



LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2021 – 30 septembre 2022)

RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT



TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat

Paris, le 9 janvier 2023

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 2021-2022.

Ce rapport se décline en trois volets.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2021-2022, année parlementaire « électorale » marquée par une suspension des travaux en séance publique entre mars et juillet en raison des élections présidentielle et législatives.

Le second volume rassemble, sous forme de tableaux analytiques et de listes détaillées, les statistiques établies tout au long de l'année par les trois divisions de la direction de la Séance, ainsi que de nombreuses statistiques pluriannuelles.

Ces deux volumes sont mis en ligne sur le site du Sénat, afin d'assurer une meilleure 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 **2021-2022, deuxième année du triennat 2020-2023**, a présenté les spécificités d'une « année électorale » typique tout en accordant, plus encore qu'en 2016-2017 et en 2011-2012, une **place particulièrement importante à l'initiative parlementaire et au contrôle de l'action du Gouvernement en séance publique.**

➤ Le Sénat a siégé **80 jours**, soit un nombre dans la **moyenne des deux dernières années électorales** (4 jours de plus que lors de la dernière année électorale en 2016-2017 et 14 jours de moins qu'en 2011-2012) et près de **479 heures**, soit une durée dans la moyenne des deux dernières années électorales (+ 3% par rapport à 2016-2017 et - 25% par rapport à 2011-2012). La part des travaux nocturnes est restée globalement stable.

Après la suspension de ses travaux en séance publique durant 18 semaines en raison de la tenue des élections présidentielle et législatives, le Sénat a été convoqué en **session extraordinaire du mercredi 6 juillet au jeudi 4 août**. En revanche, il ne l'a pas été cette année en septembre, pour la première fois depuis 2004-2005, hors année de renouvellement sénatorial et pour la première fois lors d'une année électorale depuis 2001-2002.

➤ Au cours des **21** semaines de séance de la session ordinaire, le Sénat a consacré **11** semaines à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, dont **2** semaines aux textes financiers de l'automne, **4,5** semaines au contrôle et **4,5** semaines à l'initiative sénatoriale. S'y sont ajoutées les **5** semaines de la session extraordinaire de juillet (10 jours) et août (4 jours) ainsi qu'une **semaine au cours de laquelle le Sénat a siégé le mercredi 23 mars pour entendre le message de M. Volodymyr ZELENSKY, président de l'Ukraine.**

Ce partage a permis au Sénat de consacrer environ **32 %** des heures de séance à des sujets qu'il avait inscrits à l'ordre du jour, dans le respect du double pluralisme institutionnel et politique : **11 %** des heures de séance pour des sujets inscrits par les instances sénatoriales et **21 %** par les groupes politiques. Les groupes d'opposition et minoritaires ont notamment utilisé **82 %** du temps dévolu à leurs « espaces réservés », soit **39 h 26**.

➤ Sur les quelques **479 heures** de séance publique de l'année, le Sénat a consacré **258 heures**, soit **53,8 %**, à ses **travaux législatifs**, dont plus de **52 heures** consacrées **aux lois de finances (10,9 %)** et plus de **31 heures** au **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022**.

➤ Avec **910 documents parlementaires déposés** (+ 3,8 % par rapport à l'année dernière), dont **213 propositions de loi sénatoriales** (+15 %), la session 2021-2022 constitue un **double record absolu** sous la V^e République. Le nombre de **projets de loi déposés en premier lieu au Sénat** a plus que **doublé, de 40 à 101 (+ 153 %)**, un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2011-2012 et s'expliquant notamment par une **explosion du nombre de dépôts de projets de loi de ratification d'ordonnances**, alors que le nombre de projets de loi transmis est en forte baisse, de 63 à 33 textes (- 90,9 %).

Le Sénat a examiné **82 textes** (hors conventions internationales), soit **21 projets de loi et 61 propositions de loi**, dont **31 d'origine sénatoriale**. Ce nombre est presque **deux fois plus important que le nombre de textes examinés lors de la dernière année électorale** (56 textes examinés en 2016-2017). En outre, on observe une **plus grande part de propositions de loi examinées** (74 %) tant par rapport à l'année dernière (63 %) que par rapport à 2016-2017 (37,5 %). Parmi ces textes, **4 propositions de loi** ont été examinées selon la procédure de **législation en commission**.

➤ **1 667 amendements** ont été déposés **en commission** et un sur deux ont été adoptés. **En séance publique, 5 677 amendements** ont été déposés, soit un **record pour une année électorale** (+ 66 % par rapport à 2016-2017 et + 78 % par rapport à 2011-2012).

Le rythme d'examen des amendements de séance, le « *braquet* » (nombre d'amendements examinés par heure) est cette année en baisse, après quatre années d'augmentation, passant du niveau record de 20,5 l'année dernière à **19**.

64 % des amendements du Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale (contre 58 % en 2020-2021), cette proportion atteignant **71 %** hors textes financiers (contre 65,6 %).

➤ Le Sénat a eu recours cette année - troisième année de mise en œuvre du scrutin électronique - à **153 scrutins publics**, un nombre en baisse (- 20 %) par rapport à l'année dernière et également inférieur à la moyenne des quinze dernières années (221). Malgré l'amélioration des conditions sanitaires, **seul un scrutin solennel** a eu lieu au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et l'absence de scrutin public à la tribune s'explique par le rejet de la première partie du projet de loi de finances.

➤ **61 textes** ont été définitivement adoptés cette année par le Parlement, hors conventions internationales (contre 54 en 2020-2021).

Le dialogue bicaméral a permis que **plus de 4 textes sur 5** (51, soit 83,6 %) soient votés dans les mêmes termes par les deux assemblées, un chiffre en hausse par rapport à l'année dernière (76 %) et **un niveau sans précédent depuis 2011-2012 : 36,1 %** par le jeu de la navette parlementaire et **47,5 %** après un accord en commission mixte paritaire.

Pour autant, le Sénat s'est aussi opposé à certains projets de loi du Gouvernement, ce qui a conduit celui-ci à donner à **10 reprises** le « *dernier mot* » à l'Assemblée nationale.

➤ Comme l'année dernière, **seul un projet de loi**, hormis les textes financiers, a été définitivement adopté cette année **sans engagement de la procédure accélérée**, le projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace. Sur les 41 propositions de loi adoptées définitivement, 14 l'ont été sans engagement de la procédure accélérée, soit 34,1 %. Le délai moyen d'adoption des projets de loi est en baisse, passant à 170 jours à 139 jours, soit plus de quatre mois et demi.

➤ Un cinquième des textes définitivement adoptés sont issus d'initiatives sénatoriales : 11 propositions de loi du Sénat sont devenues des lois de la République, sur des sujets très divers tels que l'empreinte environnementale du numérique, les bibliothèques et le développement de la lecture publique, l'économie du livre, l'Agence française pour l'enseignement français à l'étranger, la régulation du marché de l'art, la certification de cybersécurité des plateformes numériques ou encore le monde combattant.

➤ Le Sénat a particulièrement exercé son activité de **contrôle** de l'activité du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques en séance cette année – plus de **136 heures** de séance publique (soit environ **28,4 %** des heures de séance, soit plus de 9 points de plus que l'année dernière) – à travers les séances de questions, l'examen de 8 propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, mais aussi 39 débats organisés au cours de l'année parlementaire, dont 32 d'initiative sénatoriale.

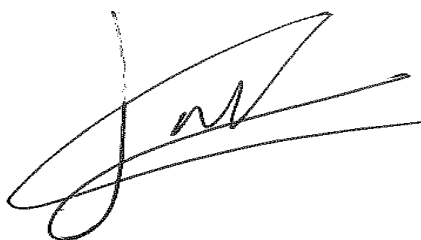
➤ Cette année a également été marquée par la mise en œuvre de la réforme du Règlement du Sénat adoptée le 1^{er} juin 2021 et traduisant les propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui avait réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021.

Cette dernière avait notamment renforcé les **outils de suivi des ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution**, de plus en plus utilisées par le Gouvernement. En effet, au cours du quinquennat 2017-2022, le Parlement a accordé **394 habilitations** à légiférer par ordonnances (+ 119 % par rapport au quinquennat 2007-2012), **340 ordonnances ont été publiées** (+ 72 %) mais **seulement une ordonnance sur cinq a été ratifiée**.

Au nombre de ces outils, la réforme du Règlement a ainsi prévu que le Gouvernement **informe la Conférence des Présidents du Sénat**, au moins deux fois par session ordinaire (au début, 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 au cours de la session, ainsi que

des ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre. Un « baromètre » de suivi a également été mis en place, accessible depuis la Une du site du Sénat et présentant les chiffres, actualisés hebdomadairement, relatifs au recours aux ordonnances ainsi qu'un récapitulatif dénommé « Ordonnances infos », mis à jour et envoyé à tous les sénateurs chaque trimestre, présentant l'actualité récente des ordonnances. La réforme a également prévu la tenue d'un **débat annuel en séance publique** relatif au **suivi des ordonnances** : il a eu lieu pour la première fois le 1^{er} février 2022, en présence du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé des relations avec le Parlement, sous la forme d'un débat interactif avec les présidents des commissions permanentes et le président de la commission des affaires européennes, puis d'un débat interactif avec les groupes politiques.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance pour l'année 2021-2022.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MJ', written in a cursive style.

Marion JOLIVET

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|-----------|
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022 (1^{ER} OCTOBRE 2021 – 30 SEPTEMBRE 2022) | 17 |
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2021-2022 (1^{ER} OCTOBRE 2021 – 30 JUIN 2022) | 21 |
| LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE 2021-2022 | 23 |
| 2021-2022 TABLEAU COMPARATIF AVEC LES ANNÉES ÉLECTORALES (2016-2017 ET 2011-2012)..... | 25 |
| CHAPITRE PREMIER - UNE ANNÉE « ÉLECTORALE » MARQUÉE PAR UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE SOUTENUE..... | 29 |
| I. UNE SESSION ORDINAIRE TYPIQUE D'UNE ANNÉE « ÉLECTORALE » AVEC UNE ACTIVITÉ CONCENTRÉE SUR LES DEUX PREMIERS TRIMESTRES | 31 |
| A. UN NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE BAISSANT MÉCANIQUEMENT MAIS DANS LA MOYENNE DES DEUX PRÉCÉDENTES ANNÉES ÉLECTORALES | 31 |
| 1. <i>Une session ordinaire concentrée sur les deux premiers trimestres (du 1^{er} octobre 2021 au 7 mars 2022).....</i> | <i>31</i> |
| 2. <i>Une session ordinaire principalement concentrée sur les travaux législatifs mais avec une place plus grande accordée aux travaux de contrôle</i> | <i>32</i> |
| 3. <i>Un premier trimestre qui a concentré plus de la moitié du temps de la séance publique de la session ordinaire</i> | <i>34</i> |
| 4. <i>Le Sénat a moins siégé que l'Assemblée nationale.....</i> | <i>35</i> |
| B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS EST TOUJOURS MIS À MAL ET LA PART DES TRAVAUX NOCTURNES DIMINUE LÉGÈREMENT | 36 |
| 1. <i>Une année « présidentielle » où le Sénat a siégé davantage lors de jours inhabituels qu'en 2016-2017.....</i> | <i>36</i> |
| 2. <i>Une part de travaux nocturnes en très légère baisse</i> | <i>37</i> |
| II. UNE UNIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE MARQUÉE PAR L'EXAMEN DE DEUX PROJETS DE LOI IMPORTANTS..... | 38 |
| III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL..... | 41 |
| A. UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES SÉNATEURS ET UNE PLUS GRANDE PART DE PROPOSITIONS DE LOI DANS LES TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT | 41 |
| 1. <i>Un doublement de la part de textes déposés en premier lieu au Sénat, essentiellement dû au dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances menacés de caducité à l'Assemblée nationale</i> | <i>41</i> |
| 2. <i>Un record absolu de propositions de loi déposées par les sénateurs.....</i> | <i>42</i> |
| 3. <i>Une plus grande part de propositions de loi dans les textes examinés en séance publique ...</i> | <i>44</i> |

| | |
|--|-----------|
| B. UN RECOURS TOUJOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, QUASI-SYSTÉMATIQUE POUR LES PROJETS DE LOI ET UN NET ALLONGEMENT DES DÉLAIS D'ADOPTION | 54 |
| 1. Un nombre de textes examinés en procédure accélérée en hausse : parmi les projets de loi adoptés, seul un l'a été sans recours à la procédure accélérée | 54 |
| 2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée | 57 |
| 3. Un délai d'adoption des textes allongé de quarante-cinq jours | 59 |
| C. PLUS DE QUATRE TEXTES SUR CINQ ONT ÉTÉ ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES | 61 |
| 1. 36,1 % des textes ont été adoptés par le jeu de la navette parlementaire | 62 |
| 2. 47,5 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP | 64 |
| 3. Un taux d'échec en CMP en légère baisse | 66 |
| 4. Le plus faible taux de « derniers mots » de l'Assemblée nationale des dix dernières années | 66 |
| IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI » | 68 |
| A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN BAISSÉ | 68 |
| B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE | 69 |
| 1. Une baisse du nombre d'amendements déposés en commission | 71 |
| 2. Un nombre d'amendements déposés en séance publique en baisse par rapport à l'année dernière | 72 |
| 3. Treize textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 80 amendements | 73 |
| 4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables | 75 |
| 5. Un amendement sur deux adopté en commission et un taux d'adoption à nouveau en retrait en séance publique | 76 |
| 6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat en sensible augmentation, pour la deuxième année consécutive | 77 |
| 7. Un braquet d'examen des amendements de séance en baisse par rapport à l'année dernière | 78 |
| C. L'INFLATION LÉGISLATIVE : UN TENDANCE CONFIRMÉE TOUT AU LONG DU QUINQUENNAT MALGRÉ DES VOLUMES MIEUX MAÎTRISÉS | 79 |
| 1. D'un quinquennat à l'autre : une augmentation globale du nombre d'adoptions définitives, malgré les spécificités de l'année électorale | 79 |
| 2. Pour la deuxième année consécutive, le Parlement double le volume des textes qu'il examine | 81 |
| D. LE SÉNAT A DRESSÉ LE BILAN DU RECOURS AUX ORDONNANCES AU COURS DU QUINQUENNAT 2017-2022 | 86 |
| 1. Une tendance qui se confirme : davantage d'habilitations accordées et d'ordonnances publiées | 86 |
| 2. Seulement une ordonnance sur cinq a été ratifiée au cours du quinquennat | 87 |
| E. PLUS DE DEUX LOIS SUR TROIS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES SONT D'ORIGINE PARLEMENTAIRE | 88 |
| CHAPITRE II - LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR | 91 |
| I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT | 91 |
| A. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION | 91 |

| | |
|--|------------|
| B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE | 92 |
| 1. Neuf réunions de la Conférence des Présidents au cours de la session ordinaire, deux réunions au cours de la session extraordinaire | 92 |
| 2. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents | 94 |
| 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 »..... | 95 |
| II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES..... | 96 |
| A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT | 96 |
| B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT | 98 |
| 1. L'inscription de sujets à la demande du Gouvernement sur des semaines du Sénat | 98 |
| 2. Un poids toujours prépondérant des groupes politiques dans la détermination de l'ordre du jour sénatorial malgré un rééquilibrage en faveur des instances du Sénat du temps de séance, hors espace réservé..... | 100 |
| III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ..... | 104 |
| A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2021-2022..... | 104 |
| B. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE | 106 |
| C. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES MOINS UTILISÉES QU'HABITUELLEMENT AVEC UN QUASI-MONOPOLE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE | 106 |
| 1. Des espaces réservés consacrés dans leur quasi-totalité à l'examen de textes législatifs..... | 106 |
| 2. L'adoption définitive de cinq textes examinés en « espace réservé »..... | 108 |
| 3. Les commissions sollicitées..... | 109 |
| 4. L'inscription de deux sujets maximum dans les « espaces réservés »..... | 110 |
| 5. Le bilan horaire des espaces réservés..... | 110 |
| CHAPITRE III - LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2022 : POUR UNE DURÉE D'EXAMEN BEAUCOUP PLUS BRÈVE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES UN NOMBRE TOUJOURS RECORD D'AMENDEMENTS | 113 |
| I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE..... | 114 |
| A. UN CALENDRIER D'EXAMEN RESPECTANT LES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION ET LA LOI ORGANIQUE..... | 114 |
| B. UN TEXTE DÉPOSÉ PLUS DENSE QUE LE PRÉCÉDENT ET DAVANTAGE ENRICHIS PENDANT LA NAVETTE..... | 115 |
| II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE | 116 |

| | |
|--|------------|
| A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE PLUS LONGUE QUE LES DEUX DERNIÈRES ANNÉES..... | 117 |
| B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS COURTE | 119 |
| C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL..... | 122 |
| D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TRÈS PROCHE DU RECORD DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE, UN AMENDEMENT DÉPOSÉ SUR DEUX EFFECTIVEMENT EXAMINÉ..... | 124 |
| III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE | 127 |
| A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 127 |
| B. LE REJET DU SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE DÉPOSÉE PAR LA COMMISSION, PUIS L'ADOPTION DU TEXTE EN LECTURE DÉFINITIVE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 128 |
| IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL. | 129 |
| A. EXAMEN DE LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE DISPOSITIONS D'UNE LOI DÉJÀ PROMULGUÉE, À L'OCCASION DE LEUR MODIFICATION ... | 129 |
| B. VALIDATION D'UNE DISPOSITION INTRODUITE EN NOUVELLE LECTURE AU REGARD DE LA RÈGLE DE L'ENTONNOIR (ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION) | 130 |
| C. CENSURE DE 27 CAVALIERS SOCIAUX : UN RECORD DEPUIS LA CRÉATION DES LFSS | 130 |
| CHAPITRE IV - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 : UN EXAMEN ÉCOURTÉ APRÈS LE REJET DE LA PREMIÈRE PARTIE..... | 133 |
| I. UNE DISCUSSION CARACTÉRISÉE PAR DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER..... | 134 |
| A. DES ÉVOLUTIONS DU CALENDRIER VISANT À AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ DES DÉBATS..... | 134 |
| 1. La non-reconduction du décalage de 24 heures du vote sur la première partie et sur l'article liminaire, expérimenté l'année dernière | 134 |
| 2. L'expérimentation d'un temps prédéfini pour l'examen de chaque mission budgétaire de la deuxième partie..... | 134 |
| 3. Le maintien d'une structure d'examen en « blocs de missions » mais une discussion autonome pour l'examen de la mission « Investissements d'avenir » | 135 |
| B. LA CONFIRMATION DES ÉQUILIBRES EN PLACE DEPUIS CINQ ANS..... | 135 |
| C. LE DÉLAI DE VINGT JOURS POUR L'EXAMEN DU TEXTE PAR LE SÉNAT..... | 136 |
| D. UN CALENDRIER FIXÉ POUR L'ENSEMBLE DU TEXTE MALGRÉ LA PERSPECTIVE DU REJET | 137 |

