2021 | 0 | 0 |
| 2021-2022 | 0 | 0 |
| 2022-2023 | 1 | 0 |
| 2023-2024 | 0 | 0 |

IV. LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTIONS 34-1

Au cours de l'année 2023-2024, **12 propositions de résolution ont été déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution** (contre 32 l'an dernier et 18 lors de la session 2021-2022) et **3 ont été examinées en séance publique, toutes adoptées** (sur les 11 examinées en séance publique lors de la session dernière, 10 avaient été adoptées).

Ces trois propositions de résolution ont été examinées lors de la même semaine de contrôle, au cours des séances des 16 et 17 janvier 2024 ; deux d'entre elles ont été examinées à la demande du groupe Les Républicains¹ et une à l'initiative du groupe RDSE².

Aucune n'a été inscrite à l'ordre du jour dans le cadre d'un espace réservé.

l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), adoptée par le Sénat lors de sa séance du 8 février 2023, inscrite à l'ordre du jour à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr22-197.html>.

¹ Proposition de résolution n° 775 (2022-2023), présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative aux négociations en cours en vue d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur, adoptée le 16 janvier 2024 et proposition de résolution n° 157 (2023-2024), présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh, adoptée le 17 janvier 2024.

² Proposition de résolution n° 602 rect. (2022-2023), présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à ériger la santé mentale des jeunes en grande cause nationale.

CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE

Outre les questions, débats et résolutions, la direction de la Séance assure le suivi de trois formes du contrôle parlementaire qui ne sont pas liées à la séance publique : la présence des sénateurs au sein de divers organismes dans lesquels ils représentent leur assemblée ; l'avis rendu par les commissions compétentes sur les candidatures à certains postes ; la demande par le Parlement de rapports du Gouvernement sur un objet défini par la loi.

I. 2023-2024 : LA REDISTRIBUTION DES MANDATS DANS LES ORGANISMES EXTÉRIEURS AU PARLEMENT À LA SUITE DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL ET UNE REVISION DU CHAMP DES ORGANISMES ACTIFS

Comme de coutume, le renouvellement sénatorial de 2023 a donné lieu à une importante redistribution des mandats dans les organismes extérieurs au Parlement (OEP). Ainsi, 534 nominations sont intervenues au cours de l'année sous revue, ce qui correspond à la remise en jeu de 60 % de l'ensemble des mandats donnant lieu à désignation de sénateurs dans des OEP.

A. UN RENOUVELLEMENT MARQUÉ PAR UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE ACCRUE VIS-À-VIS DES GROUPES

Dès le lendemain des élections sénatoriales, le lundi 25 septembre 2023, la division du contrôle et des questions a transmis au Secrétariat général du Gouvernement un tableau recensant l'ensemble des postes dont elle estimait qu'ils étaient devenus vacants. Après avoir vérifié cette liste, le Gouvernement a saisi le Sénat, le 20 octobre 2023, des demandes de désignation consécutives au renouvellement.

La division du contrôle a ensuite adressé à chacune des autorités de nomination compétentes – présidence du Sénat, commissions permanentes, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – toutes informations utiles pour qu'elles procèdent à leurs choix respectifs, sachant que la préparation de ces opérations avait débuté dès avant l'été 2023.

Depuis la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, le Président du Sénat est l'autorité de droit commun de désignation dans les OEP. Les postes relevant d'une autre autorité de nomination ne constituent qu'une catégorie résiduelle.

Comme lors du précédent renouvellement, le Président du Sénat a pourvu les mandats dans les OEP par vagues successives, sans que cela l'empêche de procéder à quelques désignations isolées lorsque les circonstances l'y conduisaient. Les mouvements les plus importants sont intervenus le 12 février (170 nominations) et le 11 mars 2024 (151 nominations).

À deux reprises, le 12 février et le 18 avril 2024, le Président du Sénat a écrit à l'ensemble des présidents de groupe pour les informer des désignations auxquelles il avait procédé « *à la suite de [leurs] échanges* ». Cette initiative inédite traduisait sa volonté d'associer formellement les présidents des groupes aux opérations de désignation. Ces consultations étaient destinées à assurer le respect de l'objectif énoncé à l'article 3 de la loi du 3 août 2018, suivant lequel : « *L'Assemblée nationale et le Sénat s'efforcent de respecter leur configuration politique respective pour l'ensemble des nominations effectuées dans les organismes extérieurs au Parlement.* »

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Sur les 534 nominations (dont 478 titulaires et 56 suppléants) comptabilisées en 2023-2024, 516 (dont 460 titulaires et 56 suppléants), soit 96 %, ont relevé du Président du Sénat. Les autres ont incombé respectivement à la commission des affaires économiques (3 titulaires), à la commission des affaires étrangères (3 titulaires), à la commission de l'aménagement du territoire (1 titulaire), à la commission de la culture (10 titulaires) et à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (1 titulaire).

Par ailleurs, les OEP dits locaux ont représenté une majorité des désignations. Ainsi, 338 des 534 postes pourvus, soit 63 %, ont été attribués au sein des commissions départementales de répartition des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux, des commissions départementales de la coopération intercommunale et des collèges consultatifs de la commission du fonds pour le développement de la vie associative.

Au total au 30 septembre 2024, 865 mandats étaient exercés par des sénateurs à la suite d'une désignation.

C. UNE REMISE À PLAT DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

L'année 2023-2024 a vu la création de quatre nouveaux organismes (contre 2 en 2023-2024). Toutefois, l'un d'eux n'est pas destiné à durer. En effet, la mission du comité de pilotage prévu à l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 devrait logiquement s'achever au terme de l'expérimentation que cette instance est censée évaluer, soit le 31 mars 2025.

Organismes extraparlimentaires créés en 2023-2024

| Numéro | Organisme | Base légale | Commission |
|--------|---|--|---|
| 411 | Commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés | Art. 54 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense | Affaires étrangères, défense et forces armées |
| 412 | Comité de pilotage chargé de l'expérimentation prévue à l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 | XI de l'art. 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions | Lois |
| 413 | Conseil de surveillance du Centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts | II de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique | Affaires sociales |
| 414 | Conseil de surveillance de l'Établissement public de santé national de Fresnes | II de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique | Affaires sociales |

Aucune suppression formelle d'OEP n'est intervenue au cours de l'année.

Toutefois, comme cela avait été souligné par le passé, le suivi des OEP en activité n'est pas toujours aisé à effectuer. On a pu constater, pour certains d'entre eux, un défaut de fonctionnement ou une extinction sans pour autant qu'un texte ait toujours procédé à leur suppression.

La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination comportait un titre III procédant à la suppression échelonnée dans le temps de nombreux OEP. Le rapporteur du texte pour le Sénat, à l'occasion de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire, avait précisé qu'au terme de l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi, « *le nombre total d'organismes extraparlimentaires devrait s'élever (...) à 173, soit une diminution de 14,4 % par rapport à aujourd'hui.* »

À la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale de juin 2024 et de la nécessité pour celle-ci de procéder à la re-désignation de l'ensemble des députés au sein des OEP, des échanges entre les services des deux assemblées ont permis d'établir le socle des organismes actifs.

Après avoir écarté les organismes inactifs, **il apparaît qu'au regard de la revue opérée en liaison avec l'Assemblée nationale, au 30 septembre 2024, on compte 170 OEP pour lesquels le Sénat est appelé à désigner des membres titulaires ou suppléants sur un fondement législatif.**

| Année | Nombre d'organismes nouveaux | Nombre total d'organismes | Nombre de mandats (titulaires et suppléants) | Nombre de nominations effectuées |
|-----------|------------------------------|---------------------------|--|----------------------------------|
| 2023-2024 | 4 | 170 | 876 (765/111) | 534 |

II. UNE ANNÉE HISTORIQUEMENT BASSE POUR LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF

A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

Au cours de l'année 2023-2024, a été mise en œuvre à **six reprises seulement¹ contre vingt-deux en 2022-2023** la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution suivant laquelle la commission permanente compétente est appelée à se prononcer par un vote sur la candidature pressentie pour l'un des emplois ou fonctions cités dans la Constitution ou énumérés dans le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010².

Il s'agit de la session la moins prolixe depuis l'institution de cette procédure de contrôle.

¹ Deux procédures supplémentaires ont été interrompues à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

² Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Aucune de ces procédures n'a fait l'objet d'un rejet de la part de la **commission du Sénat devant exprimer un avis dans les conditions fixées par l'article 13 de la Constitution.**

La tendance, signalée depuis l'année 2021-2022, à la **vacance prolongée dans certains postes s'est confirmée.** La présidence de l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires n'a ainsi fait l'objet d'aucune saisine à l'issue du mandat de M. Gilles LEBLANC qui a pris fin le 12 avril 2024. Mme Lise DRIENCOURT a été nommée présidente par intérim par décret du 29 avril 2024.

Par ailleurs la dissolution de l'Assemblée nationale a interrompu une procédure conduisant à procéder à un intérim : le 3 juin 2024 le Premier ministre avait saisi les assemblées aux fins d'examiner la reconduite de M. Jean CASTEX à la présidence de la RATP. Alors que son mandat de président-directeur général devait normalement s'achever le 22 juillet 2024, il a conservé par intérim son poste au-delà de cette date, en particulier durant les Jeux Olympiques et Paralympiques.

À l'inverse, le 28 mai 2024, le Premier ministre a saisi le Président du Sénat sur la candidature de M. Pierre-Marie ABADIE à la présidence de **l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**, près de **six mois avant l'échéance du mandat** du titulaire de la fonction (novembre 2024).

Cette demande intervenait dans un contexte particulier puisque la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire prévoit la disparition de l'Institut de radioprotection de sûreté nucléaire (IRSN) à partir du 1^{er} janvier 2025 et le transfert de ses attributions à l'ASN qui deviendra, à la même date, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)¹.

La commission compétente devait se prononcer le 19 juin 2024 sur la candidature de M. ABADIE à la présidence de l'ASN pour une prise de fonction, en cas de vote favorable, à compter du mois de novembre, sans qu'il soit nécessaire de recueillir un nouvel avis avant le 1^{er} janvier 2025, la loi prévoyant le maintien de l'autorité, dont la nouvelle appellation reflète ses attributions élargies. Cette audition a été ajournée à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale et n'a pas été reprogrammée sur l'année parlementaire 2023-2024 compte tenu de la date de constitution d'un nouveau gouvernement.

¹ La loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 modifiant en conséquence la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

| Candidat | Fonction | Commission | Date de l'audition au Sénat | Avis de la commission du Sénat | Avis de la commission de l'Assemblée nationale |
|-------------------------------------|--|--|-----------------------------|---|--|
| Mme Virginie SCHWARZ | Présidence de Météo-France | Aménagement du territoire et développement durable | 05/10/2023 | Favorable (39 voix pour, 4 voix contre) | Favorable (41 voix pour) |
| M. Thierry GUIMBAUD | Présidence de l'Autorité de régulation des transports | Aménagement du territoire et développement durable | 06/12/2023 | Favorable (23 voix pour, 11 voix contre) | Favorable (42 voix pour) |
| M. Franck LEROY | Présidence du conseil d'administration Agence de financement des infrastructures de transport de France | Aménagement du territoire et développement durable | 28/02/2024 | Favorable (14 voix pour, 12 voix contre) | Favorable (25 voix pour, 12 voix contre) |
| M. Thibaut GUILLUY | Direction générale de Pôle emploi | Affaires sociales | 06/12/2023 | Favorable (18 voix pour, 11 voix contre) | Favorable (32 voix pour, 21 voix contre) |
| Mme Christelle RATIGNIER-CARBONNEIL | Direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé | Affaires sociales | 13/12/2023 | Favorable (16 voix pour) | Favorable (28 voix pour, 21 voix contre) |
| Mme Marie-Laure DENIS | Présidence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés | Lois | 17/01/2024 | Favorable (31 voix pour, 2 voix contre) | Favorable (30 voix pour, 7 voix contre) |

B. LES AUDITIONS SIMPLES

Quatre auditions simples, sans vote, préalables à des nominations (président, directeur général et directeur de certaines instances) **ont été organisées au cours de l'année sous revue**, contre cinq lors de l'exercice précédent.

En 2023-2024, seule a été concernée la commission des affaires sociales. Elle a ainsi entendu en application du cinquième alinéa de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique :

- le 10 octobre 2023, M. Sébastien LELOUP, avant sa nomination comme directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (art. L. 1142-22 du code de la santé publique) ;

- le 22 novembre 2023, M. Frédéric PACOUD, avant sa nomination comme président du conseil d'administration de l'Établissement français du sang (art. L. 1222-1 du code de la santé publique) ;

- le 20 décembre 2023, M. Jean LESSI, avant sa nomination comme directeur général de la Haute Autorité de santé (art. L. 161-37 du code de la sécurité sociale) ;

- enfin, le 10 juillet 2024, M. Nicolas SCOTTÉ, avant sa nomination à la direction générale de l'Institut national du cancer (art. L. 1415-2 du code de la santé publique).

III. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT EN FORTE BAISSSE

Les rapports du Gouvernement au Parlement constituent une catégorie atypique de documents. Ils sont établis et transmis par le Gouvernement **à la demande du législateur**, en application d'une disposition législative expresse qui fixe le contenu du rapport et le délai dans lequel ce dernier doit être transmis. Les sénatrices et les sénateurs sont informés de la réception de ces rapports par la direction de la Séance qui les transmet aux commissions concernées ainsi qu'à la direction de la Bibliothèque et des Archives.

Les rapports au Parlement relèvent de trois catégories :

- les **rapports « uniques »**, qui portent sur un objet précis, tel le rapport relatif à l'application de l'article 515-11-1 du code civil portant sur le bracelet anti-rapprochement civil, en application de l'article 7 de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille ;

- les **rapports « périodiques »**, appelés à être remis à échéances régulières, tel le rapport annuel de la condition militaire ;

- les **rapports** déposés en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, aux termes duquel « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la **mise en application de cette loi** », en mentionnant les textes réglementaires publiés, les circulaires, ainsi que les textes d'application encore attendus assortis des motifs justifiant le retard pris dans leur élaboration.

Certains textes récents ont aussi prévu la transmission aux assemblées parlementaires ou à leurs commissions compétentes de divers tableaux, avenants ou contrats.

113 rapports ont été déposés en 2023-2024 **contre 146** au cours de la session précédente. Le **taux de transmission de rapports au Parlement accuse une baisse de 22,6 %** alors qu'il avait été en constante augmentation au cours des dix sessions précédentes, à l'exception de l'année parlementaire 2021-2022 qui avait enregistré une diminution de 5,7 % du nombre de rapports au Parlement déposés en raison de la période électorale du printemps.

Cette baisse concerne essentiellement les rapports déposés en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Ainsi ont été déposés en 2023-2024 :

- **64 rapports uniques** (+ 9 par rapport à 2022-2023) ;
- **36 rapports périodiques** (- 6 par rapport à 2023-2024) ;

- **et seulement 13 rapports** en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, relatifs à la mise en application réglementaire des textes législatifs, **contre 49 en 2022-2023** (soit une baisse de 73,5 %) et 19 en 2021-2022. Sur ces 13 rapports **un seul concerne une loi promulguée au cours de la session 2023-2024¹**, et tous ont été transmis au-delà du délai de six mois prévu par la loi, le retard de transmission allant de quelques jours à quatre ans.

Certes le nombre de rapports transmis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 peut varier de façon significative d'une session à l'autre puisqu'il est fonction du nombre de lois promulguées. Cependant, la forte baisse observée cette année dans la transmission de ces rapports ne peut s'expliquer par une diminution de l'activité législative. En effet, 51 lois ont été promulguées au cours de la session (dont 28 avant le 1^{er} avril 2024 soit depuis plus de six mois) contre 44 au cours de la session précédente.

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Comme le dernier rapport de contrôle de l'application des lois, au 31 mars 2024, le souligne : « Si la publication de ces rapports fait l'objet d'une plus grande attention de la part du Gouvernement que celle des rapports demandés à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, des marges d'amélioration substantielles demeurent. »¹ Ce rapport note par ailleurs que « il existe une forte hétérogénéité dans la remise des rapports de l'article 67 selon le périmètre considéré. Si la commission des finances et celle des affaires économiques observent des progrès notables, tel n'est pas le cas pour les autres commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a ainsi pu bénéficier d'aucun des rapports de l'article 67 pour les lois promulguées lors de la session 2022-2023. »

Rapports déposés par session
(2014-2015 / 2023-2024)

| Type de rapports Session parlementaire | Rapports périodiques | Rapports uniques | Rapports d'application des lois (art. 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004) | Total des rapports déposés |
|---|----------------------|------------------|---|----------------------------|
| 2014-2015 | 19 | 79 | 17 | 115 |
| 2015-2016 | 27 | 80 | 14 | 121 |
| 2016-2017 | 26 | 81 | 14 | 121 |
| 2017-2018 | 35 | 56 | 9 | 100 |
| 2018-2019 | 31 | 60 | 6 | 97 |
| 2019-2020 | 28 | 71 | 28 | 127 |
| 2020-2021 | 42 | 83 | 16 | 141 |
| 2021-2022 | 51 | 63 | 19 | 133 |
| 2022-2023 | 42 | 55 | 49 | 146 |
| 2023-2024 | 36 | 64 | 13 | 113 |
| Moyenne des 10 dernières années parlementaires | | | | 121 |

¹ Rapport d'information de Mme Sylvie VERMEILLET, présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, n° 624 (2023-2024).

CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. UNE BAISSSE DE 35 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

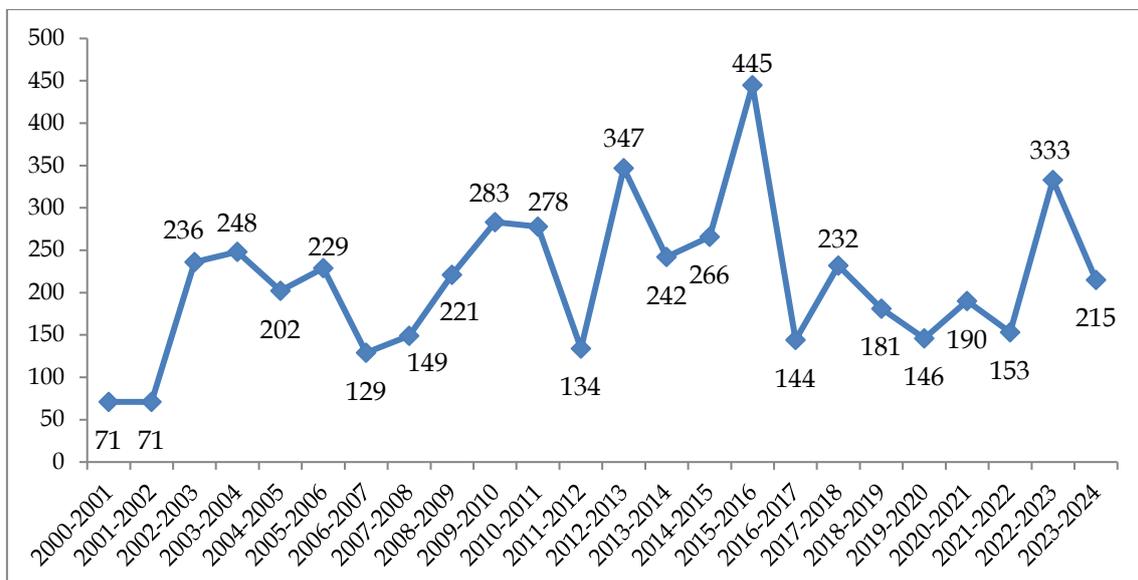
Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, le Sénat a procédé à **215 scrutins publics**, soit un nombre inférieur à l'année 2022-2023 (- 35 %) ainsi qu'à la moyenne observée pour les quinze années précédentes (240 scrutins par an entre 2008 et 2023).

La nette diminution du nombre de scrutins par rapport à l'année précédente s'explique notamment par la dissolution de l'Assemblée nationale et **l'ajournement consécutif des travaux législatifs du Sénat**.

Si on isole les effets de l'ajournement des travaux du Sénat intervenu à compter du 10 juin 2024, il est à noter qu'à période comparable – le Sénat avait procédé à 298 scrutins entre le 1^{er} octobre 2022 et le 9 juin 2023 – le nombre de scrutins a diminué sur la session 2023-2024 de 28 % par rapport à la session 2022-2023, qui se distinguait comme la troisième session comptant le plus de scrutins depuis l'an 2000, en raison notamment de l'organisation de 114 scrutins publics sur le seul projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Ainsi, la **session 2023-2024 ne se distingue pas particulièrement comme une session comptant peu de scrutins** depuis 2000, en ce qu'elle se situe approximativement à la médiane (218).

Nombre de scrutins publics par session



B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS

Les scrutins publics se répartissent entre, d'une part, les scrutins de droit, par exemple sur le projet de loi de finances et, d'autre part, les scrutins demandés par les commissions, les groupes politiques et le Gouvernement.

Cette année se caractérise par **une légère augmentation de la part des scrutins de droit**, qui représentent 9,8 % du total des scrutins, contre 7,8 % en 2022-2023. En revanche, après trois sessions au cours desquelles le nombre de scrutins solennels avait fortement diminué en raison des restrictions sanitaires en 2019-2020 et 2020-2021, puis de la suspension des travaux en raison des élections législatives et présidentielle en 2021-2022, le nombre de scrutins solennels se maintient à un niveau comparable à celui des sessions 2022-2023 et 2018-2019 avec neuf scrutins solennels cette année (contre huit en 2022-2023 et sept en 2018-2019).

Caractéristiques des scrutins publics sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2024

| | Année 2023-2024 | | Année 2022-2023 | | Année 2021-2022 | | Triennat 2020-2023 | | Triennat 2017-2020 | |
|-----------------------------------|--------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|
| | nombre | en % | nombre | en % | nombre | en % | moyenne | en % | moyenne | en % |
| Scrutins publics | 215 | - | 333 | - | 153 | - | 225 | - | 187 | - |
| dont : | | | | | | | | | | |
| - scrutins de droit | 21 | 10 % | 27 | 8 % | 22 | 14 % | 28 | 13% | 25 | 13 % |
| <i>dont scrutins à la tribune</i> | 1 | ε | 1 | ε | 0 | - | 1 | ε | 1 | ε |
| - scrutins demandés | 194 | 90 % | 306 | 92 % | 131 | 86 % | 197 | 87% | 162 | 87 % |

1. L'origine des demandes de scrutins publics

Après une forte diminution en 2022-2023, **la part des demandes de scrutin émanant des commissions est fortement en hausse cette année.** En effet, avec 44 demandes de scrutin, cette proportion atteint 23 % de l'ensemble des scrutins demandés par des commissions ou groupes politiques, contre 9 % l'an dernier.

| Répartition des scrutins demandés par auteur de la demande ¹ | Année | | Année | | Année | | Triennat | | Triennat | |
|---|------------|------|------------|------|-----------|------|------------|------|------------|------|
| | 2023-2024 | | 2022-2023 | | 2021-2022 | | 2020-2023 | | 2017-2020 | |
| | nombre | en % | nombre | en % | nombre | en % | moyenne | en % | moyenne | en % |
| Commissions | 44 | 23 % | 28 | 9 % | 40 | 31 % | 29 | 15 % | 43 | 27 % |
| Groupes politiques | 146 | 77 % | 280 | 91 % | 90 | 69 % | 168 | 85 % | 116 | 73 % |
| Gouvernement | 0 | - | 1 | ε | 1 | ε | < 1 | ε | < 1 | ε |
| Conférence des Présidents (scrutins solennels) | 6 | | 1 | | 3 | | 3 | | 5 | |

146 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique, ce qui est supérieur à la moyenne constatée sur le triennat 2017-2020 (116), mais inférieur à la moyenne constatée sur le triennat 2020-2023 (168).