| | |
|---|------------|
| II. UNE PREMIÈRE LECTURE RÉDUITE, SANS SURPRISE, À L'EXAMEN ET AU REJET DE LA PREMIÈRE PARTIE | 138 |
| A. MOINS D'ARTICLES DANS LE TEXTE INITIAL ET DANS LE TEXTE TRANSMIS MAIS UN ENRICHISSEMENT PLUS IMPORTANT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 139 |
| B. LES CONDITIONS PARTICULIÈRES POUR UN EXAMEN MOINS DENSE DE LA PREMIÈRE PARTIE | 139 |
| 1. Une baisse sensible du nombre d'amendements déposés | 140 |
| 2. Une durée d'examen particulièrement réduite : les conséquences du rejet attendu de la première partie | 142 |
| 3. Le rejet de l'article d'équilibre et de la première partie | 143 |
| III. UNE SUITE SANS SURPRISE DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE | 145 |
| A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 145 |
| B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES..... | 145 |
| IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL | 146 |
| A. CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION | 146 |
| 1. Absence de méconnaissance de l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire (article 6 de la Déclaration de 1789 et article 3 de la Constitution) en raison du nombre et de la portée des amendements déposés par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale | 146 |
| 2. Absence de limitation avérée au droit d'amendement et de sous-amendement (article 44 de la Constitution)..... | 147 |
| B. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES (ARTICLE 32 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES)..... | 147 |
| C. CENSURE DE 10 CAVALIERS BUDGÉTAIRES (ARTICLES 34 ET 47 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE 34 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES)..... | 148 |
| CHAPITRE V - LE CONTRÔLE EN SÉANCE..... | 149 |
| I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE..... | 149 |
| A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT | 149 |
| B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN..... | 150 |
| C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE..... | 151 |
| 1. Une année marquée par une nouvelle forme de débat : le débat d'actualité | 151 |
| 2. Les nouvelles formules expérimentées pendant l'année 2021-2022 | 152 |
| II. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES | 154 |
| A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE..... | 154 |
| 1. Le dépôt des propositions de résolution européenne | 154 |

| | |
|--|------------|
| 2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes | 156 |
| 3. L'auto-saisine de commission permanente sur un texte européen | 156 |
| B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES | 157 |
| 1. Vingt-et-une propositions de résolution européenne devenues résolutions du Sénat | 158 |
| 2. Aucune proposition de résolution européenne examinée en séance plénière | 158 |
| III. SEPT PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES | 159 |
| IV. LE QUESTIONNEMENT | 161 |
| A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT | 161 |
| 1. Une organisation pérennisée | 161 |
| 2. Un calendrier adapté en cours de session | 162 |
| 3. Un nombre de questions record pour une année électorale | 162 |
| 4. Une forte présence des sénateurs | 163 |
| 5. L'appropriation du droit de réplique par les sénateurs | 164 |
| B. UNE ANNÉE D'INNOVATIONS POUR LES QUESTIONS ORALES | 164 |
| 1. Un niveau soutenu du nombre de dépôts | 164 |
| 2. La réduction du délai d'inscription et son prolongement | 169 |
| 3. Le déroulement des séances | 170 |
| C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN DOUBLE RECORD | 172 |
| 1. Un instrument toujours plébiscité par les sénateurs | 173 |
| 2. Un volume anormalement faible de réponses aux questions écrites | 178 |
| CHAPITRE VI - LE CONTRÔLE HORS SÉANCE | 183 |
| I. 2021-2022 : LA FIN DU RÉGIME TRANSITOIRE EN MATIÈRE DE PARITÉ PRÉVU PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018 POUR LES DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES | 183 |
| A. UNE CONCERTATION ÉTROITE AVEC L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 184 |
| B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE | 184 |
| C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE | 185 |
| 1. De nouveaux OEP | 185 |
| 2. Des OEP supprimés | 189 |
| II. LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF | 190 |
| A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION | 190 |
| B. LES AUDITIONS SIMPLES | 195 |

| | |
|---|------------|
| CHAPITRE VII - LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE..... | 197 |
| I. LES SCRUTINS PUBLICS | 197 |
| A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSSE DE 20 % DU NOMBRE DE SCRUTINS | 197 |
| B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS | 198 |
| 1. <i>L'origine des demandes de scrutins publics</i> | <i>199</i> |
| 2. <i>Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins.....</i> | <i>200</i> |
| 3. <i>Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins.....</i> | <i>201</i> |
| II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE | 201 |
| | |
| CHAPITRE VIII - LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT | 203 |
| I. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS | 203 |
| A. UNE ANNÉE RECORD EN DÉPÔTS EN DÉPIT D'UNE LONGUE SUSPENSION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN SÉANCE PUBLIQUE | 203 |
| B. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS..... | 205 |
| C. LA RÉPARTITION ENTRE PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI..... | 209 |
| D. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE | 211 |
| E. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI | 213 |
| F. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022..... | 214 |
| 1. <i>Dépôts particuliers liés à la procédure parlementaire.....</i> | <i>214</i> |
| 2. <i>Dépôts particuliers liés au type de dépôt.....</i> | <i>217</i> |
| 3. <i>Dépôts particuliers liés au contenu du document</i> | <i>218</i> |
| II. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR THÉMATIQUE..... | 220 |
| | |
| CHAPITRE IX - LES PÉTITIONS..... | 221 |
| I. UN INTÉRÊT INDÉNIABLE DE LA PART DES CITOYENS POUR LES PÉTITIONS EN LIGNE..... | 221 |
| II. DES 272 PÉTITIONS DÉPOSÉES AUX 177 PÉTITIONS PUBLIÉES..... | 222 |
| A. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS | 222 |
| B. LA CATÉGORIE « TEXTE LÉGISLATIF » PLÉBISCITÉE PAR LES AUTEURS..... | 224 |
| C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES | 224 |
| D. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES..... | 225 |
| III. QUATRE PÉTITIONS EXAMINÉES PAR LE SÉNAT | 226 |

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022
(1^{ER} OCTOBRE 2021 - 30 SEPTEMBRE 2022)

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|---|-------------------|---------------------|----------------------|
| Semaines de séance publique | 39 | 40 | 26 |
| - Semaines gouvernementales | 20 | 18,5 | 10,5 |
| dont PLFSS et PLF | 4 | 4 | 1,5 |
| - Semaines sénatoriales | 15 | 14 | 9,5 |
| dont semaines de contrôle | 8,5 | 7,5 | 7,5 |
| - Session(s) extraordinaire(s) | 4 | 6,5 | 5 |
| - Autres semaines (élection du Président) | - | 1 | 1 |
| Jours de séance publique | 110 | 142 | 80 |
| Heures de séance publique | 699 h 31 | 992 h 27 | 478 h 49 |
| dont travaux législatifs | 296 h 54 | 574 h 15 | 257 h 43 |
| dont travaux de contrôle | 176 h 22 | 191 h 50 | 136 h 08 |
| dont lois de finances | 197 h 55 | 177 h 36 | 52 h 22 |
| dont lois de financement de la sécurité sociale | 26 h 30 | 42 h 20 | 31 h 12 |
| dont travaux divers | 1 h 48 | 6 h 24 | 1 h 22 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 21 | 6 h 59 | 5 h 59 |
| Heures de séances de soir/nuit | 149 h 02 21 % | 224 h 59 22,7 % | 97 h 05 20 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 41 sur 88 47 % | 35 sur 94 37,2 % | 91 sur 117 77,8 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 166 | 185 | 213 |
| Amendements déposés | | | |
| - En commission | 2 152 | 6 467 | 1 667 |
| - En séance | 8 246 | 13 595 | 5 677 |
| Amendements adoptés | | | |
| - En commission | 1 016 | 3 233 | 826 |
| - En séance | 1 703 | 2 695 | 990 |
| Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale | 45 % | 58 % | 64 % |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | 78 | 108 | 82 |
| dont propositions de loi (dont Sénat) | 51 35 | 68 43 | 61 31 |
| Procédures accélérées engagées | 49 | 60 | 37 |

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | 42 | 54 | 61 |
| dont propositions de loi | 18 | 19 | 41 |
| dont Sénat | 4 | 4 | 11 |
| Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées | - | 1 | - |
| Conventions internationales adoptées définitivement | 14 | 22 | 18 |
| Total des textes adoptés définitivement | 56 | 76 | 79 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | | | |
| Adoption par la navette | 16 | 16 | 22 |
| Adoptions texte CMP | 18 | 25 | 29 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 8 | 13 | 10 |
| Réunions CMP | 23 | 38 | 42 |
| Accords | 16 | 25 | 29 |
| Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours) | 235 | 250 | 295 |

| | | | |
|----------------------------------|-----|-----|----|
| Ordonnances | | | |
| Nombre d'habilitations accordées | 123 | 104 | 36 |
| Nombre d'ordonnances publiées | 100 | 109 | 42 |
| Nombre d'ordonnances ratifiées | 3 | 20 | 16 |

| | | | |
|--|----|----|----|
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 6 | 6 | 5 |
| Débats relatifs au Conseil européen | 3 | 4 | 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 | - | - | - |
| Débats d'initiative sénatoriale | 44 | 45 | 32 |

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

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | 38 | 36 | 22 |
| Nombre de questions | 516 | 580 | 355 |
| Questions orales discutées | 309 | 421 | 339 |
| Questions écrites | | | |
| Nombre de questions | 5 571 | 6 699 | 6 837 |
| Nombre de réponses | 3 476 | 4 659 | 2 863 |
| Scrutins publics | 146 | 190 | 153 |
| Rappels au règlement | 60 | 54 | 24 |

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION ORDINAIRE 2021-2022
(1^{ER} OCTOBRE 2021 - 30 JUIN 2022)

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|
| Semaines de séance publique | 35 | 33,5 | 21 |
| - Semaines gouvernementales | 20 | 18,5 | 10,5 |
| dont PLFSS et PLF | 4 | 4 | 1,5 |
| - Semaines sénatoriales | 15 | 14 | 9,5 |
| dont semaines de contrôle | 8,5 | 7,5 | 4,5 |
| - Autres semaines ¹ | - | 1 | 1 |
| Jours de séance publique | 99 | 118 | 66 |
| Heures de séance publique | 626 h 52 | 822 h 07 | 405 h 17 |
| dont travaux législatifs | 276 h 45 | 433 h 12 | 222 h 00 |
| dont travaux de contrôle | 163 h 15 | 174 h 48 | 122 h 09 |
| dont lois de finances | 158 h 32 | 165 h 20 | 29 h 13 |
| dont lois de financement de la Sécurité sociale | 26 h 30 | 42 h 20 | 31 h 12 |
| dont travaux d'ordre interne | 1 h 48 | 6 h 24 | 0 h 41 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 19 | 6 h 58 | 6 h 08 |
| Heures de séances de soir/nuit | 136 h 44 22 % | 173 h 21 21 % | 76 h 34 19 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 30 sur 69 43,5 % | 30 sur 73 41,1 % | 86 sur 101 85,1 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 130 | 163 | 155 |
| Amendements déposés | | | |
| - En commission | 2 130 | 5 428 | 1 404 |
| - En séance | 7 094 | 10 383 | 4 562 |
| Amendements adoptés | | | |
| - En commission | 999 | 2 607 | 724 |
| - En séance | 1 466 | 2 181 | 852 |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | 71 | 94 | 77 |
| dont propositions de loi | 49 | 59 | 60 |
| dont Sénat | 35 | 42 | 31 |
| Procédures accélérées | 39 | 53 | 23 |

¹ Élection du Président en 2020-2021 et message de Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine en 2021-2022

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | 31 | 42 | 56 |
| dont propositions de loi | 13 | 18 | 40 |
| dont Sénat | 4 | 4 | 11 |
| Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées | - | 1 | - |
| Conventions internationales adoptées définitivement | 14 | 22 | 12 |
| Total des textes adoptés définitivement | 45 | 64 | 68 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | | | |
| Adoption par la navette | 14 | 15 | 22 |
| Adoptions texte CMP | 13 | 17 | 24 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 4 | 10 | 10 |
| Réunions CMP | 15 | 29 | 36 |
| Accords | 11 | 18 | 24 |

| | | | |
|--|----|----|----|
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 4 | 5 | 2 |
| Débats relatifs au Conseil européen | 3 | 4 | 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 | - | - | - |
| Débats d'initiative sénatoriale | 44 | 45 | 32 |

| | | | |
|--|-------|-------|-------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | 34 | 31 | 19 |
| Nombre de questions | 455 | 499 | 306 |
| Questions orales discutées | 281 | 315 | 315 |
| Questions écrites publiées | | | |
| Nombre de questions | 4 581 | 5 557 | 3 821 |
| Nombre de réponses | 2 422 | 3 557 | 2 635 |

| | | | |
|-----------------------------|-----|-----|-----|
| Scrutins publics | 126 | 154 | 117 |
| Rappels au règlement | 57 | 43 | 22 |

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE 2021-2022

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|
| Semaines de séance publique | 4 | 6,5 | 5 |
| Jours de séance publique | 11 | 24 | 14 |
| Heures de séance publique | 72 h 39 | 170 h 20 | 73 h 31 |
| dont travaux législatifs | 20 h 09 | 141 h 02 | 35 h 42 |
| dont travaux de contrôle | 13 h 07 | 18 h 01 | 13 h 59 |
| dont lois de finances | 39 h 23 | 11 h 16 | 23 h 09 |
| dont lois de financement de la sécurité sociale | - | - | - |
| dont travaux d'ordre interne | - | - | 0 h 40 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 36 | 7 h 05 | 5 h 15 |
| Heures de séances de soir/nuit | 13 h 42 19 % | 51 h 38 30,3 % | 20 h 31 27,9 % |
| Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales) | 11 sur 19 58 % | 5 sur 21 23,8 % | 5 sur 16 31,3 % |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 36 | 22 | 58 |
| Amendements déposés | | | |
| - En commission | 22 | 1 039 | 263 |
| - En séance | 1 152 | 3 212 | 1 115 |
| Amendements adoptés | | | |
| - En commission | 17 | 626 | 102 |
| - En séance | 237 | 514 | 138 |
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales) | 16 | 29 | 5 |
| dont propositions de loi | 6 | 10 | 1 |
| dont Sénat | - | 1 | - |
| Procédures accélérées | 10 | 7 | 14 |
| Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales) | 16 | 12 | 5 |
| dont propositions de loi | 5 | 1 | 1 |
| dont Sénat | - | - | - |
| Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées | - | - | - |

| | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Conventions internationales adoptées définitivement | - | - | 6 |
| Total des textes adoptés définitivement | 11 | 12 | 11 |
| Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales) | | | |
| Adoption par la navette | 2 | 1 | - |
| Adoption texte CMP | 5 | 8 | 5 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 4 | 3 | - |
| Réunions CMP | 8 | 9 | 6 |
| Accords | 5 | 7 | 5 |
| Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 2 | 1 | 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 | - | - | - |
| Débats d'initiative sénatoriale | - | - | - |

| | | | |
|--|-------|-------|-------|
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de séances | 4 | 5 | 3 |
| Nombre de questions | 61 | 81 | 49 |
| Questions orales discutées | 28 | 106 | 24 |
| Questions écrites publiées | | | |
| Nombre de questions | 990 | 1 142 | 3 016 |
| Nombre de réponses | 1 054 | 1 102 | 228 |

| | | | |
|-----------------------------|----|----|----|
| Scrutins publics | 20 | 36 | 36 |
| Rappels au règlement | 3 | 11 | 2 |

2021-2022, ANNÉE ÉLECTORALE
SOUS LE SIGNE DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

2021-2022
TABLEAU COMPARATIF AVEC LES ANNÉES ÉLECTORALES
(2016-2017 ET 2011-2012)

| | 2011-2012 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2011-2012)</i> | 2016-2017 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2016-2017)</i> | 2021-2022 |
|---|---|---|------------------|
| Temps de séance | | | |
| Jours de séance publique | | | |
| Session ordinaire | 75 <i>(- 12 %)</i> | 60 <i>(+ 10 %)</i> | 66 |
| Session extraordinaire | 19 <i>(- 26,3 %)</i> | 16 <i>(- 12,5 %)</i> | 14 |
| Année parlementaire | 94 <i>(- 14,9 %)</i> | 76 <i>(+ 5,3 %)</i> | 80 |
| Heures de séance publique | | | |
| Session ordinaire | 512 h 48 <i>(- 21 %)</i> | 381 h 14 <i>(+ 6,3 %)</i> | 405 h 17 |
| Session extraordinaire | 129 h 59 <i>(- 43,4 %)</i> | 84 h 04 <i>(-12,5 %)</i> | 73 h 31 |
| Année parlementaire | 642 h 47 <i>(-25,5 %)</i> | 465 h 18 <i>(+ 2,9 %)</i> | 478 h 49 |
| Durée moyenne du jour de séance | 6 h 50 <i>(- 12,5 %)</i> | 6 h 07 <i>(- 2,2 %)</i> | 5 h 59 |
| Textes déposés | | | |
| Projets de loi déposés au Sénat * (part par rapport aux projets de lois déposés) | 46 (35,4 %) <i>(+ 97,8 %)</i> | 93 (67,9 %) <i>(- 2,2 %)</i> | 91 (77,8 %) |
| Propositions de loi déposées au Sénat | 193 <i>(+ 10,4 %)</i> | 119 <i>(+ 79 %)</i> | 213 |
| Commissions mixtes paritaires | | | |
| Nombre de réunions | 23 <i>(+ 82,6 %)</i> | 22 <i>(+ 90,9 %)</i> | 42 |
| dont accords (taux d'accord) | 11 (48 %) <i>(+ 163,6 %)</i> | 13 (59 %) <i>(+ 123,1 %)</i> | 29 (69 %) |

| | 2011-2012 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2011-2012)</i> | 2016-2017 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2016-2017)</i> | 2021-2022 |
|--|---|---|------------------|
| Procédures accélérées | | | |
| Nombre de procédures accélérées engagées | 31 <i>(+ 19,4 %)</i> | 28 <i>(+ 32,1 %)</i> | 37 |
| Nombre de textes adoptés définitivement pour lesquels le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée, <i>hors PLF, PLFR, PJJ de règlement, PLFSS et conventions</i> | 23 <i>(+ 82,6 %)</i> | 33 <i>(+ 27,3 %)</i> | 42 |
| Part des textes définitivement adoptés après engagement de la procédure accélérée | 57,5 % | 71,7 % | 68,9 % |
| Amendements de séance | | | |
| Amendements déposés | 3 192 <i>(+ 77,9 %)</i> | 3 411 <i>(+ 66,4 %)</i> | 5 677 |
| - présentés par le Gouvernement | 242 <i>(+ 66,5 %)</i> | 257 <i>(+ 56,8 %)</i> | 403 |
| - présentés par les commissions | 400 <i>(- 1,8 %)</i> | 306 <i>(+ 28,4 %)</i> | 393 |
| - présentés par les groupes | 2 550 <i>(+ 91,4 %)</i> | 2 848 <i>(+ 71,4 %)</i> | 4 881 |
| Amendements adoptés | 1 067 <i>(- 7,2 %)</i> | 984 <i>(+ 0,6 %)</i> | 990 |
| - présentés par le Gouvernement (taux d'adoption) | 130 (53,7 %) <i>(+ 33,8 %)</i> | 158 (61,5 %) <i>(+ 10,1 %)</i> | 174 (43,2 %) |
| - présentés par les commissions (taux d'adoption) | 342 (85,5 %) <i>(- 4,7 %)</i> | 297 (97,1 %) <i>(+ 9,8 %)</i> | 326 (83 %) |
| - présentés par les groupes (taux d'adoption) | 595 (23,3 %) <i>(- 17,6 %)</i> | 529 (18,6 %) <i>(- 7,4 %)</i> | 490 (10 %) |
| Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale | 49 % | 68 % | 64 % |