Le tableau suivant recense les demandes de scrutin par groupe politique, un même scrutin pouvant être demandé par plusieurs groupes à la fois.

¹ Proportion en % entre commissions et groupes politiques. Un même scrutin peut être demandé par la commission et par un ou plusieurs groupes politiques.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2023**

| | Année 2023-2024 | | Année 2022-2023 | | Année 2021-2022 | | Triennat 2020-2023 | | Triennat 2017-2020 | |
|---|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|
| | nombre | en % | nombre | en % | nombre | en % | moyenne | en % | moyenne | en % |
| Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1) | 170 | | 306 | | 110 | | 191 | | 125 | |
| Les Républicains | 90 | 53 % | 105 | 34 % | 52 | 47 % | 79 | 41 % | 43 | 34 % |
| SOCR puis SER | 30 | 17 % | 50 | 16 % | 24 | 22 % | 31 | 16 % | 19 | 15 % |
| UC | 8 | 5 % | 11 | 4 % | 5 | 5 % | 9 | 5 % | 9 | 7 % |
| LaREM puis RDPI | 6 | 3 % | 9 | 3 % | 10 | 9 % | 7 | 4 % | 13 | 10 % |
| RDSE | 1 | 1 % | 3 | 1 % | 1 | 1 % | 2 | 1 % | 6 | 5 % |
| CRCE puis CRCE-K | 12 | 7 % | 75 | 25 % | 11 | 10 % | 39 | 21 % | 34 | 27 % |
| Les Indépendants | 0 | 0 % | 5 | 2 % | 1 | 1 % | 2 | 1 % | 1 | 1 % |
| EST | 23 | 14 % | 48 | 16 % | 6 | 5 % | 22 | 11 % | - | - |

(1) Comme pour l'année 2022-2023, le total des demandes de scrutins pour l'année 2023-2024 (170 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (146 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

En 2023-2024, les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont été les principaux demandeurs de scrutins avec respectivement 53 % et 17 % des scrutins demandés. Il est à noter que la part des scrutins demandés par le groupe Les Républicains a progressé en comparaison de sa moyenne lors des triennats 2020-2023 (41 %) et 2017-2020 (34 %). *A contrario*, la part des scrutins demandés par le groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste - Kanaky est en nette diminution en 2023-2024 (7 %) au regard de sa moyenne lors des triennats 2020-2023 (21 %) et 2017-2020 (27%).

2. Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2023-2024 :

- **124 scrutins** ont porté sur des **amendements** ou des **sous-amendements** ;

- **17 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **61 scrutins** ont porté sur **l'ensemble d'un texte**² ;
- **12 scrutins, dont 6 de droit**, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission) ;
- **1 scrutin** a porté sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution.

En outre, parmi ces 215 scrutins, 50 ont concerné des textes financiers. Deux d'entre eux ont concentré la quasi-intégralité de ces scrutins : le projet de loi de finances pour 2024 (33 scrutins) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (12 scrutins).

Ce nombre est en très nette baisse par rapport à la session 2022-2023, au cours de laquelle 181 scrutins ont porté sur des textes financiers, dont 114 sur le seul projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Il est cependant supérieur par rapport aux sessions 2021-2022 et 2020-2021, au cours desquelles respectivement 46 et 28 scrutins ont porté sur des textes financiers.

3. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Sept textes (contre neuf l'année dernière) **ont fait l'objet d'un nombre de scrutins supérieur à cinq**, concentrant ainsi à eux seuls près de la moitié de la totalité des scrutins (47,4 %) :

| Texte | Scrutins |
|---|-----------------|
| Projet de loi de finances pour 2024 | 33 |
| Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration | 19 |
| Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 | 12 |
| Proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif | 12 |
| Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels | 10 |
| Proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local | 9 |
| Proposition de loi portant réparation des personnes condamnées pour homosexualité entre 1945 et 1982 | 7 |

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics portant sur les crédits d'une mission ou d'un compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

² Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur la deuxième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que sur la première partie du projet de loi de finances.

Le nombre de scrutins s'est concentré sur deux mois : les mois de novembre (56 scrutins) et de décembre 2023 (31 scrutins) marqués par l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, de la proposition de loi portant réparation des personnes condamnées pour homosexualité entre 1945 et 1982, et du projet de loi de finances pour 2024.

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

Depuis l'année 2017-2018, les groupes politiques sont invités à renseigner les délégations de vote des sénateurs *via l'application ADele*. Au cours de l'année parlementaire 2023-2024, les groupes politiques ont déposé **3 001 délégations de vote** : il s'agit d'une diminution de 22 % par rapport à l'année précédente (3 852 délégations de vote enregistrées). Cette diminution s'explique surtout par l'ajournement des travaux législatifs du Sénat consécutif à la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

| Destination des délégations de vote | Session 2023-2024 | Session 2022-2023 | Session 2021-2022 | Triennat 2020-2023 (moyenne) | Triennat 2017-2020 (moyenne) | Variation annuelle 2022- 2023 / 2023-2024 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|---|
| Commissions permanentes et affaires européennes | 2 231 | 3 054 | 2 792 | 3 171 | 2 594 | - 27 % |
| Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI) | 107 | 109 | 61 | 98 | 142 | - 2 % |
| Délégations | 34 | 48 | 42 | 45 | 55 | - 29 % |
| OPECST | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | - |
| Séance publique | 629 | 641 | 96 | 306 | 306 | - 2 % |
| TOTAL | 3 001 | 3 852 | 2 991 | 3 620 | 3 101 | - 22 % |

Sur le total des 3 001 délégations de vote, 2 265 délégations soit 75 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Ces instances restent donc les principales destinataires de la procédure : les commissions permanentes ont reçu 2 231 délégations de vote (dont 107 délégations pour la commission des affaires européennes) et les délégations ont reçu 34 délégations de vote. Par ailleurs, les structures temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 107 délégations de vote.

En séance publique, le nombre de délégations de vote représente 21 % de l'ensemble des délégations de vote, contre 16,6 % en 2022-2023, 3,2 % en 2021-2022, 4,5 % en 2020-2021 et 7 % en 2019-2020. Ce taux a ainsi augmenté par rapport à l'année dernière ainsi qu'en comparaison à la tendance observée avant la période d'urgence sanitaire, puisqu'il atteignait 13 % en 2018-2019.

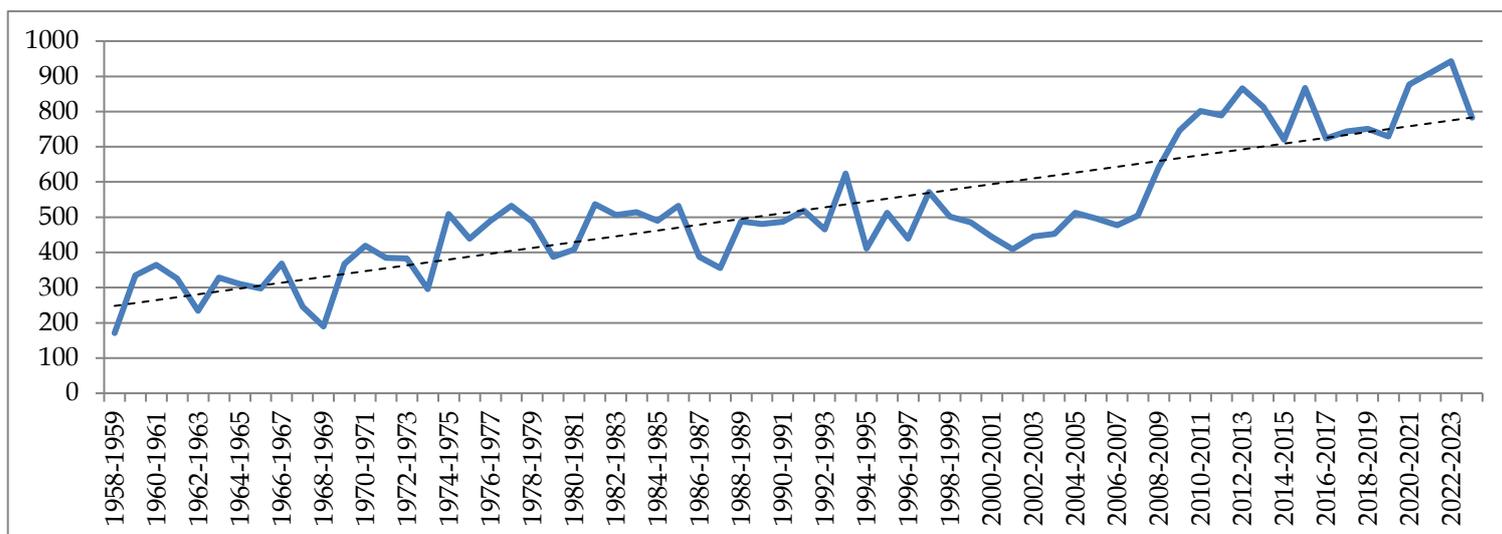
CHAPITRE VIII

LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT

I. UNE CHUTE IMPORTANTE DU NOMBRE DE DÉPÔTS À LA SUITE D'UNE SESSION 2022-2023 RECORD

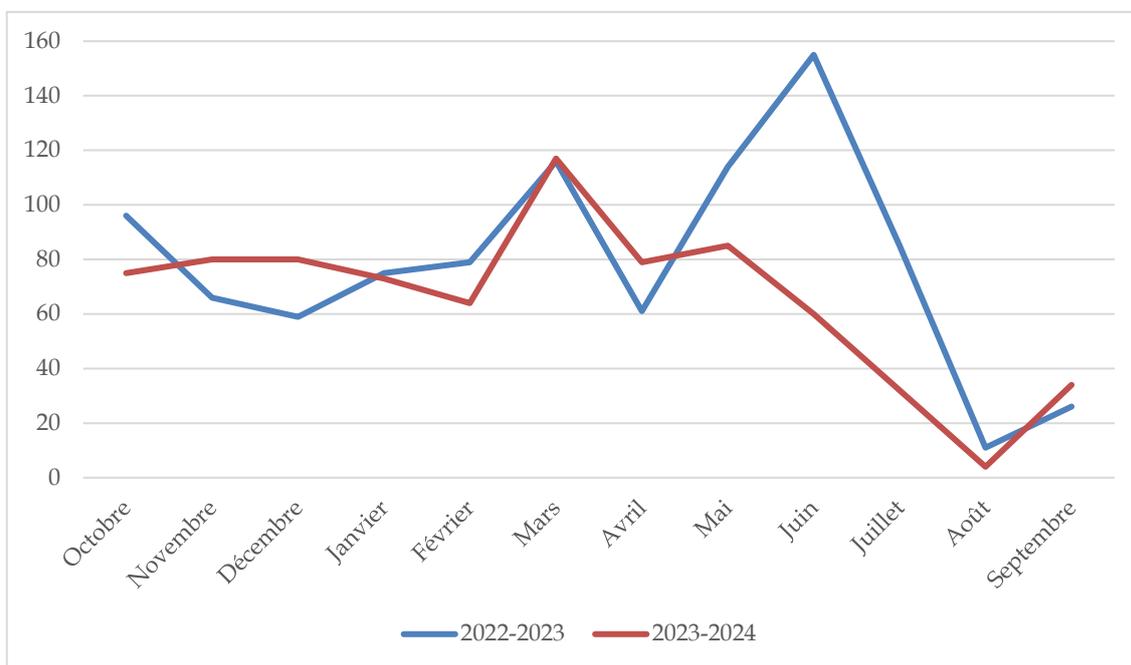
Avec **783 dépôts de documents parlementaires** (- 17 % par rapport à l'année dernière), la session 2023-2024 est marquée par **une baisse significative du nombre de dépôts enregistrés à la Présidence du Sénat**. La session 2023-2024 souffre en effet de la comparaison avec la session 2022-2023 qui constituait un record absolu sous la V^e République avec 943 dépôts. Le nombre de dépôts demeure néanmoins important : il s'agit de la 9^e session la plus prolifique en dépôts de la V^e République.

Nombre de dépôts par année parlementaire sous la V^e République



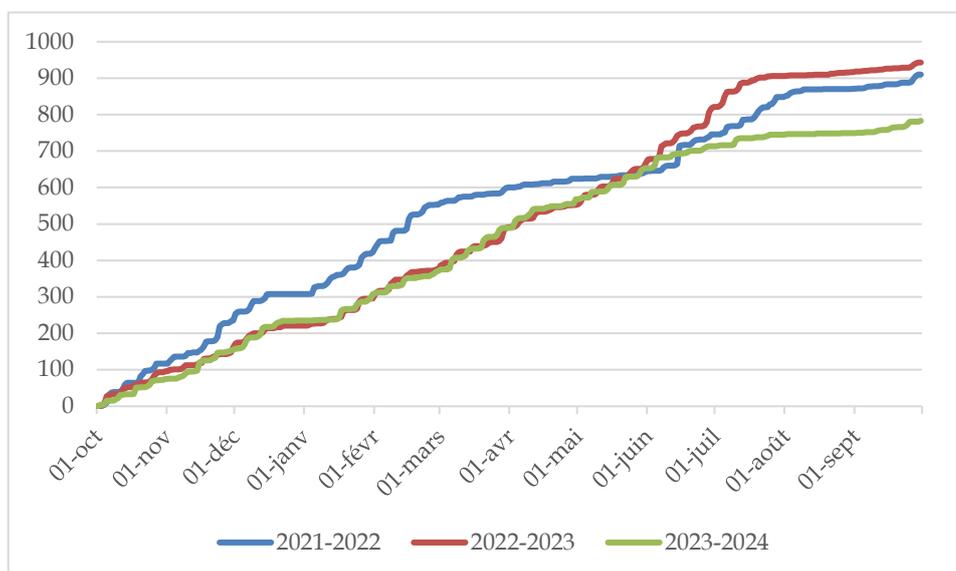
Le mois de mars 2024 fut le mois au cours duquel le plus de documents furent déposés avec 117 enregistrements. Ce nombre s'explique notamment par une très forte activité législative (32 rapports législatifs) de la part des commissions et des délégations, combinée à de nombreuses initiatives législatives (41 propositions de loi et de résolutions). Il s'agit du seul mois à plus de **100 dépôts** lors de la session 2023-2024 contre six lors de la session 2021-2022 et trois lors de la session 2022-2023.

Répartition mensuelle des dépôts



Le nombre de dépôts a été supérieur ou égal à 20 au cours de cinq journées (contre quatre en 2022-2023) :

- le mercredi 6 mars 2024 : 23 dépôts ;
- le mercredi 15 novembre 2023 : 22 dépôts ;
- le mercredi 5 juin 2024 : 21 dépôts ;
- le mercredi 17 janvier 2024 : 20 dépôts ;
- le mercredi 20 mars 2024 : 20 dépôts.



La courbe d'évolution du nombre de dépôts tout au long de l'année montre que **la dynamique suivie lors de la session 2023-2024 est très similaire à celle de la session record de 2022-2023 pendant les 8 premiers mois** : les deux courbes se croisent au 6 juin (avec 683 dépôts) avant que l'écart ne se creuse définitivement, notamment en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale décrétée le 9 juin 2024. **Ce graphique met clairement en évidence les effets de la dissolution sur la baisse drastique du nombre de dépôts** : 100 dépôts ont ainsi été enregistrés entre le 10 juin 2024 et le 30 septembre 2024 contre 222 au cours de la même période lors de la session 2022-2023.

II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS

En raison, principalement, de la dissolution de l'Assemblée nationale survenue le 9 juin 2024, le volume de dépôts de toutes les catégories de documents déposés au Sénat a connu **une forte diminution** par rapport à l'année parlementaire 2022-2023 – à l'exception des textes de commission. Plusieurs tendances se dégagent de l'analyse des dépôts de l'année :

- Les **propositions de loi**, déposées par les sénateurs ou transmises par l'Assemblée nationale, comptent pour une **part significative** des dépôts : **32 %** pour l'année parlementaire 2023-2024. Si le **nombre** de propositions de loi déposées est en **baisse** de **17,5 %** (307 en 2022-2023 contre **253 en 2023-2024**) pour les raisons indiquées précédemment, il constitue le deuxième niveau le plus élevé depuis 2012-2013, la moyenne s'étant établie à 183 textes par session jusqu'en 2022-2023 ;

- Le nombre de dépôts de **rapports d'information** connaît une **baisse importante** par rapport à l'année parlementaire précédente (87 dépôts contre 130 pour l'année 2022-2023, soit une diminution de 33 %), y compris en **proportion** du nombre total de dépôts (**- 2,7 points**), poursuivant la tendance engagée en 2022-2023. Le nombre de rapports d'information déposés est, par ailleurs, le plus faible enregistré depuis l'année parlementaire 2014-2015 ;

- De même, les dépôts des **projets de loi s'inscrivent dans la tendance de diminution entamée en 2022-2023**, tant en volume (46 en 2023-2024 contre 62 dépôts en 2022-2023 et 135 en 2021-2022) qu'en proportion du nombre de dépôts (5,9 % des dépôts en 2023-2024 contre 6,6 % en 2022-2023). **Cette diminution s'explique principalement par les circonstances politiques exceptionnelles à la fin de la session** (dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin, démission du Gouvernement à compter du 16 juillet et nomination tardive d'un nouveau Gouvernement le 21 septembre). Ainsi, **aucun dépôt de projet de loi n'a eu lieu entre le 4 juillet et la fin de l'année parlementaire 2023-2024, le 30 septembre 2024**, soit pendant près d'un quart de celle-ci ;

• Seuls les **textes de commission** connaissent une **augmentation** (156 contre 153 en 2022-2023), malgré les caractéristiques particulières du dernier trimestre de l'année parlementaire rappelées *supra*, et s'établissent à un niveau **légèrement supérieur à celui de la moyenne des dix années précédentes**. L'augmentation est particulièrement remarquable en proportion des dépôts, puisqu'ils représentent **20 %** des documents déposés contre 16 % en 2022-2023.

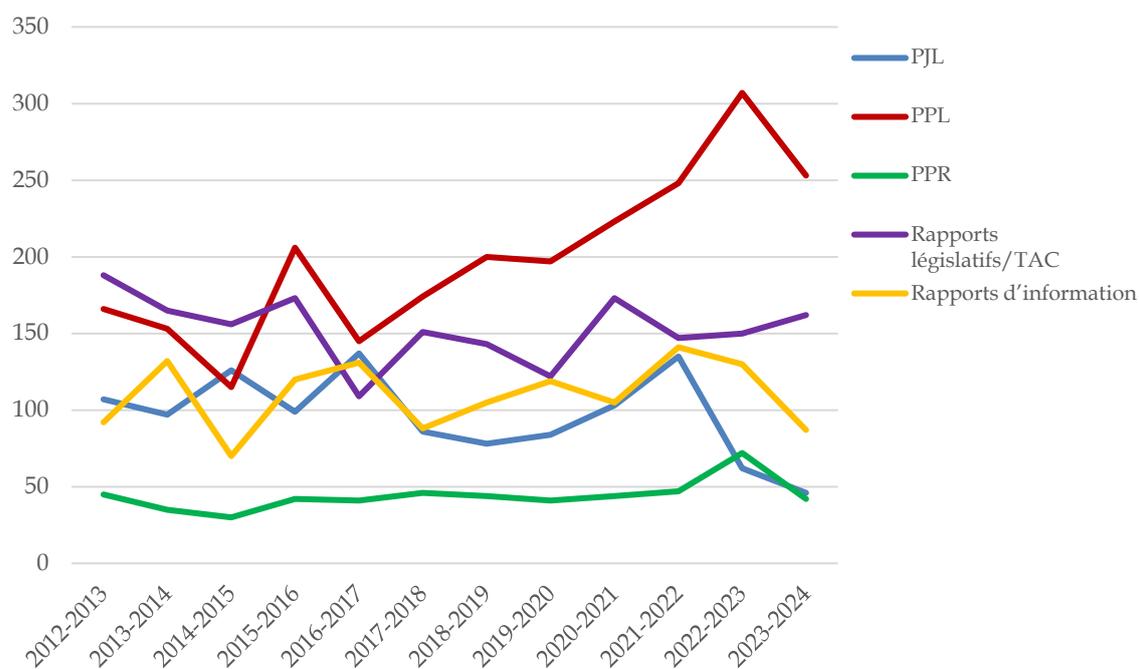
| | 2012 2013 | 2013 2014 | 2014 2015 | 2015 2016 | 2016 2017 | 2017 2018 | 2018 2019 | 2019 2020 | 2020 2021 | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Projets de loi | 107 | 97 | 126 | 99 | 137 | 86 | 78 | 84 | 103 | 135 | 62 | 46 |
| PJL | 67 | 63 | 50 | 37 | 25 | 47 | 38 | 35 | 44 | 22 | 36 | 23 |
| PJL ratifiant des ordonnances | 1 | 6 | 25 | 35 | 73 | 20 | 15 | 28 | 32 | 91 | 8 | 3 |
| PJL ratifiant des conventions | 29 | 27 | 48 | 25 | 36 | 17 | 21 | 11 | 19 | 22 | 16 | 16 |
| PJLO | 9 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 4 | 10 | 6 | 0 | 2 | 2 |
| PJLC | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Lettres rectificatives | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Propositions de loi | 166 | 153 | 115 | 206 | 145 | 174 | 200 | 197 | 223 | 248 | 307 | 253 |
| PPL | 152 | 142 | 105 | 171 | 130 | 160 | 183 | 188 | 203 | 223 | 278 | 235 |
| PPLO | 8 | 6 | 5 | 26 | 10 | 7 | 14 | 5 | 9 | 15 | 11 | 8 |
| PPLC | 6 | 5 | 5 | 9 | 5 | 6 | 3 | 4 | 10 | 10 | 17 | 10 |
| PPL (article 11) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Propositions de résolution | 45 | 35 | 30 | 42 | 41 | 46 | 44 | 41 | 44 | 47 | 72 | 42 |
| PPR 34-1 | 7 | 8 | 11 | 11 | 11 | 6 | 17 | 13 | 21 | 18 | 32 | 12 |
| PPRE 73 <i>quater</i> | 23 | 12 | 8 | 15 | 14 | 13 | 13 | 10 | 3 | 12 | 12 | 8 |
| PPRE 73 <i>quinquies</i> | 9 | 2 | 4 | 6 | 5 | 9 | 3 | 7 | 7 | 4 | 13 | 5 |
| PPRE 73 <i>octies</i> | 4 | 5 | 0 | 3 | 6 | 4 | 0 | 1 | 3 | 4 | 4 | 2 |
| PPR commission enquête | 2 | 4 | 6 | 7 | 5 | 11 | 9 | 9 | 7 | 9 | 7 | 15 |
| PPR Règlement Sénat | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 3 | 0 | 4 | 0 |