| | 2011-2012 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2011-2012)</i> | 2016-2017 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2016-2017)</i> | 2021-2022 |
|---|---|---|------------------|
| Textes définitivement adoptés | | | |
| Nombre | 78 <i>(+ 1,3 %)</i> | 67 <i>(+ 17,9 %)</i> | 79 |
| Textes * | 40 <i>(+ 52,5 %)</i> | 46 <i>(+ 32,6 %)</i> | 61 |
| Conventions | 38 <i>(- 52,6 %)</i> | 21 <i>(- 14,3 %)</i> | 18 |
| Modalités d'adoption des textes * | | | |
| Part des textes adoptés par accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale | 67,5 % | 69,6 % | 83,6 % |
| <i>Adoption par la navette</i> | 17 <i>(+ 29,4 %)</i> | 20 <i>(+ 10 %)</i> | 22 |
| <i>Adoption texte CMP</i> | 10 <i>(+ 190 %)</i> | 12 <i>(+ 141,7 %)</i> | 29 |
| Dernier mot à l'Assemblée nationale | 13 <i>(- 23,1 %)</i> | 14 <i>(- 28,6 %)</i> | 10 |
| Origine des textes définitivement adoptés | | | |
| Projets de loi (part parmi les textes définitivement adoptés) * | 21 (52,5 %) <i>(- 4,8 %)</i> | 25 (54,3 %) <i>(- 20 %)</i> | 20 (32,8 %) |
| Propositions de loi du Sénat (part parmi les textes définitivement adoptés) * | 6 (15 %) <i>(+ 83,3 %)</i> | 9 (19,6 %) <i>(+ 22,2 %)</i> | 11 (18 %) |
| Propositions de loi de l'Assemblée nationale (part parmi les textes définitivement adoptés) * | 13 (32,5 %) <i>(+ 130,8 %)</i> | 12 (26,1 %) <i>(+ 150 %)</i> | 30 (49,2 %) |
| Conventions | 38 <i>(- 52,6 %)</i> | 21 <i>(- 14,3 %)</i> | 18 |

| | 2011-2012 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2011-2012)</i> | 2016-2017 <i>(évolution en 2021-2022 par rapport à 2016-2017)</i> | 2021-2022 |
|--|---|---|------------------|
| Contrôle en séance | | | |
| Questions d'actualité au Gouvernement | | | |
| Nombre de questions posées | 132 <i>(+ 168,9 %)</i> | 250 <i>(+ 42 %)</i> | 355 |
| Nombre de séances | 13 <i>(+ 69,2 %)</i> | 22 <i>(-)</i> | 22 |
| Durée des séances | 12 h 27 <i>(+ 134,4 %)</i> | 19 h 05 <i>(+ 52,9 %)</i> | 29 h 11 |
| Questions orales | | | |
| Nombre de questions déposées | 372 <i>(+ 44,4 %)</i> | 138 <i>(+ 289,1 %)</i> | 537 |
| Nombre de questions discutées | 240 <i>(+ 41,3 %)</i> | 160 <i>(+ 111,9 %)</i> | 339 |
| Nombre de séances | 13 <i>(- 30,8 %)</i> | 7 <i>(+ 28,6 %)</i> | 9 |
| Temps de séance | 33 h 12 <i>(- 24,6 %)</i> | 18 h 06 <i>(+ 38,3 %)</i> | 25 h 02 |
| Questions écrites | | | |
| Nombre de questions publiées | 5 777 <i>(+ 18,3 %)</i> | 4 101 <i>(+ 66,7 %)</i> | 6 837 |
| Nombre de réponses publiées | 2 919 <i>(- 1,9 %)</i> | 2 869 <i>(- 0,2 %)</i> | 2 863 |
| Débats | | | |
| Consécutifs à des déclarations du Gouvernement | 3 <i>(+ 66,7 %)</i> | 4 <i>(+ 25 %)</i> | 5 |
| Relatifs au Conseil européen | 4 <i>(- 50 %)</i> | 2 <i>(-)</i> | 2 |
| D'initiative sénatoriale | 9 <i>(+ 255,6 %)</i> | 21 <i>(+ 52,4 %)</i> | 32 |

*Les statistiques avec la mention * s'entendent hors conventions*

CHAPITRE PREMIER

UNE ANNÉE « ÉLECTORALE » MARQUÉE PAR UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE SOUTENUE

Comme toutes les années « électorales »¹, l'année parlementaire 2021-2022 a été marquée par un **calendrier atypique**. La session ordinaire a en effet été largement raccourcie par la **suspension des travaux en séance publique du 1^{er} mars au 30 juin 2022 (soit 18 semaines)**², à l'exception d'une courte **séance de 20 minutes le mercredi 23 mars 2022** au cours de laquelle **M. Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine**, s'est adressé par visioconférence, aux sénateurs présents dans l'hémicycle et aux députés présents dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale.

À cet égard, une simple comparaison avec les années précédentes n'est pas satisfaisante. C'est pourquoi le présent chapitre développe également, lorsque cela apparaît pertinent, des **comparaisons avec des sessions présentant les mêmes caractéristiques** : la **session 2016-2017**, marquée par la « trilogie » - inédite sous la V^e République - élection présidentielle/élections législatives/élections sénatoriales, qui s'est traduite par une suspension des travaux du 23 février au 4 juillet 2017 (20 semaines) et par l'absence de session extraordinaire en septembre 2017 et la **session 2011-2012**, « année présidentielle » marquée par une suspension des travaux du 6 mars au 1^{er} juillet (soit 16 semaines).

Globalement, le **nombre de jours et d'heures de séance** a mécaniquement baissé par rapport à l'année 2020-2021 du fait de la suspension des travaux en séance publique de quatre mois : **80 jours**, soit 62 de moins et **478 h 49**, soit deux fois moins. Mais ces niveaux sont **dans la moyenne des deux dernières années électorales** : 4 jours de plus qu'en 2016-2017 et 14 jours de moins qu'en 2011-2012 ; + 3 % en durée par rapport à 2016-2017 et - 25 % par rapport à 2011-2012.

La **session ordinaire** a également été **moins chargée** qu'en 2020-2021, avec 66 jours (contre 118) et 405 h 17 (contre 822 h 07) mais dans la moyenne des deux dernières années électorales (60 jours et 381 h 14 en 2016-2017 et 75 jours et 512 h 48 en 2011-2012).

En outre, le Sénat a siégé 14 jours (73 h 31) au cours d'une **session extraordinaire** en juillet-août mais n'a pas siégé en septembre, pour la première fois depuis 2004-2005 (hors année de renouvellement sénatorial) et pour la première fois en année « présidentielle » depuis 2001-2002.

¹ Depuis 2002, les élections présidentielle et législatives ont lieu la même année.

² Il est de tradition, lors des années dites « présidentielles », de suspendre les travaux du Sénat durant la période électorale couvrant l'élection présidentielle et les élections législatives.

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 |
| 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 |

Au-delà des spécificités liées à la « pause électorale » du printemps, l'année parlementaire 2021-2022 a été placée sous le signe de l'initiative parlementaire.

Avec **213 propositions de loi déposées par des sénateurs**, 2021-2022 fait ainsi figure de **record absolu** sous la V^e République (contre 185 l'année dernière).

La **part de propositions de loi (61) dans le total des textes examinés** atteint **74 %**, une proportion en forte hausse tant par rapport à l'année dernière (62,9 %) que par rapport aux années électorales 2016-2017 (53,6 %) et 2011-2012 (59 %).

Malgré la suspension du printemps, le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, atteint lui aussi un record depuis 2013-2014, passant de 54 l'année dernière à **61**. Parmi ces textes, la part de ceux d'origine parlementaire s'élève à **77 %** (contre 35 % l'année dernière, 45,7 % en 2016-2017 et 47,5 % en 2011-2012) et **plus de quatre sur cinq** ont été **adoptés dans les mêmes termes** par les deux assemblées, un chiffre en hausse par rapport à l'année dernière (75,9 %).

5 677 amendements ont été déposés en séance publique, un niveau **record pour une année électorale** (3 411 en 2016-2017, soit + 66,4 %, et 3 192 en 2011-2012, soit + 77,8 %).

L'année 2021-2022 a également été marquée par une **activité de contrôle de l'action du Gouvernement en séance publique très dense**. 32 débats d'initiative sénatoriale ont été organisés, soit un nombre en augmentation de plus de 50 % par rapport à la dernière année « présidentielle » 2016-2017 et de plus de 250 % par rapport à 2011-2012. Le nombre de questions d'actualité posées a augmenté de 86 % par rapport à la moyenne des deux précédentes années électorales.

Le nombre de **questions écrites** publiées a également été particulièrement élevé (6 837), en recul de seulement 2 % par rapport à l'année dernière malgré la suspension des travaux en séance publique et en augmentation de 38,4 % par rapport à la moyenne des deux précédentes années électorales.

I. UNE SESSION ORDINAIRE TYPIQUE D'UNE ANNÉE « ÉLECTORALE » AVEC UNE ACTIVITÉ CONCENTRÉE SUR LES DEUX PREMIERS TRIMESTRES

A. UN NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE BAISSANT MÉCANIQUEMENT MAIS DANS LA MOYENNE DES DEUX PRÉCÉDENTES ANNÉES ÉLECTORALES

1. Une session ordinaire concentrée sur les deux premiers trimestres (du 1^{er} octobre 2021 au 7 mars 2022)

En raison de la suspension de ses travaux en séance publique entre le 1^{er} mars et le 1^{er} juillet évoquée plus haut, le Sénat a siégé **66 jours durant**

la session ordinaire 2021-2022, soit 52 jours de moins que l'année dernière. C'est en revanche **6 jours de plus que lors de la session ordinaire 2016-2017** mais **9 jours de moins qu'en 2011-2012**. Le **nombre d'heures de séance** a également **diminué de moitié** par rapport à l'année dernière, passant de 822 h 07 à **405 h 17** (soit une baisse de **50,7 %**). Ce chiffre est en **légère augmentation par rapport à la session ordinaire 2016-2017** (+ 6,3 %, la session ordinaire 2016-2017 ayant duré 381 h 14), mais **en recul par rapport à la session ordinaire 2011-2012** (- 21 %, la session ordinaire 2011-2012 ayant duré 512 h 48).

Au cours de la session ordinaire 2021-2022, **le Sénat a siégé pendant 21 semaines**, soit 12 semaines et demie de moins que lors de la session ordinaire 2020-2021 (33,5 semaines), cette différence correspondant quasiment intégralement à la suspension liée aux élections présidentielle et législatives. En revanche, il a siégé 2 semaines de plus que lors de la session ordinaire 2016-2017 (19 semaines) et autant qu'en 2011-2012. Il a **suspendu ses travaux pendant 18 semaines** (6 en 2020-2021, 4 en 2019-2020, 6 en 2018-2019 et 2017-2018, 20 en 2016-2017 et 16 en 2011-2012) :

- 2 semaines en fin d'année : du vendredi 17 décembre 2021 au lundi 3 janvier 2022 inclus ;

- le Sénat devait initialement suspendre ses travaux pendant 18 semaines du vendredi 25 février au 30 juin 2022. Mais compte tenu du contexte international, il a également siégé, de manière exceptionnelle, le mardi 1^{er} mars (déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution suivie d'un débat sur la décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine) et le mercredi 23 mars (message de M. Volodymyr ZELENSKY, président de l'Ukraine).

Plus chargée que la session ordinaire de la dernière année présidentielle mais moins que celle d'avant, **la session ordinaire 2021-2022 se situe dans la moyenne de ce type d'année.**

2. Une session ordinaire principalement concentrée sur les travaux législatifs mais avec une place plus grande accordée aux travaux de contrôle

Sur 405 h 17 de séance, le Sénat a consacré **222 heures** de sa session ordinaire, soit **plus de la moitié (54,8 %)** à des **travaux législatifs** (hors examen des lois de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale), contre 433 h 12 en 2020-2021 (52,7 % du temps de séance), 218 h 39 (57,35 %) au cours de la session ordinaire 2016-2017 et 225 h 01 (43,9 %) en 2011-2012. Cette proportion est ainsi dans la moyenne des années précédentes, qu'elles soient « présidentielles » ou non.

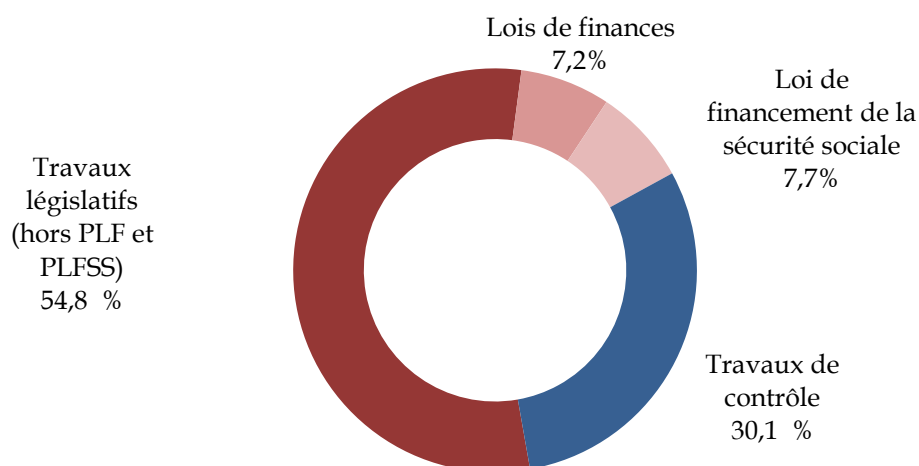
Le Sénat a consacré **29 h 13** de séance aux **lois de finances** (soit 7,21 % du temps de séance), contre 165 h 20 (20,1 %) en 2020-2021,

38 h 30 (10,1 %) en 2016-2017 et 157 h 59 (30,8 %) en 2011-2012. 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 partie¹.

Il a consacré par ailleurs **31 h 12** à la discussion du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022** (soit **7,7 % du temps de séance**), contre 42 h 20 (5,15 %) en 2020-2021 mais aussi 31 h 37 (8,29 %) en 2016-2017 et 40 h 14 en 2011-2012 (7,8 %).

La session ordinaire 2021-2022 a été en revanche caractérisée par une **place plus grande accordée aux travaux de contrôle**, qui représentent cette année **30,1 % (122 h 09)** du temps de séance, soit proportionnellement plus qu'en 2020-2021 (21,3 %) avec 174 h 48 mais plus également, tant en valeur absolue qu'en proportion, que lors des deux dernières années « présidentielles » (23,9 % du temps de séance avec 91 h 10 en 2016-2017 et 16,4 % du temps de séance avec 84 h 18 en 2011-2012). Ce niveau élevé s'explique en partie par l'organisation de 7 débats à la demande de la Conférence des Présidents à la place de la deuxième partie du projet de loi de finances : ces derniers ont en outre revêtu une nouvelle forme « hybride », mêlant interventions d'orateurs et phase de questions réponses allongeant leur durée.

Répartition des heures de séance par nature des travaux² Session ordinaire 2021-2022



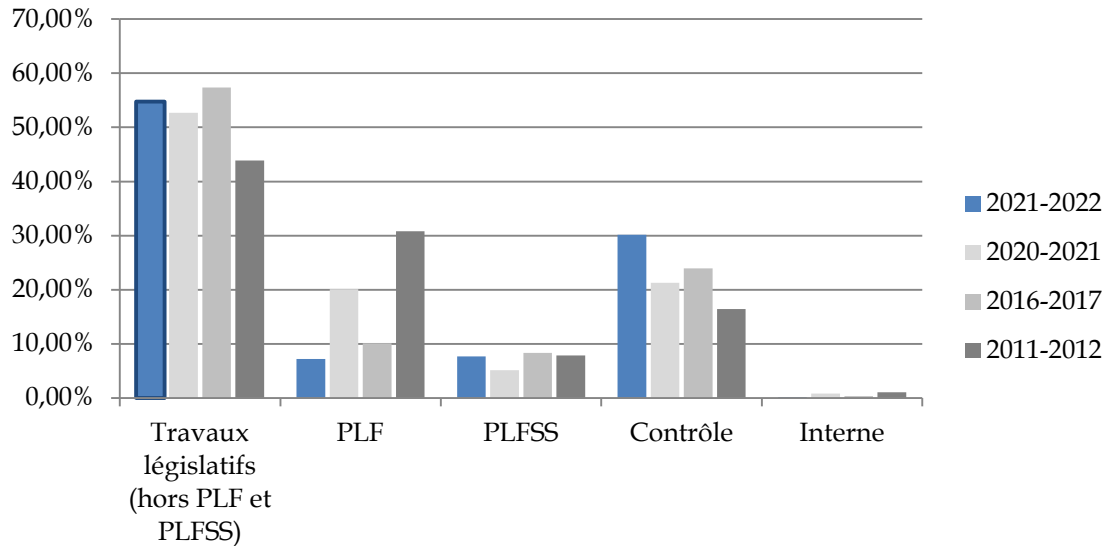
¹ Le projet de loi de finances pour 2021 avait été adopté en première lecture lors de la session 2020-2021 ; tandis que le projet de loi de finances pour 2017 avait été rejeté par l'adoption d'une question préalable en première lecture. En prévision de ce rejet, la Conférence des Présidents avait prévu des durées de discussion générale plus longues.

Cf. rapport annuel parlementaire 2016-2017 :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2016-2017/Tome_I_Presentation_generale.pdf

² Hors travaux d'ordre interne.

**Comparaison pluriannuelle des heures de séance par nature de travaux
Sessions ordinaires 2021-2022, 2020-2021, 2016-2017 et 2011-2012**



3. Un premier trimestre qui a concentré plus de la moitié du temps de la séance publique de la session ordinaire

| | 1 ^{er} trimestre octobre-décembre | | | | 2 ^e trimestre janvier-mars | | | | 3 ^e trimestre avril-juin | | | |
|---------------------|---|-----------|-----------|----------------|--|-----------|-----------|-----------------|--|-----------|-----------|-----------|
| | 2016-2017 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2016-2017 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2016-2017 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
| Jours | 40 | 42 | 48 | 37 | 20 | 27 | 30 | 29 | 0 | 30 | 40 | 0 |
| Heures | 269 h 06 | 318 h 21 | 339 h 41 | 231 h | 112 h 08 | 153 h 16 | 204 h 04 | 174 h 27 | 0 | 155 h 14 | 278 h 22 | 0 |
| Soir/nuite | 60 h 00 | 72 h 00 | 75 h 01 | 45 h 20 | 17 h 36 | 25 h 03 | 40 h 57 | 31 h 15 | 0 | 39 h 40 | 57 h 23 | 0 |
| % soir/nuite | 22,3 % | 22,6 % | 22 % | 19,6 % | 15,7 % | 16,3 % | 20,1 % | 17,9 % | - | 25,6 % | 20,6 % | 0 |

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 et de finances rectificative).

Le temps consacré par le Sénat à **l'examen du PLF en première lecture a très fortement diminué** cette année, passant de 151 h 10 à **20 h 51** du fait du rejet de la première partie. Le temps consacré à l'examen des lois de finances au premier trimestre est ainsi passé de 162 h 30 en 2020-2021 à 29 h 10 au cours de cette session.

Comme l'année dernière – et contrairement à il y a deux ans, où le Sénat avait rejeté en première lecture la troisième partie puis l'ensemble du **PLFSS** – l'examen de ce texte n'a pas été écourté. La durée de l'examen du PLFSS a cependant rompu avec la tendance haussière des dernières années¹ avec **29 heures et 54 minutes de débats**.

D'une manière générale, le premier trimestre a été marqué par **une baisse, tant du nombre de jours de séance** (37 jours contre 48) que du **nombre d'heures de séance (231 h, contre 339 h 41) par rapport à la session précédente**. Ce chiffre est également en diminution, mais plus légère, par rapport au premier trimestre de la session 2016-2017 qui comptait 40 jours et 269 h 06 de séance.

Le **premier trimestre** a représenté cette année **56 % des jours de séance de la session ordinaire**, avec 37 jours sur 66, soit un niveau plus haut que l'année dernière (40,6 %) mais plus bas qu'en 2016-2017 (66,7 %).

La **durée moyenne du jour de séance au premier trimestre** a diminué, passant de 7 h 04 à **6 h 14**.

Le **deuxième trimestre** de la session ordinaire a également été légèrement moins chargé que l'année dernière avec **29 jours** (contre 30) et **174 h 27 de séance** contre 204 h 04 (soit 6 heures de séance par jour en moyenne).

Comme lors de la session 2016-2017, le **Sénat n'a pas siégé au cours du troisième trimestre**.

4. Le Sénat a moins siégé que l'Assemblée nationale

Comme les trois années précédentes, **l'Assemblée nationale a davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (85 contre 66). Pour la onzième année consécutive, l'Assemblée a également siégé davantage que le Sénat en **nombre d'heures** : 626 h 20 contre 405 h 17, soit 35,3 % de moins

¹ La durée des débats en première lecture sur le PLFSS a été de 40 h 55 en 2020, 38 h 46 en 2018, 36 h 42 en 2017 et 29 h 55 en 2016. Le contexte d'examen de 2019, où le Sénat avait rejeté la troisième partie 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 le Sénat, un écart légèrement plus important qu'au cours des deux années précédentes (33,5 % pour 2020-2021, 34,6 % en 2019-2020).

**Heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale
pendant la session ordinaire 2021-2022**

| | Sénat | Assemblée nationale | Différence | |
|---|-----------------|---------------------|-------------------|------------------|
| Travaux législatifs | 222 h 00 | 303 h 00 | - 80 h 59 | - 26,7 % |
| Lois de finances | 29 h 13 | 160 h 35 | - 131 h 21 | - 81,8 % |
| Loi de financement de la sécurité sociale | 31 h 12 | 31 h 25 | - 0 h 12 | - 0,7 % |
| Lois de finances et de financement de la sécurité sociale | 60 h 25 | 192 h 00 | -131 h 34 | - 68,5 % |
| Travaux de contrôle | 122 h 09 | 127 h 50 | - 5 h 40 | - 4,4 % |
| Travaux d'ordre interne | 0 h 41 | 3 h 30 | - 2 h 49 | - 80,5 % |
| Heures de séance | 405 h 17 | 626 h 20 | - 221 h 02 | - 35,29 % |

Rappelons enfin pour mémoire que, depuis l'instauration de la session unique en 1995-1996, le Sénat n'a davantage siégé en session ordinaire que l'Assemblée nationale, en nombre d'heures, qu'à deux reprises, lors des sessions ordinaires 2009-2010 et 2010-2011.

B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS EST TOUJOURS MIS À MAL ET LA PART DES TRAVAUX NOCTURNES DIMINUE LÉGÈREMENT

1. Une année « présidentielle » où le Sénat a siégé davantage lors de jours inhabituels qu'en 2016-2017

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 ».

Lors de la session ordinaire 2021-2022, le Sénat a siégé **10 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), avec 6 lundis, 3 vendredis et 1 samedi. Ce **niveau** est logiquement **inférieur** à ceux observés en 2020-2021 (25 jours), 2019-2020 (18 jours), en 2018-2019 (19 jours) et en 2017-2018 (16 jours). En revanche, si on le compare avec les deux dernières années « présidentielles », il est **plus élevé qu'en 2016-2017** (7 jours), **mais nettement moins élevé qu'en 2011-2012** (17 jours).

Le recours aux jours inhabituels de séance est loin d'être limité à la période budgétaire, puisque 6 d'entre eux, soit **60 %**, se sont produits en dehors de cette période.

15 semaines sur 21, soit 70 %, ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur le mardi, le mercredi et le jeudi, soit une proportion en hausse par rapport à 2020-2021 (50 %) et à l'année « présidentielle » 2011-2012 (48 %) mais assez proche de la session 2019-2020 (75 %) et de la dernière année « présidentielle » 2016-2017 (80 %).

2. Une part de travaux nocturnes en très légère baisse

Au cours de la session ordinaire 2021-2022, **le Sénat a siégé 76 h 34 le soir et la nuit** (soit **19 % du temps de séance publique**), une durée logiquement en nette **baisse** par rapport à la dernière session ordinaire en valeur absolue (- 55,8 %), mais une **proportion en légère baisse seulement par rapport au temps global de séance publique** (21 % en 2020-2021 et 21,8 % en 2019-2020). Cette proportion est également en très légère baisse par rapport à la session 2016-2017 (20,4 %) ou la session 2011-2012 (22,7 %).

Sur les 76 h 34 de travaux nocturnes, **14 h 31** (soit 18,2 %) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), une durée **en baisse par rapport aux 31 h 31 en 2020-2021**, 34 h 09 en 2019-2020 et 32 h 14 de 2018-2019, mais **plus importante que les 12 h 08 de 2016-2017**. En revanche, elle est plus de deux fois moins importante que celle de l'année présidentielle 2011-2012 (37 h 18).

La **part des séances se prolongeant le soir ou la nuit est en baisse par rapport à 2020-2021**, passant de 54 % à **44 %** et par rapport aux dernières années présidentielles (48 % en 2016-2017 et 53,3 % en 2011-2012).

Comme les années précédentes, les heures du soir et de la nuit se concentrent **dans leur majorité sur les semaines gouvernementales (54,9 %)** mais dans une proportion bien moindre que lors de la session précédente (83,7 %).

**Répartition des heures de séance par type de semaine
pendant la session ordinaire 2021-2022**

| | Semaines gouvernementales | | Semaines sénatoriales de contrôle | | Semaines sénatoriales d'initiative | | Total ¹ | |
|---|------------------------------|----------|---|---------|--|----------|--------------------|----------|
| | Heures de séance | 212 h 27 | - | 86 h 26 | - | 106 h 04 | - | 404 h 57 |
| Heures du soir | 32 h 48 | 15,4 % | 13 h 48 | 15,9 % | 15 h 20 | 14,5 % | 61 h 58 | 15,3 % |
| Heures de nuit | 9 h 09 | 4,3 % | 0 h 20 | 0,4 % | 5 h 01 | 4,7 % | 14 h 31 | 3,6 % |
| Heures du soir et de nuit | 42 h 03 | 19,8 % | 14 h 09 | 16,4 % | 20 h 22 | 19,2 % | 76 h 34 | 18,9 % |
| Proportion d'heures du soir et de nuit | 54,9 % | | 18,9 % | | 26,6 % | | - | |

II. UNE UNIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE MARQUÉE PAR L'EXAMEN DE DEUX PROJETS DE LOI IMPORTANTS

Il faut remonter à l'année parlementaire 2000-2001 pour trouver une année parlementaire sans session extraordinaire.

Cette année, après une **suspension** de ses travaux en séance publique de 18 semaines liée aux élections présidentielle et législatives, le Sénat a été convoqué en **session extraordinaire du mercredi 6 juillet au jeudi 4 août**. En revanche, il ne l'a pas été cette année en septembre, pour la première fois depuis 2004-2005 (hors année de renouvellement électoral) et pour la première fois lors d'une année « présidentielle » depuis 2001-2002.

La **103^e session extraordinaire depuis 1959** a été convoquée par décret du Président de la République en date du 28 juin 2022. Elle a été ouverte le mercredi 6 juillet à 15 heures pour la lecture d'une déclaration du Gouvernement. Cette session extraordinaire a été close le jeudi 4 août 2022 à 18 h 30.

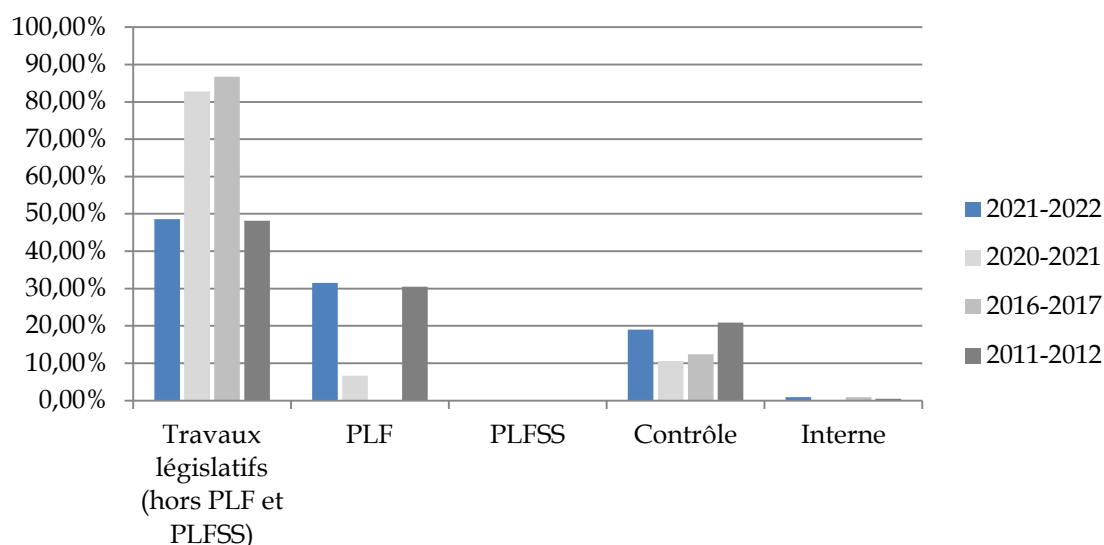
Pendant cette **session extraordinaire**, le Sénat a siégé **14 jours et 73 h 31**. Que ce soit en nombre de jours ou en nombre d'heure, le Sénat a moins siégé au cours de cette session extraordinaire que lors des sessions

¹ Le message de M. Volodymyr Zelensky, président d'Ukraine, d'une durée de 18 minutes n'est pas comptabilisé dans ce tableau.

extraordinaires 2020-2021 (10 jours et 96 h 48 de moins), 2016-2017 (2 jours et 10 h 32 de moins) et 2011-2012 (5 jours et 56 h 17 de moins).

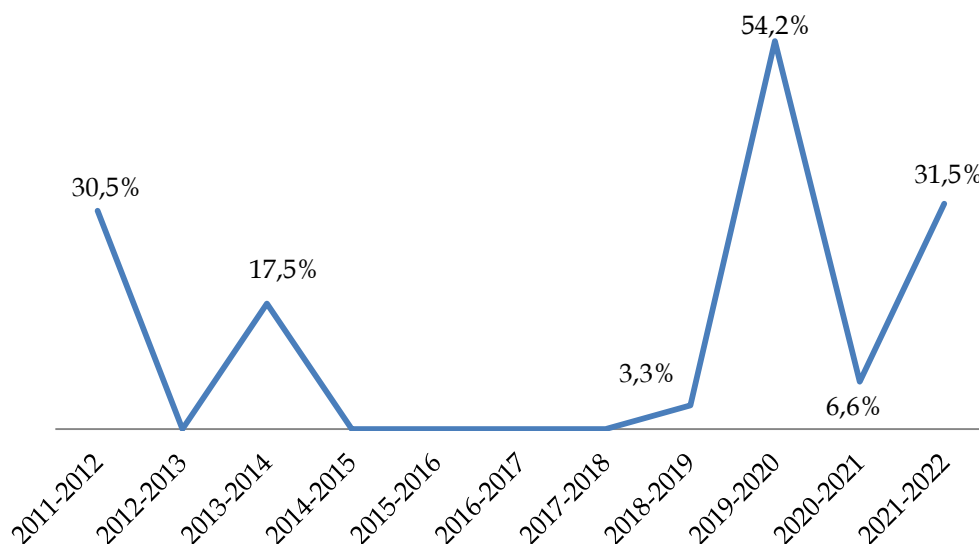
Le Sénat a consacré au cours de cette session ordinaire 48,6 % (35 h 42) des heures de séance à des travaux législatifs, 19,1 % (13 h 59 aux travaux de contrôle et 31,5 % (23 h 09) à l'examen de lois de finances.

**Comparaison pluriannuelle des heures de séance par nature de travaux
Sessions extraordinaires 2021-2022, 2020-2021, 2016-2017 et 2011-2012**



Le temps consacré aux projets de loi de finances en session extraordinaire est le deuxième plus élevé des dix dernières années (derrière la session 2019-2020, marquée par la crise sanitaire, et juste devant la session 2011-2012).

**Proportion du temps de séance consacrée aux textes financiers (hors PLFSS)
lors des sessions extraordinaires des dix dernières années**



Ont été examinés pendant cette session extraordinaire **11 projets de loi, dont après engagement procédure accélérée*** :

- le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19* (1^{re} lecture et lecture des conclusions de la commission mixte paritaire) ;

- le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat* (1^{re} lecture et lecture des conclusions de la commission mixte paritaire) ;

- le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* (lecture des conclusions de la commission mixte paritaire) ;

- le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021* (examiné en 1^{re} et nouvelles lectures au Sénat qui l'a par deux fois rejeté, le texte a également été rejeté en lecture définitive par l'Assemblée nationale) ;

- le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022 (1^{re} lecture et lecture des conclusions de la commission mixte paritaire) ;

- six projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales : quatre examinés en procédure simplifiée (dont un examiné après engagement de la procédure accélérée*) et deux en procédure normale (le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces et le projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède*).

S'agissant des **propositions de loi, un seul texte** a été examiné au cours de cette session extraordinaire. Il s'agit de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne* (1^{re} lecture et lecture des conclusions de la commission mixte paritaire).

Ont par ailleurs été inscrits à l'ordre du jour :

- **trois déclarations du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, chacune suivie d'un débat** : la première, précédée par une lecture de cette même déclaration, concomitante à la déclaration à l'Assemblée, sans thématique définie, première déclaration du Gouvernement constitué après les élections législatives ; la deuxième sur le

bilan de la Présidence française de l'Union européenne et la troisième sur le projet de programme de stabilité pour 2022-2027, ces deux derniers débats ayant été organisés après la demande de la commission des affaires européennes pour le premier, et de la commission des finances pour le second ;

- **3 séances de questions d'actualité au Gouvernement** (les 13, 20 et 27 juillet) ;
- **et une séance de questions orales** (le 2 août).

III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL

A. UN NOMBRE RECORD 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. Un doublement de la part de textes déposés en premier lieu au Sénat, essentiellement dû au dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances menacés de caducité à l'Assemblée nationale

La **proportion de dépôts en premier lieu au Sénat a très fortement augmenté** cette année, passant de 35 % en 2020-2021 à **71 %** : en 2021-2022, **deux fois plus de projets de loi ont été déposés en premier lieu au Sénat**. Lors des deux dernières années électorales, cette part était de 67,9 % en 2016-2017 et de 54,8 % en 2011-2012.

L'ampleur de cette augmentation est équivalente pour ce qui concerne les **projets de loi, hors conventions internationales**, avec un passage de 37,2 % en 2020-2021 à **77,8 %**.

Pour ce qui concerne les **conventions internationales**, la proportion de dépôts au Sénat augmente également puisqu'elle passe de **27,8 %** à **41,7 %**.

**Projets de loi
déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat**

| | 2011-2012 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|----------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|
| Projets de loi | 83 sur 161 (51,6 %) | 93 sur 137 (68 %) | 31 sur 86 (36 %) | 36 sur 82 (44 %) | 51 sur 108 (47 %) | 40 sur 112 (35,7 %) | 101 sur 141 (71,6 %) |
| hors conventions internationales | 46 sur 84 (54,8 %) | 70 sur 99 (71 %) | 21 sur 61 (34 %) | 24 sur 62 (39 %) | 41 sur 88 (46,6 %) | 35 sur 94 (37,2 %) | 91 sur 117 (77,8 %) |
| Dont conventions | 33 sur 77 (48 %) | 23 sur 38 (61 %) | 10 sur 25 (40 %) | 12 sur 20 (60 %) | 10 sur 20 (50 %) | 5 sur 18 (27,8 %) | 10 sur 24 (41,7 %) |

En 2021-2022, **91 projets de loi** (hors conventions internationales) ont été **déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat par le Gouvernement**, soit 56 de plus qu'en 2020-2021.

Mais cette forte augmentation est en réalité en grande partie liée à la fin de la XVI^e législature à l'Assemblée nationale et à la « table rase », c'est-à-dire la caducité des projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale en découlant : en effet, **89 de ces 91 projets de loi (soit 97,8 %) sont des projets de loi de ratification d'ordonnances**. Les années électorales sont classiquement marquées par une plus grande part de projets de loi déposés au Sénat par le Gouvernement.

En 2021-2022, hors projets de loi de ratification, seuls le **projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur** et le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ont été déposés en premier lieu au Sénat. Par ailleurs, **un seul¹** de ces 91 projets de loi (1,1 %) a été **examiné en séance publique** par le Sénat au cours de cette même année parlementaire.

2. Un record absolu de propositions de loi déposées par les sénateurs

213 propositions de loi ont été **déposées** par les sénateurs en 2021-2022, soit une **augmentation de 15 %** par rapport à la session précédente (185 propositions de loi déposées). Ce nombre est le **record absolu de propositions de loi déposées au Sénat**. Le dernier record avait également été atteint lors d'une année précédente électorale (193 propositions de loi déposées en 2011-2012).

¹ Le projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède.

Plus d'un quart (26,3 %) des propositions de loi déposées sont issues du groupe Les Républicains, les propositions de loi co-signées par plusieurs groupes constituant 31 % du total.

213 propositions de loi déposées par les sénateurs en 2021-2022

| | Les Républicains | SER | UC | RDSE | RDPI | CRCE | Les Indépendants | GEST | NI | Signataires 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 |

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 examinés en séance publique

a) Une baisse mécanique du nombre total de textes examinés au Sénat mais une hausse de la proportion de textes d'origine parlementaire

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, le Sénat a examiné **82 textes de loi** (hors conventions internationales), dont **21 projets de loi** et **61 propositions de loi, soit près de 3 textes sur 4 d'origine parlementaire (74 %)**. Parmi ces propositions de loi, **31 étaient d'origine sénatoriale**.

Le nombre total de textes examinés connaît ainsi une **forte baisse** par rapport à l'année dernière (26 textes en moins), qui s'explique mécaniquement par la suspension des travaux en séance publique durant quatre mois. En revanche, il est presque **deux fois plus important que le nombre de textes examinés lors de la dernière année électorale** (56 textes examinés en 2016-2017).