| | 2012 2013 | 2013 2014 | 2014 2015 | 2015 2016 | 2016 2017 | 2017 2018 | 2018 2019 | 2019 2020 | 2020 2021 | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Rapports | 353 | 364 | 296 | 341 | 291 | 290 | 284 | 290 | 332 | 332 | 348 | 284 |
| Rapports législatifs | 161 | 131 | 128 | 139 | 87 | 116 | 117 | 101 | 136 | 111 | 122 | 132 |
| <i>dont LEC</i> | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 5 | 14 | 6 | 7 | 2 | 4 | 5 |
| Rapports de CMP | 27 | 34 | 28 | 34 | 22 | 35 | 26 | 21 | 37 | 36 | 28 | 30 |
| Rapports sur PPR | 19 | 11 | 11 | 12 | 11 | 10 | 5 | 12 | 5 | 5 | 13 | 3 |
| Avis législatifs | 37 | 39 | 41 | 26 | 21 | 28 | 12 | 16 | 28 | 14 | 28 | 13 |
| Rapports et avis budgétaires | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 ¹ |
| Rapports d'information | 92 | 132 | 70 | 120 | 131 | 88 | 105 | 119 | 105 | 141 | 130 | 87 |
| Rapports commission enquête | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 2 | 1 | 5 | 1 | 3 | 3 | 5 |
| Rapports OPECST | 9 | 8 | 11 | 2 | 9 | 4 | 11 | 8 | 9 | 8 | 8 | 5 |
| Notes scientifiques OPECST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 7 | 9 | 2 |
| Textes de commission | 193 | 161 | 151 | 179 | 110 | 146 | 143 | 115 | 171 | 147 | 153 | 156 |
| Textes de commission (hors LEC) | 150 | 105 | 113 | 124 | 79 | 95 | 86 | 74 | 101 | 84 | 110 | 105 |
| Textes de commission (LEC) | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 5 | 14 | 6 | 7 | 2 | 4 | 5 |
| Résultat des travaux | 27 | 29 | 24 | 32 | 17 | 27 | 25 | 19 | 38 | 30 | 20 | 16 |
| Textes de CMP | 16 | 27 | 14 | 19 | 12 | 19 | 18 | 16 | 25 | 31 | 19 | 30 |
| Autres | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 2 |
| Allocutions | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Déclarations du Gouvernement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

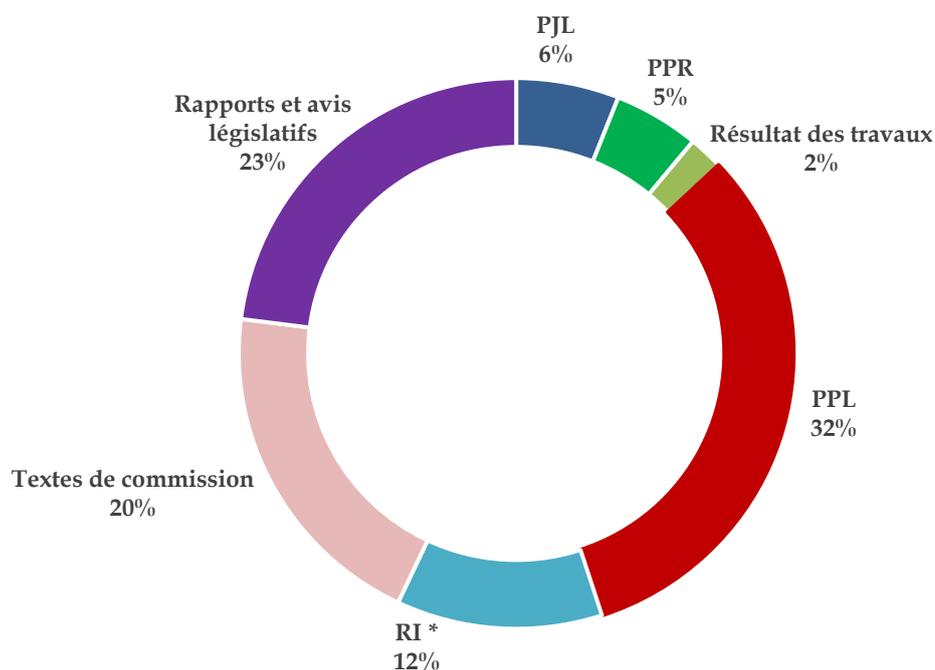
¹ Ces rapports et avis budgétaires se déclinaient cette année en 91 annexes budgétaires, soit 3 de moins que les trois années précédentes.

| | 2012 2013 | 2013 2014 | 2014 2015 | 2015 2016 | 2016 2017 | 2017 2018 | 2018 2019 | 2019 2020 | 2020 2021 | 2021 2022 | 2022 2023 | 2023 2024 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hommages solennels | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Motions | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Erreur matérielle | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Message du Président de la République | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| TOTAL | 866 | 813 | 720 | 867 | 724 | 744 | 751 | 729 | 877 | 910 | 943 | 783 |

Évolution du nombre de dépôts par type de documents parlementaires depuis 2012-2013



Répartition des dépôts par type de documents parlementaires en 2023-2024



* Les notes scientifiques de l'OPECST sont incluses dans le total des rapports d'information.

III. LA RÉPARTITION ENTRE PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

Les dépôts de textes législatifs ayant fait l'objet d'une navette parlementaire se sont répartis ainsi :

- 203 propositions de loi déposées au Sénat ;
- 50 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 21 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat ;
- 25 projets de loi transmis au Sénat.

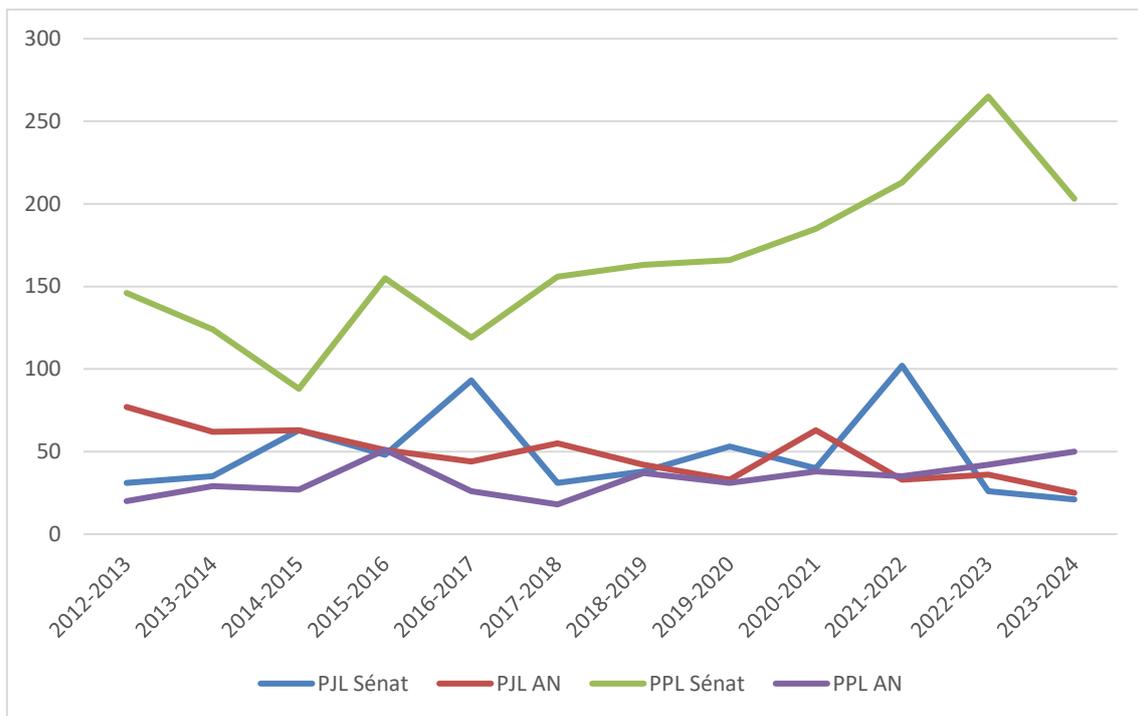
Même si le nombre de dépôts demeure important, on observe une **sensible diminution**, par rapport à l'année 2022-2023, du nombre de :

- **projets de loi transmis au Sénat**, avec 11 transmissions de moins (- 30,5 %) ;
- **propositions de loi déposées au Sénat**, avec 62 dépôts de moins (- 23,4 %).

Ces baisses, d'autant plus significatives que la session précédente avait enregistré des niveaux record, s'expliquent par la dissolution de l'Assemblée nationale et par l'ajournement des travaux du Sénat en séance publique qui s'en est suivi.

La **baisse du nombre de projets de loi déposés en premier lieu au Sénat** (- 19,2 %) est moins importante que celle du nombre de projets de loi déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale (23 en 2023-2024 contre 32 en 2022-2023, soit une baisse de plus de 28 %). Le dépôt sur le Bureau du Sénat a été privilégié lors du renouvellement de l'Assemblée nationale, comme c'est traditionnellement le cas, mais le Gouvernement s'étant limité, à compter du 16 juillet 2024, date d'acceptation par le président de la République de la démission du Premier ministre, à expédier les « affaires courantes », le nombre total de projets de loi présentés au cours de l'année a été plus faible. Faisant exception à cette tendance à la baisse, le nombre de **propositions de loi transmises au Sénat a augmenté** de 19 %.

**Évolution de la répartition des projets
et des propositions de loi déposés au Sénat**



IV. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE

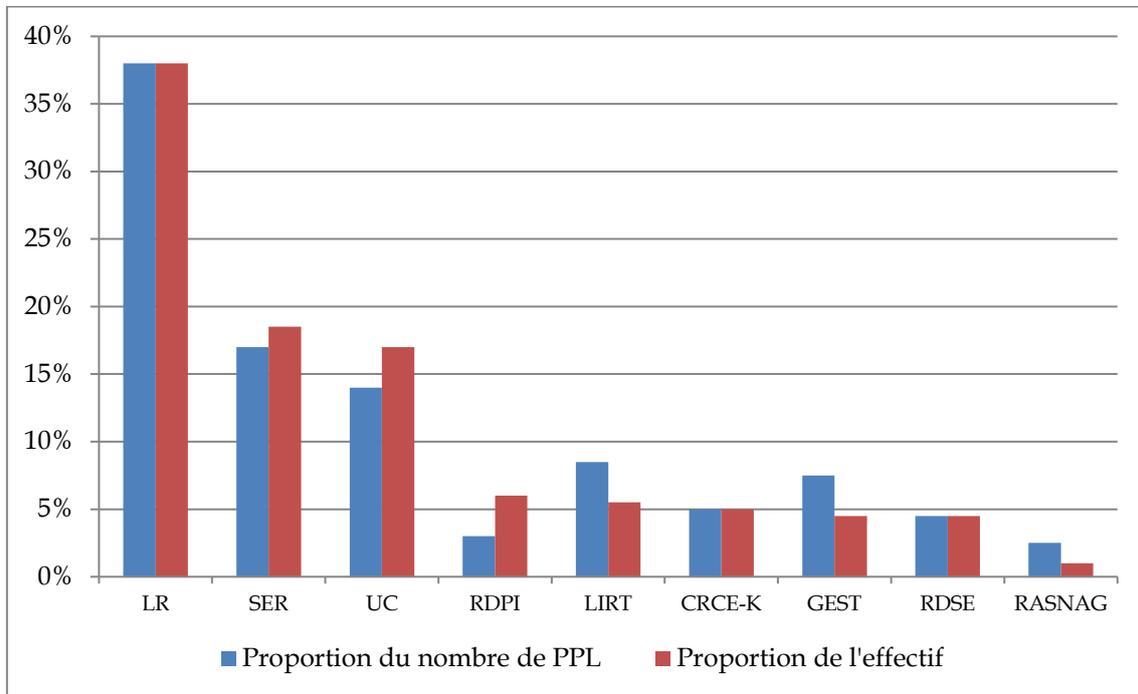
Le tableau ci-après indique la répartition des 203 propositions de loi d'origine sénatoriale en fonction de l'appartenance politique, de l'apparement ou du rattachement administratif du premier signataire du texte.

Propositions de loi d'origine sénatoriale déposées en 2023-2024

| Groupe politique d'appartenance, d'apparement ou de rattachement administratif du premier signataire | Origine des 203 PPL déposées | Proportion du nombre total de PPL déposées | Part de l'effectif du groupe dans l'effectif total ¹ |
|--|------------------------------|--|---|
| Les Républicains | 77 | 38 % | 38 % |
| Socialiste, Écologiste et Républicain | 35 | 17 % | 18,5 % |
| Union Centriste | 29 | 14 % | 17 % |
| Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants | 6 | 3 % | 6 % |
| Les Indépendants – République et Territoires | 17 | 8,5 % | 5,5 % |
| Communiste républicain citoyen et écologiste – Kanaky | 10 | 5 % | 5 % |
| Écologiste – Solidarité et Territoires | 15 | 7,5 % | 4,5 % |
| Rassemblement Démocratique et Social Européen | 9 | 4,5 % | 4,5 % |
| <i>Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i> | 5 | 2,5 % | 1 % |

¹ Les effectifs des groupes politiques pris en considération sont ceux au 30 septembre 2024.

Proportion du nombre de propositions de loi déposées par rapport à l'effectif du groupe politique du premier signataire



Le groupe **Les Républicains**, toujours majoritaire, demeure le **plus important producteur** de propositions de loi, avec 38 % de l'ensemble des propositions de loi sénatoriales déposées par un de ses membres. Cette proportion est quasiment identique à celle de l'année parlementaire 2022-2023 (37,5 %), en dépit d'une baisse du nombre de propositions de loi déposées par le groupe, qui est passé de 99 à 77. Si cette diminution correspond à la tendance de diminution du total des propositions de loi d'origine sénatoriale déposées au cours de la période (203 contre 264 la session dernière), elle traduit de fait une augmentation du nombre de propositions de loi déposées *per capita* au sein du groupe Les Républicains, la part de son effectif dans l'effectif total du Sénat étant passée de 42 % au 1^{er} octobre 2023 à 38 % au 30 septembre 2024.

Les groupes **Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)**, **Les Indépendants - République et Territoires (Les Indépendants)**, **Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST)** et **Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE)** ont déposé plus de propositions de loi qu'en 2022-2023. On observe que la part de l'effectif de chacun de ces groupes dans l'effectif total du Sénat a légèrement augmenté à la suite du renouvellement sénatorial de 2023.

A *contrario*, l'Union Centriste (UC) et le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K), dont la part de l'effectif dans l'effectif total du Sénat est respectivement passée de 16 % à 17 % et de 4 % à 5 %, ont moins déposé de propositions de loi que l'année dernière (29 contre 34 pour le groupe UC, 10 contre 13 pour le groupe CRCE-K).

Le Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), qui a vu son effectif passer de 7 % à 6 % des membres de la Haute Assemblée, a déposé une proposition de loi de moins cette année.

Le nombre de propositions de loi déposées par la réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe a considérablement chuté, passant de 48 en 2022-2023 à 5 en 2023-2024. Rappelons que 87,5 % de ces 48 propositions de loi avaient été déposées par le même sénateur, Jean Louis MASSON, dont le mandat a pris fin le 1^{er} octobre 2023.

V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI

Le tableau ci-dessous indique la répartition des propositions de loi (d'origine sénatoriale ou transmises par l'Assemblée nationale) en fonction de leur commission de renvoi :

Propositions de loi déposées en 2023-2024

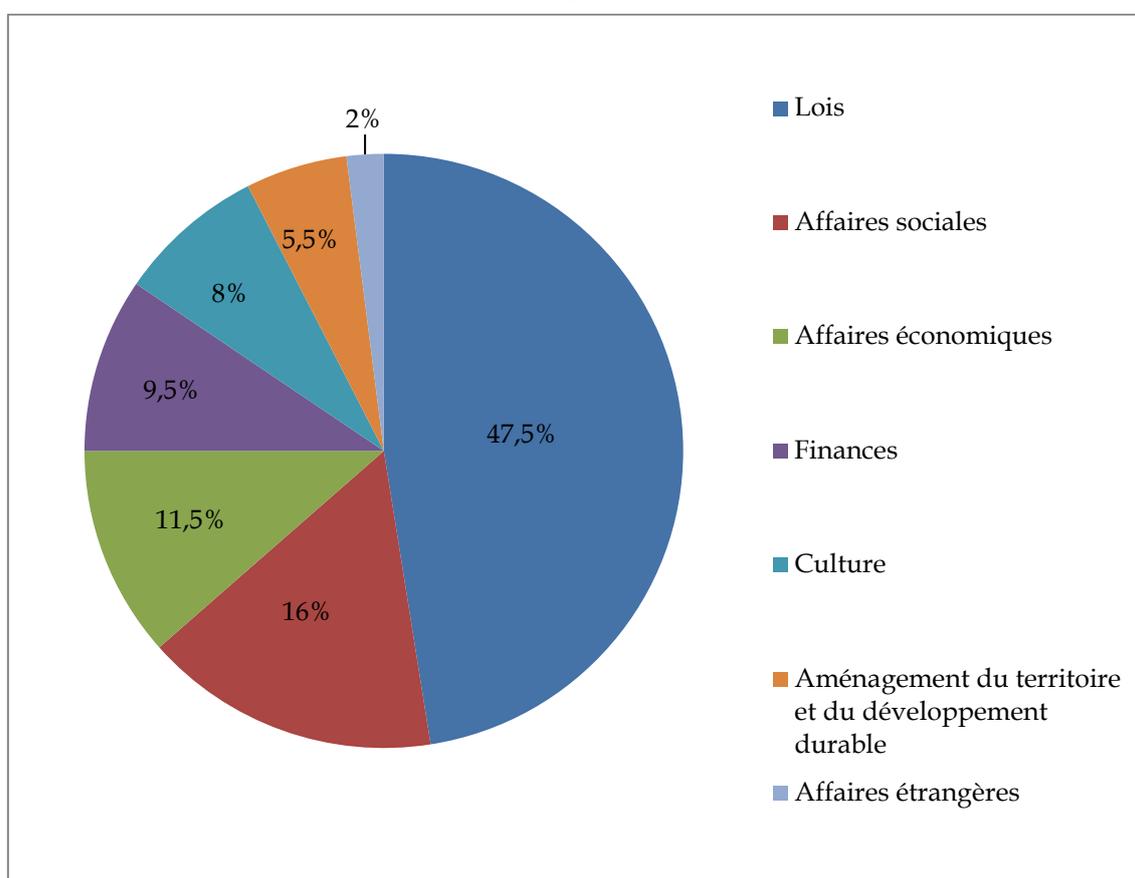
| Commission saisie au fond | Nombre de propositions de loi | Proportion du nombre total de propositions de loi déposées |
|--|--------------------------------------|---|
| Lois | 120 | 47,5 % |
| Affaires sociales | 40 | 16 % |
| Affaires économiques | 29 | 11,5 % |
| Finances | 24 | 9,5 % |
| Culture | 21 | 8 % |
| Aménagement du territoire et développement durable | 14 | 5,5 % |
| Affaires étrangères, défense et forces armées | 5 | 2 % |
| Total | 253 | 100 % |

La **commission des lois** demeure la commission qui enregistre le plus grand nombre de renvois : 120 propositions de loi lui ont été renvoyées en 2023-2024, soit 47,5 % de ces textes (contre 43,2 % en 2022-2023).

Si les **renvois aux autres commissions restent majoritairement stables** par rapport à 2022-2023, la **commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport** et celle de **l'aménagement du territoire et du développement durable** voient la proportion de propositions de loi qui leur sont renvoyées **baïsser** de 10,5 % à 8 % pour la première et de 8,2 % à 5,5 % pour la seconde.

Contrairement à l'année dernière, aucune proposition de loi n'a été renvoyée cette année à une commission spéciale.

Commissions saisies au fond des propositions de loi déposées en 2023-2024



VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2023 - 2024

L'année parlementaire 2023-2024 a été marquée par quelques dépôts présentant des caractéristiques particulières.

A. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

- **Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur huit propositions de loi sénatoriales** déposées au cours de la session 2023-2024¹, soit deux de moins que lors de la session 2022-2023.

- La direction de la séance du Sénat a enregistré le **dépôt en navette d'un projet de loi rejeté par l'Assemblée nationale** au cours de la session 2023-2024 : le projet de loi n° 193 (2023-2024) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. La transmission de tels textes rejetés est **très rare** : avant la session 2023-2024, seuls 16 dépôts de ce type avaient alors été enregistrés au Sénat depuis 1958.

- **Deux projets de loi déposés au cours de la session 2023-2024 ont fait l'objet d'un renvoi à une commission spéciale** (projet de loi n° 112 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole et projet de loi n° 550 de simplification de la vie économique).

- La proposition de loi n° 360 (2023-2024) présentée le 26 février 2024 par Mme Monique LUBIN, M. Patrick KANNER, Mme Annie LE HOUEROU et plusieurs de leurs collègues, d'abrogation de la réforme des retraites portant l'âge légal de départ à 64 ans, **a été déclarée irrecevable par la commission des finances au titre de l'article 40 de la Constitution** après que le Gouvernement a soulevé une exception d'irrecevabilité à son encontre lors de son examen en séance publique, interrompant immédiatement sa discussion.

- Le 29 février 2024, **l'Assemblée nationale a transmis au Sénat une proposition de loi adoptée avec modifications en troisième lecture**². La direction de la Séance du Sénat n'avait pas enregistré un dépôt aussi avancé au regard de la navette depuis le 3 décembre 2021 avec la transmission de la proposition de loi n° 260 (2021-2022), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième lecture, portant diverses mesures de justice sociale (dont l'examen n'a pas été poursuivi) qui était elle-même sans précédent depuis le 9 février 2000 avec la transmission du projet de loi

¹ La liste des textes ayant fait l'objet de l'engagement de la procédure accélérée est disponible dans le tome II du présent rapport annuel.