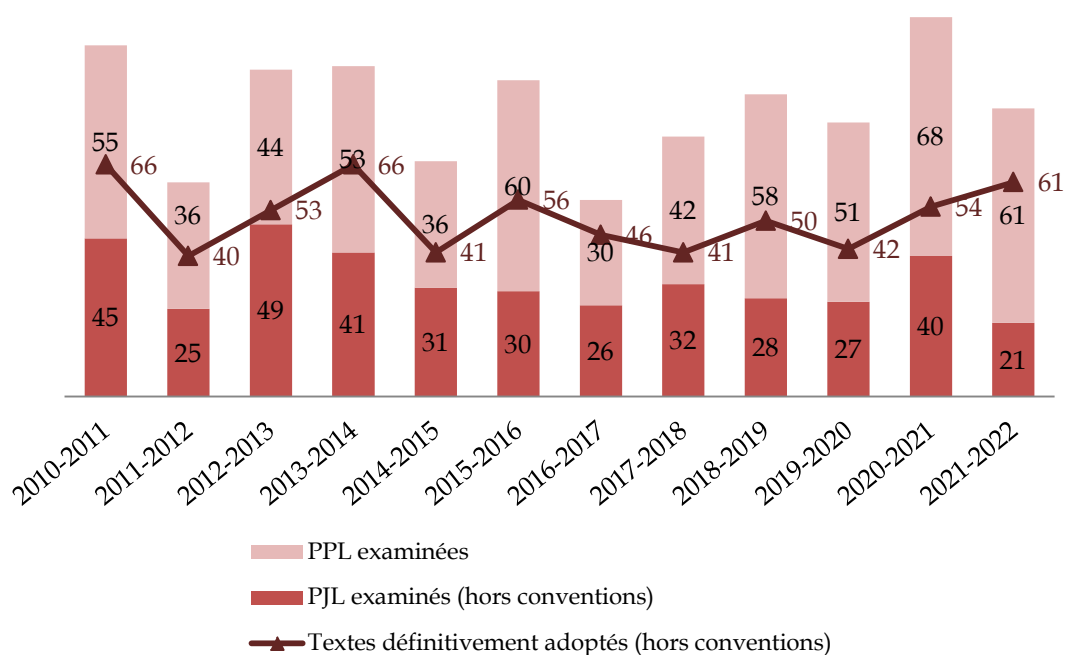
On note également que la baisse du nombre global de textes examinés par rapport à l'année dernière s'accompagne d'une **plus grande part de propositions de loi examinées** (74 % contre 63 % l'année dernière). En valeur absolue, le nombre de propositions de loi examinées baisse de 10 % seulement (et de 28 % pour les propositions de loi sénatoriales). En outre, le Sénat a examiné cette année plus de deux fois plus de propositions de loi que lors de la dernière session électorale en 2016-2017 (30).

Par ailleurs, malgré la suspension des travaux en séance publique du printemps, le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, augmente lui aussi sensiblement : il passe de **54 en 2020-2021 à 61 en 2021-2022**, établissant ainsi un **record depuis 2013-2014 (66)**.

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

| | Année 2011-2012 | Année 2016-2017 | Année 2017-2018 | Année 2018-2019 | Année 2019-2020 | Année 2020-2021 | Année 2021-2022 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Textes examinés par le Sénat (hors conventions) | 61 | 56 | 74 | 86 | 78 | 108 | 82 |
| <i>dont projets de loi</i> | 25 | 26 | 32 | 28 | 27 | 40 | 21 |
| <i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i> | 36 (21) | 30 (18) | 42 (28) | 58 (40) | 51 (35) | 68 (43) | 61 (31) |
| Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions) | 40 | 46 | 41 | 50 | 42 | 54 | 61 |
| <i>dont projets de loi</i> | 21 | 25 | 29 | 25 | 24 | 35 | 20 |
| <i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i> | 19 (6) | 21 (9) | 12 (2) | 25 (12) | 18 (4) | 19 (4) | 41 (11) |
| Conventions adoptées | 38 | 21 | 28 | 22 | 14 | 22 | 18 |
| Total des textes adoptés | 78 | 67 | 69 | 72 | 56 | 76 | 79 |

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) Les propositions de loi examinées

Les **projets de loi**, hors conventions internationales, ont représenté **25,6 % des textes examinés par le Sénat**, une **proportion en forte baisse** par rapport à l'année dernière (37 %). Leur nombre a quasiment diminué de moitié, passant de 40 à 21.

À l'inverse, 61 propositions de loi ont été examinées cette année, un nombre en légère diminution par rapport à l'année dernière (68), mais en forte hausse (plus du double) par rapport à la session 2016-2017 (30), dernière année électorale. La proportion des propositions de loi dans le total des textes examinés, s'établissant à 74 %, est en revanche en forte hausse par rapport à l'année dernière (62,9 %) et par rapport aux années électorales 2016-2017 (53,6 %) et 2011-2012 (59 %).

En revanche, parmi ces 61 propositions de loi examinées par le Sénat cette année, **31 étaient d'origine sénatoriale, soit 49 %**, une proportion en forte baisse par rapport l'année dernière (63,2 %). **14 des 31 propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** (soit 45,2 %, contre 58,1 % l'année dernière) ont été discutées **dans le cadre d'espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

En outre, parmi ces 31 propositions de loi sénatoriales examinées, 25 l'ont été en première lecture, 6 en deuxième lecture ; 4 d'entre elles (près de 30 %) ont été examinées en procédure accélérée.

Pour ce qui concerne les 25 propositions de loi sénatoriales examinées en première lecture, **2 ont été adoptées définitivement** par la navette¹, **13 ont été adoptées** et transmises à l'Assemblée nationale, 9 rejetées et 1 a été retirée par son auteur, en application de l'article 26 du Règlement, à l'issue de la discussion générale.

¹ La proposition de loi visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

Propositions de loi examinées au Sénat en 2021-2022¹

| | PPL Sénat | | | | | | | | | | PPL AN |
|--------------------------------|------------------|-----|----|------|------|------|------------------|------|----------------------------------|-----------------|--------|
| | Les Républicains | SER | UC | RDSE | RDPI | CRCE | Les Indépendants | GEST | Signataires de plusieurs groupes | Total PPL Sénat | |
| SESSION ORDINAIRE | | | | | | | | | | | |
| PPL examinées | 4 | 8 | 3 | 2 | - | - | - | 1 | 13 | 31 | 29 |
| <i>rejetées</i> | - | 6 | - | 1 | - | - | - | 1 | 1 | 9 | - |
| <i>renvoyées en commission</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| <i>retirées</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 (art. 26 du Règlement) | 1 | - |
| <i>adoptées</i> | 4 | 2 | 3 | 1 | - | - | - | - | 11 | 21 | 29 |
| SESSION EXTRAORDINAIRE | | | | | | | | | | | |
| PPL examinées | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| <i>adoptées</i> | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |

Au total, en 2021-2022, le Sénat a donc adopté 21 propositions de loi d'origine sénatoriale (contre 28 en 2020-2021), dont 11 définitivement.

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.

**Les 15 propositions de loi sénatoriales adoptées par le Sénat en première lecture
au cours de l'année parlementaire 2021-2022**

| Nature texte | Groupe politique du 1^{er} signataire | Intitulé | Date adoption |
|---------------------|--|---|--------------------------|
| PPLO | UC | favorisant l'implantation locale des parlementaires | 12.10.2021 |
| PPL | Les Républicains | tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissement | 12.10.2021 |
| PPL | RDSE | visant à renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois ¹ | 14.10.2021 |
| PPL | Les Républicains | visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse | 02.11.2021 |
| PPLC | SER | garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance | 04.11.2021 |
| PPL | Les Indépendants | visant à mettre l'administration au service des usagers | 04.11.2021 |
| PPL | UC | tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement | 08.12.2021 |
| PPL | UC | relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques | 10.01.2022 |
| PPL | Les Républicains | visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée | 10.01.2022 |

¹ Initialement intitulée tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir.

| Nature texte | Groupe politique du 1 ^{er} signataire | Intitulé | Date adoption |
|--------------|--|---|---------------|
| PPL | RDPI | visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation | 27.01.2022 |
| PPL | UC | tendant à renforcer l'universalité des allocations familiales | 02.02.2022 |
| PPL | Les Républicains | relative à l'innovation en santé | 22.02.2022 |
| PPL | Les Républicains | visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches | 22.02.2022 |
| PPLO | UC | visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 | 25.02.2022 |
| PPL | UC | visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 | 25.02.2022 |

20 propositions de loi de l'Assemblée nationale ont été examinées par le Sénat en première lecture cette année, contre 23 l'année dernière, 13 en 2019-2020, 15 en 2018-2019, 14 en 2017-2018 et **8 en 2016-2017**, et **10 en deuxième lecture**. **Le Sénat a adopté toutes ces propositions de loi**, dont **6 définitivement** (seule la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale, transmise au Sénat pour une troisième lecture le 3 décembre 2021, mais jamais inscrite à l'ordre du jour, n'a pas été adoptée définitivement).

Au total, les propositions de loi des députés représentent **49,1 % des propositions de loi examinées** (toutes lectures confondues) **par le Sénat en 2021-2022**, soit une proportion en forte hausse par rapport à l'année dernière (36,8 %).

**Les 20 propositions de loi déposées par les députés examinées par le Sénat
en première lecture au cours de l'année parlementaire 2021-2022**

| Nature texte | Groupe politique | Textes déposés par les députés et examinés par le Sénat en première lecture | Date d'adoption en 1^{re} lecture | Sort en 1^{re} lecture |
|-------------------------|----------------------------------|---|--|---|
| PPL | Libertés et Territoires | visant au gel des matchs de football le 5 mai | 14.10.2021 | Adoption définitive |
| PPL | LaREM | visant à réformer l'adoption | 20.10.2021 | Adoption |
| PPL | MoDem | relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles | 21.10.2021 | Adoption |
| PPL | LaREM, MoDem et Agir ensemble | visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle | 27.10.2021 | Adoption |
| PPL | LaREM | portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires | 03.11.2021 | Adoption |
| PPL | UDI | visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu | 04.11.2021 | Adoption définitive |
| PPL | LaREM | interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne | 07.12.2021 | Adoption |
| PPL | Libertés et Territoires | visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer | 08.12.2021 | Adoption définitive |
| PPL | Gauche démocrate et républicaine | visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles | 09.12.2021 | Adoption définitive |
| PPL | UDI | visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 | 13.01.2022 | Adoption définitive |
| PPL | LaREM | visant à démocratiser le sport en France | 19.01.2022 | Adoption |
| PPLO | MoDem | visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte | 20.01.2022 | Adoption |
| PPL | MoDem | visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte | 20.01.2022 | Adoption |
| PPL | UDI | pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur | 26.01.2022 | Adoption |
| PPL | MoDem | visant à combattre le harcèlement scolaire | 27.01.2022 | Adoption |

| Nature texte | Groupe politique | Textes déposés par les députés et examinés par le Sénat en première lecture | Date d'adoption en 1 ^{re} lecture | Sort en 1 ^{re} lecture |
|--------------|------------------|--|--|---------------------------------|
| PPL | MoDem | relative à l'aménagement du Rhône | 08.02.2022 | Adoption |
| PPL | LaREM | visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet | 09.02.2022 | Adoption |
| PPL | LaREM | relative au choix du nom issu de la filiation | 15.02.2022 | Adoption |
| PPL | MoDem | visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales | 17.02.2022 | Adoption définitive |
| PPL | LaREM | portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne | 12.07.2022 | Adoption |

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné en première lecture **12 propositions de loi sénatoriales**, contre 4 l'année dernière. Elle en a adopté 11, dont 5 définitivement.

Les 12 propositions de loi sénatoriales examinées par l'Assemblée nationale en première lecture au cours de l'année parlementaire 2021-2022

| Nature texte | Groupe politique du premier signataire | Textes déposés par les sénateurs et examinés par l'Assemblée nationale en première lecture | Date d'examen en 1 ^{re} lecture | Sort en 1 ^{re} lecture à l'Assemblée nationale |
|--------------|--|--|--|---|
| PPL | UC | permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce | 05.10.2021 | Adoption définitive |
| PPL | SER | relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique | 06.10.2021 | Adoption |
| PPL | Les Républicains | visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs | 06.10.2021 | Adoption |
| PPL | UC | visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré | 07.10.2021 | Adoption |
| PPL | UC | visant à nommer les enfants nés sans vie | 26.11.2021 | Adoption définitive |

| Nature texte | Groupe politique du premier signataire | Textes déposés par les sénateurs et examinés par l'Assemblée nationale en première lecture | Date d'examen en 1 ^{re} lecture | Sort en 1 ^{re} lecture à l'Assemblée nationale |
|--------------|--|---|--|---|
| PPL | UC | pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public | 26.11.2021 | Adoption |
| PPLO | UC | favorisant l'implantation locale des parlementaires | 26.11.2021 | Rejet |
| PPL | Les Républicains | visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse | 13.12.2021 | Adoption définitive |
| PPL | UC | relative au monde combattant | 17.01.2022 | Adoption |
| PPL | UC | tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit | 03.02.2022 | Adoption définitive |
| PPL | UC | visant à moderniser la régulation du marché de l'art | 09.02.2022 | Adoption |
| PPL | RDPI | visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation | 16.02.2022 | Adoption définitive |

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi** au Sénat a représenté **51 h** (dont plus de 45 h en première lecture), soit **15 % des heures consacrées aux travaux législatifs** (une part en net recul par rapport aux 34,4 % de l'année dernière et inférieure à celle de 2018-2019, qui n'était que de 25,4 %), contre 47 % pour les projets de loi.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a donc examiné **21 projets de loi**, hors conventions internationales, au cours de l'année parlementaire 2021-2022.

Pour l'examen en première lecture de 6 d'entre eux (3, hors textes financiers), **la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures.**

**Principaux textes examinés
au cours de l'année parlementaire 2021-2022**

| Texte | Durée de la discussion des articles | Nombre d'amendements déposés (+ motions) | Nombre d'amendements adoptés | Taux d'adoption |
|--|-------------------------------------|--|------------------------------|-----------------|
| Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 | 25 h 04 | 1 055 (+ 1) | 199 | 18,9 % |
| Projet de loi de finances pour 2022 | 17 h 24 | 879 (+ 1) | 93 | 10,6 % |
| Projet de loi de finances rectificative pour 2022 | 17 h 03 | 560 | 71 | 12,7 % |
| Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat | 18 h 23 | 458 | 51 | 11,1 % |
| Projet de loi relatif à la protection des enfants | 12 h 03 | 421 | 43 | 10,2 % |
| Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique | 13 h 16 | 206 (+ 1) | 28 | 13,6 % |

Enfin, le Sénat a également examiné, au cours de l'année parlementaire 2021-2022, **17 conventions internationales** (comme en 2020-2021 ; contre 16 en 2019-2020 et 20 en 2018-2019), dont **12** ont été examinées **en forme simplifiée** et **5 en forme normale**.

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

En 2021-2022, **4 propositions de loi** ont été examinées selon la procédure de **législation en commission (LEC)** sur l'ensemble du texte, définie par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, qui prévoit que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, soit le même nombre de textes que l'année dernière.

2 de ces 4 propositions de loi étaient examinées en deuxième lecture. Comme l'année dernière, aucun projet de loi n'a été examiné selon cette procédure (contre un lors de la session 2019-2020). Cela représente environ **4,9 % des textes examinés** (hors conventions) contre 6,4 % l'année dernière, 9 en 2019-2020 et 16 % en 2018-2019.

**Les 4 propositions de loi examinées en 2021-2022
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

| Texte | Date d'examen en séance publique |
|--|----------------------------------|
| Proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône <i>Origine : Assemblée nationale</i> | 08.02.2022 |
| Proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (deuxième lecture) <i>Origine : Sénat</i> | 16.12.2021 |
| Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique (deuxième lecture) <i>Origine : Sénat</i> | 16.12.2021 |
| Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches <i>Origine : Sénat</i> | 22.02.2022 |

***B. UN RECOURS TOUJOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
QUASI-SYSTÉMATIQUE POUR LES PROJETS DE LOI ET UN NET
ALLONGEMENT DES DÉLAIS D'ADOPTION***

1. Un nombre de textes examinés en procédure accélérée en hausse : parmi les projets de loi adoptés, seul un l'a été sans recours à la procédure accélérée

a) Une proportion en augmentation de textes examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2021-2022, le Sénat a examiné **42 textes sur 82 en procédure accélérée** (hors conventions internationales), soit environ 51,2 %, en augmentation de 2 points par rapport à l'année dernière.

Ont ainsi été examinés après engagement de la procédure accélérée :

- **16 projets de loi** (hors conventions internationales) **sur 21** (soit 76,2 %, une proportion en baisse de 8,8 points par rapport à la session précédente) : hormis les 4 projets de loi financiers, pour lesquels la Constitution prévoit une seule lecture dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire, **un seul projet de loi a été examiné sans qu'ait été engagée la procédure accélérée**, le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace¹. Ces chiffres illustrent la tendance à faire de cette procédure la procédure de droit commun d'examen des projets de loi ;

- **26 propositions de loi** sur 61, soit **42,6 % des propositions de loi examinées**, une proportion en forte hausse par rapport à l'année dernière (27,9 %). Parmi ces 26 propositions de loi, **4 sont d'origine sénatoriale**, soit le même nombre que l'année dernière (mais une proportion passant de 9,5 % à 12,9 %). Ces quatre textes ont été adoptés définitivement par la navette, dont deux en deuxième lecture malgré la procédure accélérée engagée.

4 propositions de loi sénatoriales examinées en 2021-2022 pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée

- PPL (S) visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (examinée en 2^e lecture en 2021-2022) ;
- PPL (S) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique (examinée en 2^e lecture en 2021-2022) ;
- PPL (S) visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- PPL (S) visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

4 des textes examinés en procédure accélérée ont néanmoins été définitivement adoptés par la navette, après une lecture dans chaque chambre, sans convocation de commission mixte paritaire. 2 de ces 4 textes étaient des propositions de loi sénatoriales.

¹ Examiné en première le 16 novembre 2021 et adopté définitivement le 17 février 2022, à l'issue de la deuxième lecture au Sénat.

4 textes, hors conventions, pour lesquels la procédure accélérée était engagée adoptés après une seule lecture dans chacune des deux assemblées

- PPL (S) visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- PPL (AN) visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu ;
- PPL (S) visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation ;
- PPL (AN) relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites.

Le nombre élevé de procédures accélérées engagées s'est accompagné du **faible nombre de CMP réunies après deux lectures dans chaque assemblée : deux cette année¹** sur les 42 CMP convoquées contre une l'année dernière et en 2019-2020 (aucune en 2018-2019, une en 2017-2018, 2 en 2016-2017 et 20 en 2015-2016).

b) Une proportion de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée en baisse

La **part de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée** baisse cette année.

Sur les 61 textes (hors conventions internationales) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire, **42 ont été examinés après engagement de la procédure accélérée, soit 68,8 %**, une proportion en baisse par rapport à l'année dernière (74 %) mais supérieure à celle de 2019-2020 (62 %). Si l'on retire du total des textes adoptés les quatre textes financiers pour lesquels la procédure accélérée ne peut s'appliquer, la proportion de textes définitivement adoptés avec engagement de la procédure accélérée atteint 73,7 %.