² Proposition de loi n° 370 (2023-2024), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième lecture, visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement (adoptée ensuite définitivement par le Sénat en troisième lecture).

organique n° 212 (1999-2000), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième lecture, relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice (qui fut ensuite définitivement adopté par l'Assemblée nationale en quatrième lecture).

- Le 13 mars 2024, la **commission des affaires étrangères a rejeté le projet de loi n° 694 (2018-2019)** autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part (projet de loi dit « CETA ») et a donc déposé un résultat des travaux, enregistré sous le numéro 425 (2023-2024)¹. **Cela faisait près de dix ans qu'une commission n'avait pas rejeté un projet de loi ratifiant une convention internationale**, à savoir le projet de loi n° 153 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu, rejeté par la commission des finances le 11 décembre 2014.

- Le 21 mars 2024, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique est parvenue à un accord et a donc déposé un texte de CMP, enregistré sous le numéro 457 (2023-2024). Celui-ci n'a cependant pas pu être soumis en séance publique dans les deux assemblées avant la dissolution de l'Assemblée nationale décrétée le 9 juin 2024. Ce cas de figure est sans précédent : depuis 1958, **aucun texte adopté par une CMP ne demeurait en instance d'examen en séance publique à l'issue d'une législature** (que celle-ci soit provoquée par une dissolution ou non).

- Le 5 juin 2024, la **commission des affaires étrangères a déposé un texte de commission² sur la proposition de résolution européenne n° 648 (2023-2024)** présentée par M. François BONNEAU, Mme Gisèle JOURDA et M. Dominique de LEGGE au nom de la commission des affaires européennes portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense - COM(2024) 150 final. Il s'agissait de la première fois depuis avril 2016 qu'une commission permanente examinait une

¹ Le projet de loi fut néanmoins ensuite adopté en séance publique le 21 mars 2024, amputé de son article 1^{er}.

² Texte de commission n° 680 (2023-2024).

proposition de résolution européenne portant avis motivé¹, toutes les propositions de résolution européenne portant avis motivé déposées au nom de la commission des affaires européennes depuis 8 ans ayant été considérées comme adoptées par la commission permanente en l'absence d'examen par cette dernière à l'issue du délai de huit semaines mentionné à l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat. Le texte adopté par la commission des affaires étrangères est ensuite devenu résolution du Sénat le jour même².

B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT

- Comme il est de coutume à la suite de chaque renouvellement sénatorial, les **allocutions du président d'âge**, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, ainsi que celle du **Président du Sénat élu**, M. Gérard LARCHER, lors de la séance inaugurale du 2 octobre 2023 **ont fait l'objet d'un dépôt et d'une publication**³. Il convient de noter que ces deux allocutions avaient été prononcées par les mêmes personnes lors de la précédente séance inaugurale du 1^{er} octobre 2020.

- Le 29 janvier 2024, le **Gouvernement déposa un projet de loi constitutionnelle n° 291 (2023-2024)** portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sur le bureau du Sénat, ce qui n'était pas arrivé depuis le 31 juillet 2015⁴ avec le dépôt au Sénat du projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Conformément au premier alinéa de l'article 89 de la Constitution⁵, la première page du dépôt⁶ précise que le texte est déposé au nom de M. Emmanuel MACRON, Président de la République, par M. Gabriel ATTAL, Premier ministre, et par M. Gérald DARMANIN, ministre de l'intérieur et des outre-mer.

- Avec l'examen les 14 février 2024 et 20 mars 2024 du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse et du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au

¹ Proposition de résolution européenne n° 498 (2015-2016) présentée par MM. Jean BIZET et Michel DELEBARRE au nom de la commission des affaires européennes sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr15-498.html>.

² <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr23-648.html>.

³ Dépôts n° 1 et 3 (2023-2024).

⁴ Projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

⁵ « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. »

⁶ <https://www.senat.fr/leg/pjl23-291.html>.

congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, la **commission des lois a déposé deux rapports sur des projets de loi constitutionnelle au cours d'une même session**, ce qui n'était pas arrivé depuis la session 2015-2016¹. Rappelons qu'aucun texte de commission n'est établi lors de ces examens, conformément au deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution².

- Le 16 mai 2024, Mmes Laure DARCOS, Christine LAVARDE, Dominique VÉRIEN et M. Stéphane PIEDNOIR déposèrent **un rapport d'information au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, de la délégation sénatoriale à la prospective et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)**, rendant compte de l'événement consacré à la place des femmes dans l'Intelligence Artificielle, organisé à l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes, le 7 mars 2024. Ce dépôt est sans précédent puisque **jamais l'OPECST, structure bicamérale, n'avait déposé de rapport conjointement avec des structures internes à une assemblée** : ce rapport a également été déposé à l'Assemblée nationale par M. Pierre HENRIET, premier vice-président de l'OPECST et enregistré par la direction de la Séance de l'Assemblée nationale sous le numéro 2658. Le document en ligne sur le site de l'Assemblée nationale indique ainsi de manière assez baroque que le rapport de l'OPECST est également déposé à l'Assemblée nationale au nom de deux délégations sénatoriales³.

- La direction de la Séance a enregistré le **dépôt d'un rapport portant avis sur la recevabilité d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête** à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, dans le cadre de sa mission d'information portant sur l'intervention des fonds d'investissement dans le football professionnel français⁴. Ces types de dépôts sont assez rares et ne se produisent que lorsqu'une commission autre que la commission des lois demande à se voir conférer par le Sénat les prérogatives d'une commission d'enquête : **il s'agit ainsi seulement du cinquième dépôt de ce type sous la V^e République**.

¹ Examens les 14 octobre 2015 et 9 mars 2016 du projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation.

² « Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. »

³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ots/l16b2658_rapport-information#.

⁴ Rapport n° 476 (2023-2024) fait par M. François-Noël BUFFET au nom de la commission des lois portant avis sur la recevabilité d'une demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, dans le cadre de sa mission d'information portant sur l'intervention des fonds d'investissement dans le football professionnel français.

C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AUX AUTEURS DU DOCUMENT

- Établi au cours de la session précédente avec 255 cosignatures¹, le **record du texte déposé au Sénat comportant le plus de cosignatures sous la V^e République a été battu à deux reprises** au cours de la session 2023-2024. En effet, la direction de la Séance enregistra le 18 janvier 2024 le dépôt d'une proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local² cosignée par 309 sénateurs (soit 88,8 % de l'effectif du Sénat), puis le dépôt le 12 avril 2024 d'une proposition de loi pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves³ cosignée par 318 sénateurs (soit 91,4 % de l'effectif du Sénat). Ces deux propositions de loi ont été adoptées à l'unanimité par le Sénat, la première le 7 mars 2024 et la seconde le 15 octobre 2024.

- Le 24 septembre 2024, la mission d'information sur le thème : « Complémentaires santé, mutuelles : l'impact sur le pouvoir d'achat des Français » a adopté le rapport de M. Xavier IACOVELLI que la direction de la Séance a enregistré sous le numéro 770 (2023-2024). **Mme Corinne IMBERT, vice-présidente de la mission a dû présider la réunion d'examen du rapport en lieu et place de la présidente de la mission, Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, celle-ci ayant été nommée au Gouvernement trois jours plus tôt.** En effet, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution et à l'article L.O. 153 du code électoral, un sénateur nommé ministre demeure parlementaire pendant un mois, mais l'intéressé ne peut ni siéger au Sénat, ni intervenir en séance, ni faire aucun acte d'exercice du mandat parlementaire. Il fut cependant décidé, avec son accord, que le nom de la présidente CARRÈRE-GÉE figurerait sur la couverture et la première page du rapport (comme c'est le cas pour tous les rapports de commissions d'enquête ou de missions d'information) mais en italique avec une note rappelant sa nomination au Gouvernement⁴. Cette solution avait déjà été retenue pour les rapports déposés au nom de la commission des affaires économiques entre le 31 mars 2004 et le 30 avril 2004 après que son président, M. Gérard LARCHER, avait été nommé membre du Gouvernement⁵.

¹ Proposition de résolution n° 260 (2022-2023) de Mmes Annick BILLON, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Laurence COHEN, Laurence ROSSIGNOL et plusieurs de leurs collègues, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, appelant à faire de la lutte contre les violences pornographiques une priorité de politique publique.

² Proposition de loi n° 263 (2023-2024) présentée par Mme Françoise GATEL, MM. Mathieu DARNAUD, François-Noël BUFFET, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE et plusieurs de leurs collègues, portant création d'un statut de l'élu local.

³ Proposition de loi n° 542 (2023-2024) présentée par MM. Gilbert BOUCHET, Philippe MOUILLER et plusieurs de leurs collègues, pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves.

⁴ <https://www.senat.fr/rap/r23-770/r23-7701.pdf>.

⁵ Par exemple le rapport n° 251 (2003-2004) : <https://www.senat.fr/rap/l03-251-1/l03-251-11.pdf>.

D. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT

- La proposition de loi de programmation polaire pour les années 2024 à 2030 de Mme Nadège HAVET et plusieurs de ses collègues, enregistrée sous le numéro 70 (2023-2024), **comporte un rapport annexé**. Il s'agit de la **première proposition de loi sénatoriale à comporter un rapport annexé depuis la proposition de loi n° 723 (2019-2020)** relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français de M. Michel VASPART et plusieurs de ses collègues, déposée le 24 septembre 2020.

- Mmes Sophie PRIMAS, Frédérique PUISSAT et Alexandra BORCHIO FONTIMP déposèrent le 15 novembre 2023 une proposition de loi n° 106 (2023-2024) visant à prolonger en 2024 le dispositif exceptionnel d'utilisation des titres-restaurant pour soutenir le pouvoir d'achat sur laquelle le Gouvernement engagea la procédure accélérée le lendemain. Le 17 novembre 2023, les députés Guillaume KASBARIAN, Laurent MARCANGELI, Sylvain MAILLARD et Jean-Paul MATTEI **dépôtèrent à l'Assemblée nationale une proposition de loi identique¹** qui fut le véhicule législatif finalement choisi par le Gouvernement après un nouvel engagement de procédure accélérée. Le Gouvernement ne retira toutefois pas la procédure accélérée sur la proposition de loi sénatoriale. En dehors de ce cas, on ne dénombre que quelques cas de « doublons » de propositions de loi déposées au Sénat et à l'Assemblée nationale, comme sur le statut de l'élu local² ou sur les consultations juridiques des juristes d'entreprise³.

- À la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 sur la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, la direction de la Séanceregistra le dépôt de deux **propositions de loi reprenant la totalité⁴ ou la moitié⁵ des 32 articles censurés comme cavaliers législatifs**. Si l'alinéa 1 de l'article 28 du Règlement

¹ Proposition de loi n° 1870 (16^e légis.) visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1870_proposition-loi#.

² PPL n° 263 (2023-2024) portant création d'un statut de l'élu local déposée au Sénat le 18 janvier 2024 par Mme Françoise GATEL, MM. Mathieu DARNAUD, François-Noël BUFFET, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE et plusieurs de leurs collègues (adoptée en séance publique le 7 mars 2024) et PPL n° 2151 (16^e légis.) portant réforme du statut de l'élu local déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2024 par M. Sébastien JUMEL et Mme Violette SPILLEBOUT (non examinée).