Pour ce qui concerne les projets de loi, **sur les 20 projets de loi adoptés définitivement adoptés** (hors conventions internationales), mis à part les quatre textes financiers, **un seul** texte, le projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, a été adopté **sans engagement de la procédure accélérée** (contre un l'année précédente et aucun en 2019-2020 et 2018-2019). **La procédure accélérée est devenue la procédure ordinaire d'adoption des projets de loi.**

¹ La proposition de loi de l'Assemblée nationale créant la fonction de directeur d'école et la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement.

c) 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 cette année.

Elle n'a jusque-là été utilisée qu'à trois reprises : en 2013-2014, en 2014-2015, ainsi qu'en 2019-2020 lors de la réunion de la Conférence des Présidents du Sénat du mardi 28 janvier 2020 sur les projets de loi organique et ordinaire instituant un système universel de retraite.

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Malgré une légère augmentation, un nombre de deuxièmes lectures toujours peu élevé

En 2021-2022, **10 textes** ont fait l'objet d'une deuxième lecture, contre 7 en 2020-2021, 6 en 2019-2020, 7 en 2018-2019, aucun en 2017-2018 et 5 en 2016-2017.

Il s'agit de 9 propositions de loi, dont 6 sénatoriales, et d'un seul projet de loi.

Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture lors de l'année 2021-2022

| Nature texte | Textes | Date d'adoption définitive | Durée 1^{re} lecture | Durée 2^e lecture | Ratio 2^e /1^{re} lect. |
|-------------------------|--|---|---|--|--|
| PPL (AN) | portant diverses mesures de justice sociale | - | 2 h 13 | 1 h 19 | 59,9 % |
| PPL (AN) | créant la fonction de directrice ou de directeur d'école | 12.10.2021 | 3 h 06 | 2 h 36 | 84,0 % |
| PPL (S) | visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France | 20.10.2021 | 4 h 57 | 1 h 12 | 24,5 % |
| PPL (S) | visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs | 02.11.2021 | 2 h 15 | 0 h 51 ¹ | 38,0 % |
| PPL (S) | relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique | 16.12.2021 | 1 h 15 | 0 h 52 ¹ | 69,5 % |

¹ En deuxième lecture, ces deux propositions de loi ont été examinées conformément à la procédure de législation en commission.

| Nature texte | Textes | Date d'adoption définitive | Durée 1 ^{re} lecture | Durée 2 ^e lecture | Ratio 2 ^e /1 ^{re} lect. |
|--------------|--|----------------------------|-------------------------------|------------------------------|---|
| PPL (AN) | visant à renforcer le droit à l'avortement | 16.12.2021 | 1 h 54 | 1 h 36 | 84,6 % |
| PJL | ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace | 19.01.2022 | 3 h 09 | 1 h 28 | 46,5 % |
| PPL (S) | visant à moderniser la régulation du marché de l'art | 17.02.2022 | 1 h 51 | 0 h 55 | 50,3 % |
| PPL (S) | pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public | 22.02.2022 | 1 h 54 | 0 h 52 | 46,4 % |
| PPL (S) | relative au monde combattant | 24.02.2022 | 0 h 54 | 0 h 58 | 107,5 % |

Par ailleurs, comme les trois années précédentes, aucun texte n'a fait l'objet d'une troisième lecture au Sénat, contre 2 textes en 2016-2017.

b) Un nombre égal de nouvelles lectures

Comme l'année dernière, **13 commissions mixtes paritaires ont échoué** au cours de cette année parlementaire et, comme l'année dernière, le Sénat a examiné **13 textes en nouvelle lecture**, contre 8 en 2019-2020, 11 en 2018-2019, 14 en 2017-2018 et 12 en 2016-2017.

4 de ces 13 textes ont été **adoptés par le Sénat en nouvelle lecture**. Pour les **9 autres textes**, le Sénat a **rejeté le texte en nouvelle lecture**, dont, dans **8 cas** par l'adoption d'une motion tendant à opposer la **question préalable**.

En nouvelle lecture, le temps consacré à leur examen a varié fortement d'un texte à l'autre, de 4,1 % à 61,2 % de la durée de leur examen en première lecture, mais, comme l'année dernière, la nouvelle lecture n'a été plus longue pour aucun texte.

**Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture
lors de l'année 2021-2022**

| Nature texte | Textes | Date d'adoption définitive | Durée première lecture | Durée nouvelle lecture | Ratio N^{elle}/ 1^{re} lect. |
|-------------------------|--|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| PJL | portant diverses dispositions de vigilance sanitaire | 05.11.2021 | 05 h 43 | 1 h 30 | 26,4 % |
| PLFR | pour 2021 (2) | 24.11.2021 | 06 h 04 | 1 h 10 | 19,4 % |
| PLFSS | pour 2022 | 29.11.2021 | 05 h 53 | 1 h 14 | 4,1 % |
| PLFI | pour 2022 | 15.12.2021 | 20 h 51 | 1 h 01 | 4,9 % |
| PJL | renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique | 16.01.2022 | 15 h 34 | 3 h 19 | 21,3 % |
| PPL AN | visant à réformer l'adoption | 08.02.2022 | 04 h 23 | 1 h 44 | 39,7 % |
| PPL AN | organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale | 09.02.2022 | 03 h 24 | 0 h 34 | 17,1 % |
| PPL AN | relative aux lois de financement de la sécurité sociale | 09.02.2022 | 00 h 47 | 0 h 28 | 61,2 % |
| PPL AN | visant à renforcer le droit à l'avortement | 23.02.2022 | 01 h 54 | 1 h 04 | 56,1 % |
| PPL AN | visant à démocratiser le sport en France | 24.02.2022 | 13 h 29 | 1 h 47 | 13,2 % |
| PPL AN | visant à combattre le harcèlement scolaire | 24.02.2022 | 03 h 36 | 1 h 28 | 40,8 % |
| PPL AN | relative au choix du nom issu de la filiation | 24.02.2022 | 02 h 31 | 1 h 03 | 41,9 % |
| PJL | de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 | Texte rejeté définitivement le 03.08.2022 | 01 h 47 | 0 h 53 | 50,1 % |

3. Un délai d'adoption des textes allongé de quarante-cinq jours

En 2021-2022, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors PLF, PLFR, PLFSS, PJL de règlement et conventions internationales) a atteint **295 jours** (environ 9 mois et 25 jours), soit 45 jours de plus que l'année dernière et **supérieur au niveau de 2014-2015** (283 jours).

Il convient néanmoins de noter que ce niveau élevé s'explique en partie par le **délai d'adoption particulièrement élevé (supérieur à 900 jours) de deux textes** : la proposition de loi de l'Assemblée nationale relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé (1 100 jours) et la proposition de loi du Sénat visant à moderniser la régulation du marché de l'art (1 111 jours). **Sans ces deux textes**, le délai d'adoption moyen pour l'année 2021-2022 serait réduit de presque 30 jours, pour atteindre **265,8 jours**.

On constate également, comme l'année passée et après les nettes diminutions constatées en 2019-2020, une **forte augmentation du délai moyen d'adoption des textes examinés après engagement de la procédure accélérée**, passant de 156 jours à **206 jours** (soit presque 7 mois). En revanche, le délai moyen d'adoption des **projets de loi**, bien que supérieur au délai de 2019-2020 (94 jours) est en baisse par rapport à l'année dernière, passant de 170 jours à **139 jours** (soit plus de 4 mois et 18 jours).

Quatre textes ont un délai d'adoption inférieur à un mois, dont trois sont relatifs à la crise sanitaire :

- le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (20 jours) ;
- le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 (22 jours) ;
- le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire (23 jours) ;
- le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (27 jours).

Le délai le plus court (20 jours) reste cependant supérieur aux délais particulièrement courts de deux projets de loi relatifs à la crise sanitaire adoptés l'année passée (6 et 8 jours).

**Délais moyens d'adoption (en jours)
des textes* définitivement adoptés en 2021-2022**

| | Délais moyens d'adoption en 2011-2012 | Délais moyens d'adoption en 2017-2018 | 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 |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Tous textes* | 272 | 177 | 240 | 235 | 250 | 295 |
| Tous textes* avec procédure accélérée | 153 | 136 | 170 | 134 | 156 | 206 |
| Tous textes* sans procédure accélérée | 488 | 352 | 379 | 490 | 617 | 546 |
| Tous PJJ* | 143 | 148 | 168 | 94 | 170 | 139 |
| PJJ* avec procédure accélérée | 144 | 142 | 168 | 94 | 152 | 133 |
| PJJ* sans procédure accélérée | 141 | 306 | - | - | 706 | 225¹ |
| Toutes PPL | 353 | 236 | 297 | 369 | 376 | 356 |
| PPL avec procédure accélérée | 162 | 113 | 174 | 218 | 169 | 246 |
| PPL sans procédure accélérée | 565 | 360 | 379 | 490 | 607 | 569 |

**Hors PLF, PLFR, PJJ de Règlement, PLFSS et conventions.*

C. PLUS DE QUATRE TEXTES SUR CINQ ONT ÉTÉ ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES

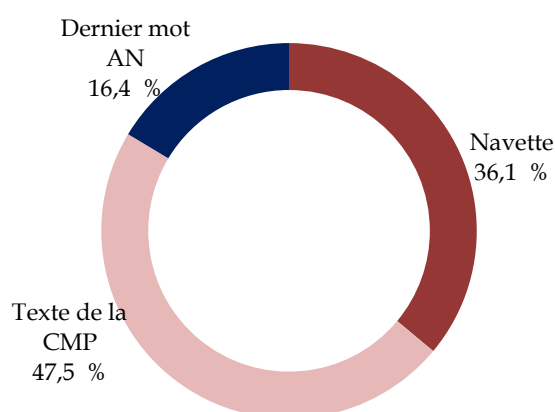
Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, **61 textes, ont été adoptés définitivement par le Parlement (20 projets de loi, 41 propositions de loi, dont 11 d'origine sénatoriale), auxquels on peut ajouter 18 conventions internationales.**

Hors conventions internationales, **36,1 % (22) des textes ont été adoptés par la navette, soit 6 textes de plus et une proportion en hausse de plus de 6 points par rapport à 2020-2021, 47,5 % (29) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires et 16,4 % (10) par l'Assemblée nationale en lecture définitive, en application du**

¹ Un seul projet de loi a été adopté sans recours à la procédure accélérée, en 225 jours.

quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »), en baisse par rapport à l'année dernière (13 textes, soit 24,2 %).

Plus de quatre textes sur cinq ont ainsi été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées au cours de l'année 2021-2022, ce qui constitue un record depuis 2010-2011, dernière année caractérisée par une concordance des majorités dans les deux chambres.



| | Année parlementaire 2011-2012 | Année parlementaire 2017-2018 | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Textes adoptés définitivement (hors conventions) | 40 | 41 | 50 | 42 | 54 | 61 |
| Textes adoptés par la navette | 17 (42,5 %) | 11 (26,9 %) | 21 (42 %) | 16 (38,1 %) | 16 (29,6 %) | 22 (36,1 %) |
| Adoptions texte CMP | 10 (25 %) | 18 (43,9 %) | 17 (34 %) | 18 (42,9 %) | 25 (46,3 %) | 29 (47,6 %) |
| Dernier mot AN | 13 (32,5 %) | 12 (29,3 %) | 12 (24 %) | 8 (19,0 %) | 13 (24,2 %) | 10 (16,4 %) |
| Réunions CMP (Échecs) | 23 (12) | 35 (16) | 28 (10) | 23 (7) | 38 (13) | 42 (13) |

1. 36,1 % des textes ont été adoptés par le jeu de la navette parlementaire

La proportion de textes définitivement adoptés par le jeu de la **navette parlementaire** est en hausse cette année, **passant de 29,6 % à 36,1 %**, ce qui correspond à **22 textes**. Malgré cette hausse, la part de textes adoptés

par la navette reste inférieure cette année aux années 2018-2019 et 2019-2020. 6 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 16 par le Sénat. Exactement comme l'année dernière, hors conventions, la très large **majorité de ces textes** (20 sur 22, soit 90,9 % cette année, en forte hausse par rapport à l'année dernière où la part était de 68,8 %) sont des **propositions de loi, dont 11 d'origine sénatoriale**.

Plus de la moitié de ces textes (12) ont été adoptés conformes dès la première lecture. L'Assemblée nationale a adopté 5 textes conformes en première lecture et le Sénat 7.

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

- PPL (S) permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce ;
- PPL (S) visant à nommer les enfants nés sans vie ;
- PPL (S) visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- PPL (S) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit (2) ;
- PPL (S) visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

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

- PPL (AN) visant au gel des matchs de football le 5 mai ;
- PPL (AN) visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu ;
- PPL (AN) visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer ;
- PPL (AN) visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles ;
- PPL (AN) visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 ;
- PPL (AN) relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites ;
- PPL (AN) visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales.

8 textes ont été **adoptés conformes** en **deuxième lecture**, soit **36,7 %** des textes adoptés conformes, 7 par le Sénat, un par l'Assemblée nationale.

**1 texte voté par le Sénat et adopté conforme
par l'Assemblée nationale en deuxième lecture**

- PPL (AN) relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé.

**7 textes votés par l'Assemblée nationale et adoptés conformes
par le Sénat en deuxième lecture**

- PPL (S) visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France ;
- PPL (S) visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs ;
- PPL (S) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique ;
- PPL (S) ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace ;
- PPL (S) visant à moderniser la régulation du marché de l'art ;
- PPL (S) pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public ;
- PPL (S) relative au monde combattant.

Enfin, **2 textes** ont été **adoptés conformes** en **nouvelle lecture** par le Sénat.

**2 textes votés par l'Assemblée nationale et adoptés conformes par le Sénat
en nouvelle lecture**

- PPL (AN) organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- PPL (AN) relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

2. 47,5 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

29 textes, hors conventions internationales, **ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP)**, soit **une proportion de 47,5 %**, en augmentation de 1,2 point par rapport à l'année dernière.

Au total, **51 textes** sur 61, soit **83,6 %**, **des textes définitivement adoptés** au cours de l'année parlementaire ont été adoptés **dans les mêmes termes par les deux assemblées**. Cette proportion est en hausse de plus de

7 points par rapport à l'année dernière (75,9 %) et constitue le record des onze dernières années.

29 textes adoptés après accord en CMP

- PPL (AN) visant à protéger la rémunération des agriculteurs ;
- PPL (AN) visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels ;
- PJLO (AN) pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
- PJL (AN) pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
- PPL (AN) visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes ;
- PPLO (AN) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ;
- PPL (AN) portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques ;
- PPL (AN) créant la fonction de directrice ou de directeur d'école ;
- PPL (AN) portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires ;
- PJL (AN) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ;
- PPL (AN) relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles ;
- PPL (AN) visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle ;
- PJL (AN) relatif à la protection des enfants ;
- PPL (AN) interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne ;
- PJL (AN) ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes ;
- PJL (S) en faveur de l'activité professionnelle indépendante ;
- PJL (S) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;
- PJL (AN) portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français ;
- PPLO (AN) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ;
- PPL (AN) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ;
- PPL (AN) pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur ;
- PPL (AN) relative à l'aménagement du Rhône ;

- PJJ (AN) 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 ;
- PPL (AN) visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet ;
- PPL (AN) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne ;
- PJJ (AN) maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 ;
- PJJ (S) ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- PJJ (AN) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ;
- PLFR (AN) pour 2022.

3. Un taux d'échec en CMP en légère baisse

En 2021-2022, 13 commissions mixtes paritaires (CMP) sur 42, soit 30,9 %, ont connu un échec, soit une proportion en baisse de près de 3,3 points par rapport à l'année dernière, où, avec un taux de 34,2 %, la part d'échec était en hausse après deux années consécutives de baisse. Ce taux d'échec est en outre en-deçà des deux précédentes années électorales (le taux était de 41 % en 2016-2017 et de 52 % en 2011-2012).

Ces échecs ont porté sur plusieurs textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances rectificative pour 2021, projet de loi de finances initiale pour 2022, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes), sur deux textes relatifs à la crise sanitaire (le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique) et sur sept propositions de loi de l'Assemblée nationale.

4. Le plus faible taux de « derniers mots » de l'Assemblée nationale des dix dernières années

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

Cela représente **16,4 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales, une **proportion en baisse par rapport aux 24,2 % de l'année dernière**, et **plus faible taux observé au cours des dix dernières années**. On relève en outre que, **hormis les textes financiers, deux projets de loi seulement – relatifs à la gestion de la crise sanitaire – ont été adoptés selon la procédure du dernier mot**.

Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève depuis 1959 à 13,5 % et il a atteint sur la période de cohabitation de 1997-2002 plus de 31,6 %.

Après l'échec de CMP, **9 textes ont été rejetés par le Sénat en nouvelle lecture**, 8 par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable et le dernier par un rejet article par article (projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 en nouvelle lecture). Les **4 autres**, (le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, la proposition de loi visant à réformer l'adoption, la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et la proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale) ont été **adoptés par le Sénat en nouvelle lecture** ; les deux premières avec modifications, avant de faire l'objet d'une lecture définitive à l'Assemblée nationale, les deux autres ont été adoptées conformes définitivement en nouvelle lecture par le Sénat.

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

- PJJ (AN) portant diverses dispositions de vigilance sanitaire ;
- PLFR (AN) pour 2021 (2) ;
- PLFSS (AN) pour 2022 ;
- PLFI (AN) pour 2022 ;
- PJJ (AN) renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique ;
- PPL (AN) visant à réformer l'adoption ;
- PPL (AN) visant à renforcer le droit à l'avortement ;
- PPL (AN) visant à démocratiser le sport en France ;
- PPL (AN) visant à combattre le harcèlement scolaire ;
- PPL (AN) relative au choix du nom issu de la filiation.

En outre, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, examiné en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale a été, de manière inédite, rejeté par les députés.

IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI »

A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN BAISSÉ

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, **21 motions de procédure** ont été déposées : 1 motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 16 motions tendant à opposer la question préalable et 4 motions tendant au renvoi en commission.

Ce nombre est en baisse par rapport à l'année dernière (31) mais identique au nombre de motions déposées en 2019-2020. Comparé aux précédentes années électorales, il reste supérieur au niveau atteint en 2016-2017 (12) mais nettement inférieur à 2011-2012 (43).

3 textes, dont deux propositions de loi sénatoriales, **ont fait l'objet de deux motions au cours d'une même lecture** (contre 2 l'année dernière), tous en première lecture (la proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, la proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires et le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes). Cette année, **aucun texte n'a fait l'objet de 3 motions** au cours de la même lecture (contre un l'année dernière).

Sur les 21 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **9 ont été adoptées** (soit un nombre équivalent à celui de l'année dernière, malgré un nombre de dépôts plus faible et contre 7 en 2019-2020) : **9 questions préalables**¹. 8 d'entre elles ont été adoptées à l'occasion de nouvelles lectures

¹ Il s'agit des questions préalables déposées sur :

- le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire (lors de la nouvelle lecture du 4 novembre 2021) ;
- le projet de loi de finances rectificative pour 2021 (2) (lors de la nouvelle lecture 24 novembre 2021) ;
- le projet de loi financement de la sécurité sociale pour 2022 (lors de la nouvelle lecture 25 novembre 2021) ;
- le projet de loi de finances pour 2022 (lors de la nouvelle lecture du 14 décembre 2021) ;
- la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement (lors de la deuxième lecture le 19 janvier 2022, et lors de la nouvelle lecture le 16 février 2022. Ce texte avait également été rejeté par QP en première lecture lors de la session précédente) ;
- la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France (lors de la nouvelle lecture du 16 février 2022) ;
- la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire (lors de la nouvelle lecture du 17 février 2022) ;
- et la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation scolaire (lors de la nouvelle lecture du 24 février 2022).

et une à l'occasion d'une deuxième lecture d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale.

Aucune motion préjudicielle ni aucune motion référendaire n'a été déposée au cours de cette année.

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2021-2022

| Nature de la motion | Total |
|---|-------------------|
| Exception d'irrecevabilité (dont adoptées) | 1 (0) |
| Question préalable (dont adoptées) | 16 (9) |
| Renvoi en commission (dont adoptées) | 4 (0) |
| Préjudicielle | - |
| Référendaire | - |
| TOTAL | 21 (9) |

B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, **1 667 amendements ont été déposés en commission et 5 677 amendements en séance publique, soit 7 344 amendements déposés au total.** Ce nombre est en baisse très significative par rapport l'année dernière (20 242 amendements), une évolution liée à la suspension des travaux en séance publique pendant la période électorale.

S'agissant des amendements déposés en séance publique, après le record absolu de la V^e République atteint l'année dernière, cette année constitue un **record des amendements déposés au cours d'une année électorale** : on constate en effet une **nette hausse par rapport à 2016-2017** (3 411, soit + 66,4%) **et à 2011-2012** (3 192, soit + 77,8 %).

Au total, **77,3 % des amendements ont été déposés en séance publique**, une proportion en hausse de presque 10 points par rapport à l'année dernière (68 %) mais inférieure à l'année 2019-2020 (près de 80 %).

**Répartition des amendements déposés en commission et en séance
en 2021-2022**

| | Total déposés | Commission | Séance | % com. | % séance |
|---|--------------------------|-------------------|---------------|---------------|-----------------|
| Gouvernement | 405 | 2 | 403 | 0,5 % | 99,5 % |
| Rapp. + com. fond | 930 | 580 | 350 | 62,4 % | 37,6 % |
| Com avis | 149 | 106 | 43 | 71,1 % | 28,9 % |
| Groupes | 5 860 | 979 | 4 881 | 16,7 % | 83,3 % |
| Les Républicains | 1 221 | 306 | 915 | 25,1 % | 74,9 % |
| SER | 1 407 | 278 | 1 129 | 19,8 % | 80,2 % |
| Union Centriste | 678 | 109 | 569 | 16,1 % | 83,9 % |
| RDPI | 329 | 41 | 288 | 12,5 % | 87,5 % |
| CRCE | 626 | 29 | 597 | 4,6 % | 95,4 % |
| Les Indépendants - République et Territoires | 357 | 49 | 308 | 13,7 % | 86,3 % |
| RDSE | 361 | 50 | 311 | 13,9 % | 86,1 % |
| GEST | 802 | 97 | 705 | 12,1 % | 87,9 % |
| NI | 79 | 20 | 59 | 25,3 % | 74,7 % |
| Total | 7 344 | 1 667 | 5 677 | 22,7 % | 77,3 % |

| ANNÉES | AMENDEMENTS EN SÉANCE | | AMENDEMENTS EN COMMISSION | |
|---------------|----------------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------|
| | déposés | adoptés | déposés | adoptés |
| 1995-1996 | 6 926 | 1 968 | - | - |
| 1996-1997 | 3 592 | 1 489 | - | - |
| 1997-1998 | 3 228 | 1 781 | - | - |
| 1998-1999 | 4 740 | 2 809 | - | - |
| 1999-2000 | 5 556 | 3 131 | - | - |
| 2000-2001 | 5 109 | 3 246 | - | - |
| 2001-2002 | 4 443 | 2 815 | - | - |
| 2002-2003 | 7 558 | 2 537 | - | - |
| 2003-2004 | 10 398 | 3 685 | - | - |
| 2004-2005 | 7 686 | 2 706 | - | - |
| 2005-2006 | 8 652 | 2 799 | - | - |
| 2006-2007 | 5 672 | 2 118 | - | - |
| 2007-2008 | 5 988 | 1 959 | - | - |

| ANNÉES | AMENDEMENTS EN SÉANCE | | AMENDEMENTS EN COMMISSION | |
|-----------|--------------------------|---------|------------------------------|--------------|
| | déposés | adoptés | déposés | adoptés |
| 2008-2009 | 8 746 | 2 379 | - | - |
| 2009-2010 | 8 435 | 1 776 | 2 559 | 1 517 |
| 2010-2011 | 8 377 | 1 697 | 2 487 | 1 570 |
| 2011-2012 | 3 192 | 1 067 | 1 097 | 668 |
| 2012-2013 | 9 085 | 1 671 | 3 872 | 1 918 |
| 2013-2014 | 8 345 | 2 046 | 3 511 | 2 053 |
| 2014-2015 | 10 608 | 2 243 | 6 698 | 3 358 |
| 2015-2016 | 9 888 | 2 479 | 4 621 | 2 597 |
| 2016-2017 | 3 411 | 984 | 1 590 | 847 |
| 2017-2018 | 8 557 | 1 816 | 4 115 | 2 121 |
| 2018-2019 | 10 175 | 2 404 | 5 059 | 2 189 |
| 2019-2020 | 8 246 | 1 703 | 2 152 | 1 016 |
| 2020-2021 | 13 595 | 2 695 | 6 467 | 3 233 |
| 2021-2022 | 5 677 | 990 | 1 667 | 826 |

990 amendements ont été adoptés en **séance publique**, soit une baisse de 63,3 % par rapport à l'année dernière. Le taux d'adoption diminue également, à **17,4 %** cette année, soit près d'un amendement sur 6 (contre 19,8 % en 2020-2021, 20,7 % en 2019-2020 et 23,6 % en 2018-2019).

Le nombre d'amendements adoptés en commission, qui s'élève à 826, est également en baisse cette année (3 233 l'année dernière, soit une baisse de 74,4 %). Contrairement à l'année dernière, il est **moins élevé que le nombre d'amendements adoptés en séance publique**. Le taux d'adoption des amendements de commission, de 50 %, identique à celui de l'année dernière, est supérieur à celui de 2019-2020 (47,2 %) et à celui de 2018-2019 (43,3 %). Il est inférieur à celui des précédentes années électorales : 53,3 % en 2016-2017 et 59 % en 2011-2012.

1. Une baisse du nombre d'amendements déposés en commission

Le nombre d'amendements déposés en commission est en baisse cette année, après une **très forte augmentation** en 2020-2021 (+ 200 %).

580 amendements ont été déposés par les rapporteurs au fond (soit 34,8 % du total), **106** par les commissions saisies pour avis (soit 6,4 %) et **979** par les groupes politiques (soit 58,7 %).

Parmi les **groupes**, la part d'amendements déposés par des membres des groupes de la majorité sénatoriale est à nouveau en baisse cette année (42 %), alors qu'elle atteignait 60 % en 2017-2018 : **306** pour le groupe

Les Républicains (soit 18,4 % du total), **109** pour le groupe **Union Centriste** (soit 6,5 %). **49** amendements ont été déposés par des membres du groupe **Les Indépendants** (soit 2,9 %). **278** amendements (soit 16,7 %) ont été déposés par les membres du **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain**, **50** (soit 3 %) par ceux du groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen**, **41** par ceux du groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** (soit 2,5 %), **29** (soit 1,7 %) par ceux du **groupe communiste républicain citoyen et écologiste** et **97** (soit 5,8 %) par les membres du groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires**. Les **sénateurs non inscrits** ont déposé **20** amendements en commission (soit 1,2 %).

Les groupes ont déposé 16,7 % de leurs amendements en commission, une proportion **en baisse de 10 points** par rapport à l'année dernière. Contrairement à l'année dernière, où six des huit groupes politiques dépassait le taux de 20 % des amendements déposés en commission, un seul (Les Républicains) le dépasse cette année ; le groupe Union Centriste en est également très proche (19,8 %).

Comme l'année dernière, le **Gouvernement** n'a déposé que **2** amendements en commission, **réservant 99,5 % de ses amendements pour la séance publique**.

2. Un nombre d'amendements déposés en séance publique en baisse par rapport à l'année dernière

5 677 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire, un chiffre en baisse par rapport à l'année dernière mais supérieur aux précédentes années électorales (cf. ci-dessus).

Le **Gouvernement** a déposé **403 amendements** (soit 7,1 % des amendements déposés, en hausse par rapport aux 4,5 % de l'année passée), les **commissions saisies au fond 350 amendements** (6,2 %) et les **commissions saisies pour avis 43** (0,8 %), et les **groupes 4 881** (soit 86 % des amendements déposés, en légère baisse par rapport à l'année passée (90 %).

En analysant dans le détail les amendements déposés par les groupes, contrairement aux trois précédentes années, au cours desquelles le groupe Les Républicains avait déposé le plus d'amendements en séance, c'est cette année le **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain** qui a **déposé le plus d'amendements**, avec 1 129 amendements déposés, soit presque 20 % du total des amendements. Il est suivi du groupe Les Républicains avec 915 amendements (16,1 %) et le groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires (EST)** avec 705 amendements (12,4 %).

Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) a déposé 597 amendements de séance, soit 10,5 %, le groupe Union Centriste 569, soit 10 %, le groupe Rassemblement Démocratique et Social européen 311, soit 5,5 %, le groupe Les Indépendants 308, soit 5,4 % et le groupe du

Rassemblement des démocrates, progressistes et Indépendants 288, soit 5,1 %.

Les groupes de la majorité sénatoriale ont ainsi déposé 26,1 % des amendements de séance, une proportion en baisse de presque de 7 points par rapport à l'année dernière (une baisse de 7 points avait déjà été constatée entre la session 2019-2020 et la session 2020-2021).

3. Treize textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 80 amendements

Lors de cette année parlementaire, **13 textes** ont fait l'objet du dépôt **d'au moins 80 amendements en séance publique**, soit deux fois moins que l'année dernière (24 en 2020-2021) mais un niveau égal à la session 2019-2020 et proche 2018-2019 (14 textes).

Parmi ces textes figuraient **5 propositions de loi**, toutes issues de **l'Assemblée nationale**.

1 seul texte (le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022) a **donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements** (contre 4 en 2020-2021, 1 en 2019-2020, 3 en 2018-2019, 2 en 2017-2018, 0 en 2016-2017).

Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 80 amendements lors de l'année parlementaire 2021-2022

| Texte | Durée de la discussion des articles | Amendements déposés (+ motions) | Amendements examinés | Amendements adoptés |
|---|--|--|-----------------------------|----------------------------|
| PLFSS pour 2022 | 25 h 04 | 1 055 (+ 1) | 571 (+ 1) | 199 |
| PLF pour 2022 | 17 h 24 | 879 (+ 1) | 601 (+ 1) | 93 |
| PLFR pour 2022 | 17 h 04 | 560 | 463 | 71 |
| PJL portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat | 18 h 23 | 458 | 321 | 51 |
| PJL relatif à la protection des enfants | 12 h 03 | 421 | 292 | 43 |
| PPL (AN) visant à démocratiser le sport en France | 11 h 42 | 237 | 211 | 69 |

| Texte | Durée de la discussion des articles | Amendements déposés (+ motions) | Amendements examinés | Amendements adoptés |
|---|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------|
| PJL renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique | 13 h 17 | 206 (+ 1) | 180 (+ 1) | 28 |
| PPL (AN) portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires | 4 h 27 | 200 | 160 | 46 |
| PPL (AN) protection des lanceurs d'alerte | 3 h 29 | 107 | 100 | 31 |
| PPL (AN) 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 | 3 h 17 | 104 | 79 | 26 |
| PPL (AN) visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle | 3 h 55 | 99 | 80 | 18 |
| PJL relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure | 4 h 40 | 93 (+ 1) | 85 (+ 1) | 19 |
| PJL portant diverses dispositions de vigilance sanitaire | 3 h 42 | 86 | 74 | 17 |

4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables

1 050 amendements de séance ont été déclarés irrecevables au cours de l'année parlementaire 2021-2022, un nombre **en nette baisse** par rapport à 2020-2021 (- 42,5 %) et en légère baisse par rapport à 2019-2020 (- 13,8 %).

La **proportion** des amendements déclarés irrecevables **augmente** par rapport à l'année dernière, passant de 13,4 % à **19,6 %**. Elle est également supérieure aux précédentes années électorales : 10,9 % en 2016-2017 et 5,2 % en 2011-2012.

Les amendements déclarés irrecevables

| | Année parlementaire 2011-2012 | Année parlementaire 2016-2017 | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) | 325 (3,9 %) | 152 (4,5 %) | 671 (50,3 %) | 609 (50 %) | 786 (43 %) | 565 (53,8 %) |
| Irrecevabilité budgétaire (LOLF) | 48 (1,5 %) | 18 (0,5 %) | 97 (7,3 %) | 206 (16,9 %) | 281 (15,4 %) | 136 (13,0 %) |
| Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) | 6 (0,2 %) | 19 (0,6 %) | 79 (5,9 %) | 131 (10,8 %) | 142 (7,8 %) | 138 (13,1 %) |
| Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution) | - | 12 (0,4 %) | 80 (6 %) | 57 (4,7 %) | 114 (6,2 %) | 44 (4,2 %) |
| Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution) | - | 146 (4,3 %) | 388 (29,1 %) | 144 (11,8 %) | 483 (26,5 %) | 162 (15,4 %) |
| Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement) | 1 (0 %) | 24 (0,7 %) | 11 (0,8 %) | 57 (4,7 %) | 6 (0,3 %) | 3 (0,3 %) |
| Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 quater du Règlement) | - | - | 2 (0,1 %) | - | - | - |

| | Année parlementaire 2011-2012 | Année parlementaire 2016-2017 | Année parlementaire 2018-2019 | Année parlementaire 2019-2020 | Année parlementaire 2020-2021 | Année parlementaire 2021-2022 |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 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 %) |
| Total | 166 | 372 | 1 335 | 1 218 | 1 826 | 1 050 |

Par ailleurs, cette année, **78 amendements** ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 464 l'année dernière) : 52 au titre de l'article 40 de la Constitution, 22 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, 2 au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et 2 au titre de l'article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement.

5. Un amendement sur deux adopté en commission et un taux d'adoption à nouveau en retrait en séance publique

- **826 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit près de **50 % de taux d'adoption**, comme l'année dernière.

Parmi ces **826 amendements** adoptés figuraient **563 amendements des rapporteurs** (97,1 % d'adoption), **103 des commissions saisies pour avis** (97,2 % d'adoption), **1 du Gouvernement** et **159 des groupes politiques** (16,2 % d'adoption, une proportion en forte baisse par rapport à l'année dernière puisque le taux d'adoption était alors de 32 %).

- Le **taux d'adoption** des **amendements de séance** a, quant à lui, encore diminué cette année **passant de 19,8 % à 17 %**.

Taux d'adoption des amendements

| Auteur | Amendements adoptés en commission | | Amendements adoptés en séance publique | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------|--|---------------|
| | Valeur absolue | % des déposés | Valeur absolue | % des déposés |
| Gouvernement | 1 | 50,0 % | 174 | 43,2 % |
| Rapporteurs/ Commission | 563 | 97,1 % | 308 | 88,0 % |
| Rapporteurs/ Commission pour avis | 103 | 97,2 % | 18 | 41,9 % |

| Auteur | Amendements adoptés en commission | | Amendements adoptés en séance publique | |
|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------|--|---------------|
| | Valeur absolue | % des déposés | Valeur absolue | % des déposés |
| Groupes | 159 | 16,2 % | 490 | 10,0 % |
| Les Républicains | 53 | 17,3 % | 138 | 15,1 % |
| Socialiste, Écologiste et Républicain | 39 | 14,0 % | 103 | 9,1 % |
| UC | 27 | 24,8 % | 86 | 15,1 % |
| RDPI | 3 | 6,0 % | 34 | 10,9 % |
| CRCE | 12 | 29,3 % | 48 | 16,7 % |
| Les Indépendants | 9 | 18,4 % | 18 | 5,8 % |
| RDSE | 3 | 10,3 % | 34 | 5,7 % |
| GEST | 13 | 13,4 % | 28 | 4,0 % |
| NI | 0 | 0,0 % | 1 | 1,7 % |
| Total | 826 | 49,6 % | 990 | 17,4 % |

6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat en sensible augmentation, pour la deuxième année consécutive

64 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en forte augmentation par rapport à l'année dernière (58 %) et l'année 2019-2020 (45 %).

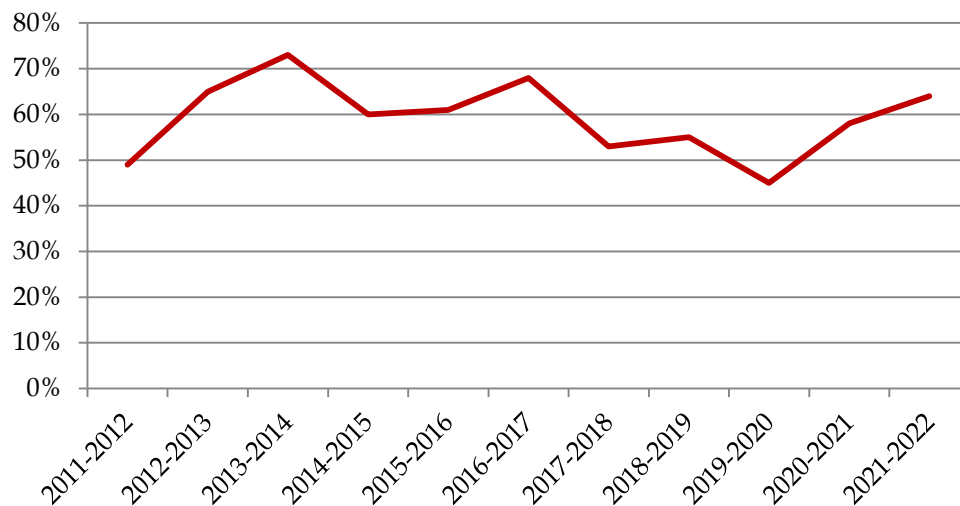
Le taux de reprise des amendements adoptés **en commission** atteint **66 %** (contre 65 % l'année dernière) et le taux de reprise des amendements adoptés en **séance publique** atteint 63 % (contre 54 % l'année dernière).

70 % des amendements des commissions saisies au fond et 75 % des amendements des commissions saisies pour avis ont été repris par l'Assemblée nationale.

Pour ce qui concerne les **groupes politiques**, c'est le cas de **85 %** des amendements issus du groupe **RDPI**, **45 %** des amendements issus du groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain**, **52 %** des amendements issus du groupe **Les Indépendants**, **44 %** des amendements issus du groupe **CRCE**, **50 %** des amendements issus du groupe **Les Républicains**, **36 %** des amendements issus du **groupe écologiste - Solidarité et Territoires**, **35 %** des amendements issus du groupe **UC**, et **63 %** des amendements issus du groupe **RDSE** ont été repris par l'Assemblée nationale.