³ PPL n° 126 (2023-2024) visant à garantir la confidentialité des consultations juridiques des juristes d'entreprise déposée au Sénat le 17 novembre 2023 par M. Louis VOGEL et plusieurs de ses collègues (adoptée en séance publique le 14 février 2024) et PPL n° 2033 (16^e légis.) relative à la confidentialité des consultations des juristes d'entreprise déposée à l'Assemblée nationale le 21 décembre 2023 par M. Jean TERLIER (adoptée en séance publique le 30 avril 2024).

⁴ PPL n° 288 (2023-2024) visant à contrôler l'immigration sur la base d'un consensus parlementaire établi déposée le 29 janvier 2024 par M. Stéphane RAVIER, comportant 32 articles.

⁵ PPL n° 289 rect. (2023-2024) portant diverses dispositions en matière d'immigration et d'intégration déposée le 29 janvier 2024 par MM. Philippe BONNECARRÈRE et Hervé MARSEILLE, comportant 16 articles.

du Sénat dispose que les « *propositions de loi et les propositions de résolution déposées par les sénateurs et rejetées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant l'expiration d'un délai de trois mois* », aucune disposition n'interdit aux sénateurs de déposer des propositions de loi comportant des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel comment étant des « cavaliers législatifs ».

- Le 16 septembre 2024, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Ian BROSSAT et plusieurs de leurs collègues déposèrent **une proposition de loi constitutionnelle instaurant une Charte des services publics**, enregistrée sous le numéro 760 (2023-2024)¹. Son article 1^{er} vise à compléter le premier alinéa du Préambule de la Constitution avec les mots : « *et dans la Charte des services publics* » et son article 2 propose une rédaction pour cette Charte. Cette proposition de loi reprend ainsi le modèle de rédaction qui était celui de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement².

¹ <https://www.senat.fr/leg/pp123-760.html>.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000790249>.

CHAPITRE IX LES PÉTITIONS

La **plateforme de pétitions en ligne du Sénat** permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée.

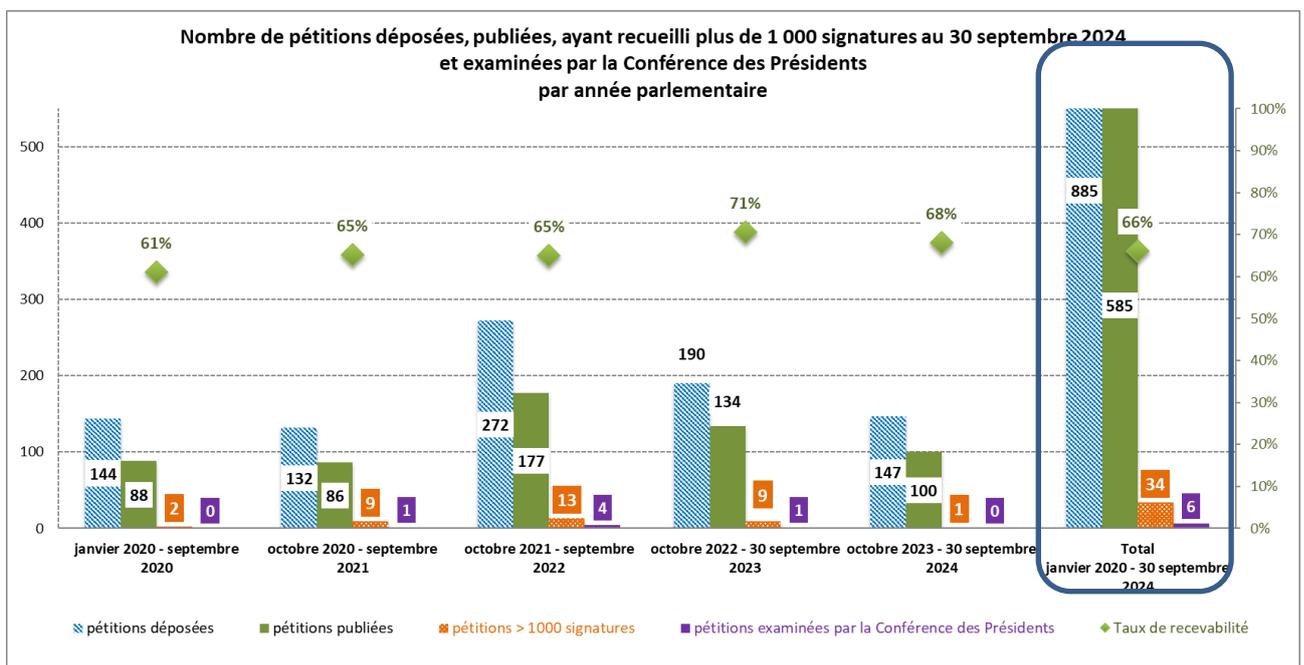
En application des articles 87 et 88 du Règlement et du XVIII de l’Instruction générale du Bureau, les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de six mois sont transmises à la Conférence des Présidents qui décide des suites à leur donner.

Un intérêt indéniable de la part des citoyens pour les pétitions en ligne

Depuis son lancement en janvier 2020, la plateforme suscite un intérêt bien ancré de la part des citoyens puisque **147 pétitions** ont été déposées en 2023-2024. Si le nombre de pétitions est en baisse par rapport aux deux sessions précédentes (190 pétitions en 2022-2023 et 272 en 2021-2022), il reste à un niveau élevé avec en moyenne presque trois pétitions par semaine. 100 pétitions, couvrant une large variété de sujets, ont été publiées (134 en 2022-2023) soit 68 % des pétitions transmises, un ratio légèrement inférieur à la session précédente (71 %).

Depuis le lancement de la plateforme, 34 pétitions ont dépassé 1 000 signatures.

Si trois pétitions avaient dépassé le seuil des 100 000 signatures en 2021-2022, aucune ne l’a dépassé depuis. **Au total**, depuis le lancement de la plateforme, **6 pétitions sur les 585 pétitions publiées** (soit 1 %) **ont fait l’objet d’un examen par la Conférence des Présidents**.



A. UNE BAISSÉ DU NOMBRE DE PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES

Le contrôle de recevabilité est guidé par deux objectifs : conserver la conception la plus large possible de la recevabilité et fonder une décision d'irrecevabilité sur un point précis des conditions de recevabilité présentées sur la plateforme.

44 pétitions ont été déclarées **irrecevables** sur les 147 déposées en 2023-2024¹, soit 30 % des pétitions déposées sur la plateforme. Si cette proportion est stable par rapport à celle de la session précédente (29 %), elle reste inférieure à celle des sessions antérieures (35 %). Les auteurs des pétitions déclarées irrecevables reçoivent un courriel détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de leur pétition.

Ventilation par motif principal d'irrecevabilité des 44 pétitions déclarées irrecevables²

| | |
|--|----|
| <i>Ne relève pas des compétences constitutionnelles du Sénat</i> | 14 |
| <i>Texte législatif (TL) : Contraire à la Constitution</i> | 6 |
| <i>Objet de travaux en cours au Sénat ou pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents</i> | 5 |
| <i>Rédaction insuffisante</i> | 5 |
| <i>Redondante d'un même auteur</i> | 4 |
| <i>Demandes personnelles</i> | 3 |
| <i>Titre non clair</i> | 3 |
| <i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i> | 2 |
| <i>TL : Absence de proposition ou d'exposé des motifs</i> | 1 |
| <i>Requêtes concernant des décisions de justice ou des décisions administratives</i> | 1 |
| <i>Atteinte aux droits de la propriété intellectuelle</i> | 0 |
| <i>Mission de contrôle (MC) : Absence de sujet de contrôle</i> | 0 |

B. DES PÉTITIONS PLÉBISCITANT DES MODIFICATIONS DU DROIT EXISTANT

Comme l'an passé, les auteurs de pétitions ont largement privilégié la catégorie proposant une modification du droit existant.

¹ 3 pétitions qui satisfaisaient aux conditions de recevabilité de la plateforme ont été retirées par leur auteur avant leur publication. Ce sont donc 100 pétitions qui ont été publiées sur les 147 déposées.

² Figure dans ce tableau le motif principal d'irrecevabilité, certaines pétitions cumulant plusieurs motifs d'irrecevabilité. Dans ce cas, les différents motifs sont présentés dans le courrier électronique d'irrecevabilité envoyé à l'auteur de la pétition.

Parmi les pétitions publiées sur la plateforme en 2023-2024, on compte ainsi :

- 87 pétitions dans la catégorie « **Texte législatif** », soit 87 % ;
- 13 pétitions dans la catégorie « **Mission de contrôle** », soit 13 %.

Ces proportions sont stables par rapport à l'année dernière.

C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES

Les 100 pétitions publiées sur la plateforme portent sur des thèmes très divers, avec une dominante pour les **sujets d'actualité** à l'image de la part importante de pétitions en lien avec les **questions sociales et de santé** (17 pétitions) ainsi qu'avec la **justice** (14 pétitions) et l'**économie, les finances et la fiscalité** (13 pétitions).

| Thème | Nombre de pétitions publiées |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| Questions sociales et santé | 17 |
| Justice | 14 |
| Économie et finances, fiscalité | 13 |
| Environnement | 7 |
| Société | 8 |
| Police et sécurité | 6 |
| Pouvoirs publics et Constitution | 5 |
| Culture | 4 |
| Éducation | 4 |
| Agriculture et pêche | 3 |
| Budget | 2 |
| Entreprises | 2 |
| Famille | 3 |
| Travail | 3 |
| Affaires étrangères et coopération | 2 |
| Logement et urbanisme | 2 |
| Transports | 2 |
| Défense | 1 |
| PME, commerce et artisanat | 1 |
| Recherche, sciences et techniques | 1 |
| Énergie | 0 |
| Sports | 0 |
| Collectivités territoriales | 0 |
| Aménagement du territoire | 0 |
| Total général | 100 |

D. UNE BAISSÉ GÉNÉRALE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES

Durant la session 2023-2024, **une seule pétition** a recueilli plus de **1 000 signatures** en six mois ou moins, contre 9 lors de la session précédente (16 en 2021-2022 et 12 en 2020-2021). Cette pétition, publiée le 11 décembre 2023, est intitulée « *Pétition demandant la création d'une commission d'enquête sur la transparence et l'usage des fonds publics depuis 2020. La confiance est en berne* ». Au 10 juin 2024, terme du délai de six mois, elle a recueilli 12 092 signatures.

Avec ses 12 092 signataires, cette pétition a recueilli plus de signatures que les pétitions ayant dépassé l'année dernière le seuil des 1 000 signatures (7 489 signatures en moyenne) mais moins que celles déposées en 2021-2022 (25 000 signatures en moyenne). Elle a concentré l'essentiel des signatures de l'année (82 %). Les 99 autres pétitions publiées ont rencontré peu de succès puisqu'elles n'ont réuni que 2 557 signatures soit 26 signataires en moyenne par pétition. Seulement quatre de ces 99 pétitions ont atteint cette année 100 signataires ou plus. L'une d'entre elles, la pétition n° 1611 intitulée « *Abrogation des obligations vaccinales* » et publiée le 17 juillet 2024, reste ouverte aux signatures jusqu'au 16 janvier 2025. Elle a recueilli en trois mois 657 signatures.

E. AUCUNE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La Conférence des Présidents n'a pas examiné de pétition cette année. En effet, aucune n'est parvenue à atteindre le seuil de 100 000 signataires fixé par l'Instruction générale du Bureau du Sénat et la Conférence des Présidents n'a pas fait usage de la faculté dont elle dispose, en application de l'article 88 du Règlement du Sénat, de se saisir de toute pétition ayant réuni un nombre inférieur de signatures mais dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier pour les travaux du Sénat.