Enfin, **71 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

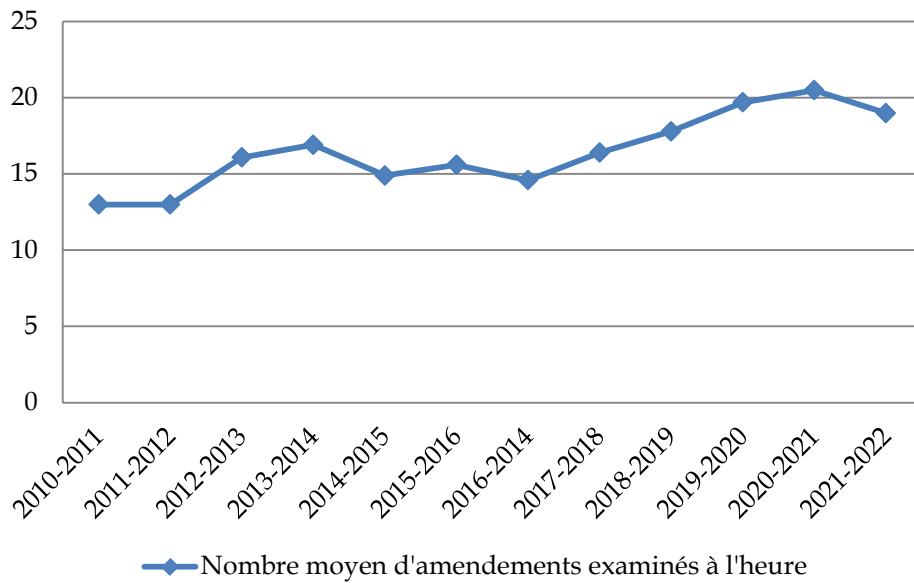
Évolution du taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat



7. Un braquet d'examen des amendements de séance en baisse par rapport à l'année dernière

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 20,5 à 19** amendements par heure. Cette baisse de 1,5 point fait suite à quatre années d'augmentation. Il reste cependant supérieur à la moyenne des dix dernières années (17,2).

Le braquet était de 19,7 en 2019-2020, 17,8 en 2018-2019, 16,4 en 2017-2018, 14,6 en 2016-2017, 15,6 en 2015-2016 et 14,9 en 2014-2015.



Parmi les **textes** faisant l'objet de **plus de 80 amendements en séance publique**, le braquet est compris **entre 13,7** pour le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique et **39,2** pour le projet de loi de finances pour 2022. Le braquet moyen pour ces treize textes est de 24,5 amendements à l'heure.

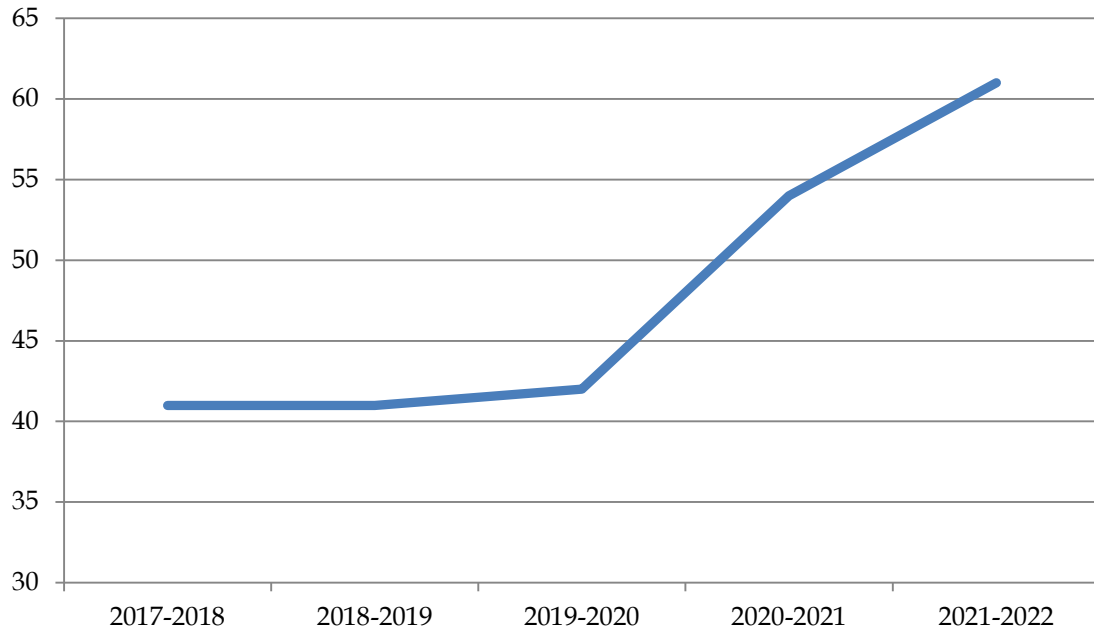
C. L'INFLATION LÉGISLATIVE : UN TENDANCE CONFIRMÉE TOUT AU LONG DU QUINQUENNAT MALGRÉ DES VOLUMES MIEUX MAÎTRISÉS

1. D'un quinquennat à l'autre : une augmentation globale du nombre d'adoptions définitives, malgré les spécificités de l'année électorale

a) Un rythme d'adoptions définitives en forte augmentation sur la seconde moitié du quinquennat

Entre le 1^{er} octobre 2021 et le 30 septembre 2022, **61 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement**, hors ratification de conventions internationales. Ce chiffre, en hausse de près de 13 % par rapport à l'année parlementaire précédente (54 textes définitivement adoptés), confirme et amplifie la **tendance inflationniste observée depuis la seconde moitié du quinquennat 2017-2022**.

Nombre de textes définitivement adoptés par année parlementaire



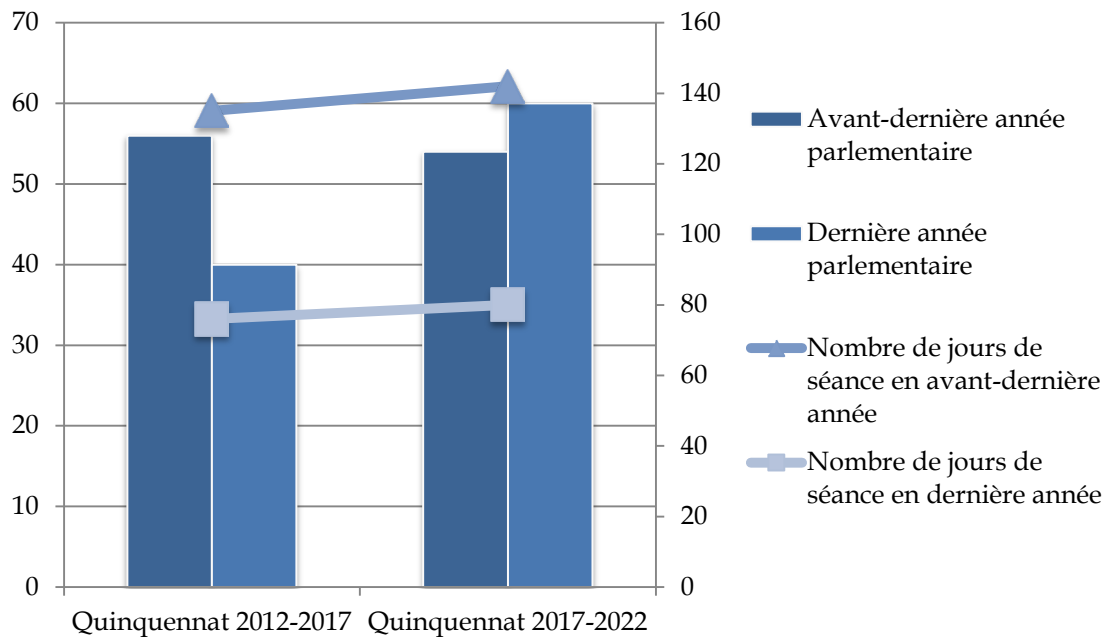
Du début à la fin du quinquennat 2017-2022, **le nombre de textes définitivement adoptés par année parlementaire a connu un bond de près de 49 %.**

b) Une intensité législative inédite en année électorale

L'augmentation du nombre d'adoptions définitives au cours de la session parlementaire écoulée paraît d'autant plus **importante** que les élections présidentielle et législatives ont **réduit le nombre total de jours et d'heures de séance de la session parlementaire** à respectivement 80 jours et un peu moins de 479 heures (contre 142 jours et un peu moins de 1 000 heures au cours de l'année parlementaire 2020-2021).

L'accroissement du rythme législatif constaté au cours de l'année parlementaire 2021-2022 est par ailleurs **inhabituel**, la dernière année parlementaire électorale 2016-2017 ayant enregistré, en conséquence de la réduction des jours de séance, une diminution de près de 18 % du nombre de textes définitivement adoptés par rapport à l'année précédente.

Nombre de textes définitivement adoptés par le Parlement au cours du quinquennat 2017-2022 par rapport au nombre de jours de séance



On relève néanmoins que plus de 67 % des textes définitivement adoptés (41) cette année sont d'origine parlementaire mais également que **47 textes définitivement adoptés (soit 77 % du total) l'ont été à l'issue de leur inscription par le Gouvernement sur sa part réservée de l'ordre du jour.**

2. Pour la deuxième année consécutive, le Parlement double le volume des textes qu'il examine

Deux indicateurs principaux permettent de mesurer l'inflation législative : l'augmentation en cours de navette du **nombre d'articles** d'une part, et du **nombre de caractères du texte** d'autre part.

a) L'augmentation du nombre d'articles des textes définitivement adoptés poursuit sa décélération

À première vue, **l'augmentation du nombre d'articles poursuit la décélération observée depuis l'exercice précédent.** Après deux rythmes d'augmentation constatés au cours des sessions 2019-2020 et 2020-2021 de 180 % puis de 118 %, **le rythme d'augmentation de la session 2021-2022 se stabilise à environ 114 %.** De plus, **pour la première fois, le nombre moyen d'articles au sein des textes définitivement adoptés est en diminution** par rapport à la session précédente : ayant évolué de 11 à 30 pour 2020-2021, de 14 à 30 pour 2020-2021, ce nombre passe **de 12 à 25 pour la session 2021-2022.**

Ces chiffres dissimulent une **réalité peu homogène**. Si l'accroissement du nombre d'articles est un phénomène touchant la quasi-exclusivité des textes définitivement adoptés (seuls 5 textes sur 60 ont connu une diminution de leur nombre d'articles), il se constate particulièrement pour **quelques cas isolés**, souvent à raison de la **sensibilité de leur matière** : pour la session 2021-2022, il s'agit, à différents degrés, de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (passée de 49 à 214 articles), de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France (passée de 12 à 59 articles) et, surtout, 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 (passée de 84 à 271 articles).

Ce chiffre prouve que **l'adjonction d'articles additionnels** se maintient comme **technique privilégiée de l'expression parlementaire**.

**Les lois de ratification d'ordonnances :
un vecteur d'expression de plus en plus prisé du Parlement**

On observe, depuis l'année parlementaire 2020-2021, un phénomène d'**augmentation du nombre d'articles** du texte définitivement adopté par rapport au texte déposé **particulièrement soutenu pour les lois de ratification d'ordonnances**. Ce constat est indissociable de celui de l'**augmentation du recours à la législation par ordonnances** et de la volonté du Parlement de se saisir tout particulièrement des projets de loi de ratification pour compléter ou préciser un dispositif dont il n'a pas eu à connaître, ou pour insérer des articles additionnels.

Au cours de la session 2020-2021, la loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs est aussi passée **de 1 à 18 articles** au cours de sa discussion au Parlement, de même que la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, passée **de 2 à 19 articles**.

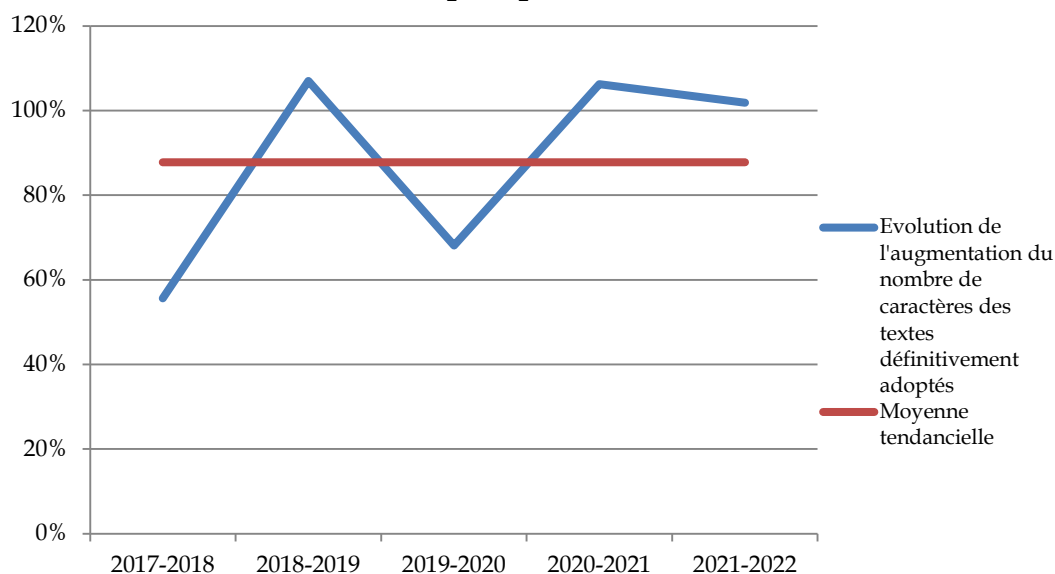
De même, au cours de la session 2021-2022, la loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a vu son nombre d'articles gonfler **de 3 à 21**, tandis que la loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a connu l'augmentation la plus notable, passant **de 1 à 20 articles**.

b) Une tendance globale confirmée au doublement du nombre de caractères, dont il convient toutefois de relativiser la portée

Le nombre de caractères contenus dans la loi, qui approche la volumétrie réelle d'un texte de façon plus fine que le nombre d'articles, a pour sa part connu au cours de la session 2021-2022 une **augmentation nette de 102 % entre le texte déposé et le texte définitivement adopté (un peu plus d'un doublement de volume)**, légèrement inférieure au pic de 106 % observé au cours de la session précédente, mais toujours très supérieure à celle de la session 2019-2020 (+ 68 %).

Sur l'ensemble du quinquennat, le **taux de croissance moyen du nombre de caractères des textes définitivement adoptés est de 87,8 %**.

Évolution du volume du texte en cours de navette au cours du quinquennat



Ce chiffre doit être néanmoins interprété au regard des tailles initiale et finale des textes en valeur absolue : bien que s'inscrivant durablement dans une tendance inflationniste, **l'adoption définitive des textes ne produit pas les mêmes effets selon la taille des textes initialement soumis à son examen.**

On constate ainsi que la taille moyenne des textes **déposés** au cours de la session 2021-2022 confirme **une tendance de diminution observée depuis deux sessions** et que, par conséquent, le maintien d'un taux d'évolution élevé en cours de navette **ne se traduit pas par une augmentation du volume des textes définitivement adoptés de session en session.**

| | 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 % |

Ainsi, bien que l'apport du Parlement demeure important en cours de navette, **le constat final est bien celui d'une diminution de la taille des textes définitivement adoptés**, dont on peut cependant souligner qu'elle est le fruit d'un **contrôle exercé en amont de la discussion parlementaire**.

Ce constat est par ailleurs confirmé par la comparaison des deux dernières années parlementaires avec les deux dernières années parlementaires du quinquennat 2012-2017, qui avaient affiché des volumes moyens par texte au dépôt et à l'adoption définitive **plus de deux fois plus importants**.

On pourrait en conclure qu'au profil législatif du quinquennat 2012-2017, caractérisé par un nombre « limité » de textes définitivement adoptés présentant des volumes importants, a succédé entre 2017 et 2022 **le modèle inverse d'un nombre important de textes définitivement adoptés, mais de volume contrôlé**.

**L'effort du Sénat pour endiguer l'augmentation du volume des textes :
l'exemple du PLFSS pour 2022**

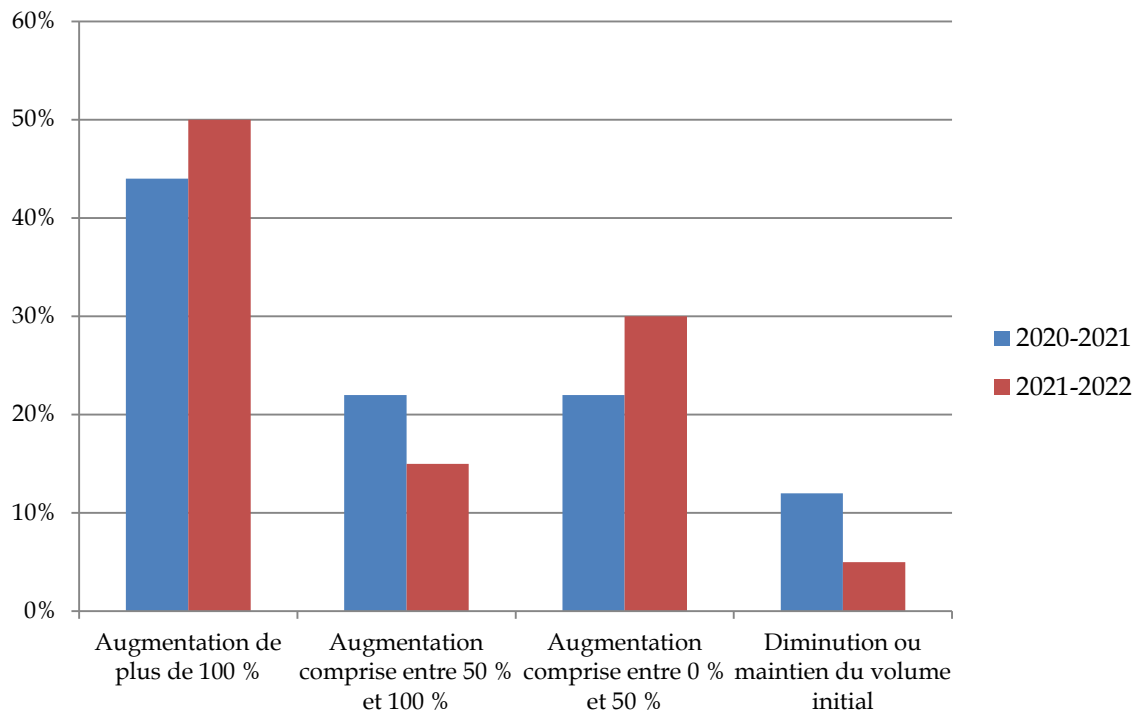
Sans qu'il soit possible d'affiner l'analyse statistique à chacun des textes définitivement adoptés, l'examen d'un texte emblématique de la session 2021-2022 peut laisser penser qu'au sein du Parlement, **le Sénat se distingue par un endiguement plus affirmé de l'inflation législative**.

En effet, bien que la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ait vu son volume en nombre de caractères augmenter de plus de 46 % à l'issue de son adoption définitive, l'examen du Sénat en première lecture s'était traduit par **une diminution de près de 20 % de ces derniers par rapport au texte déposé**.

c) Un effort du Parlement moins concentré qu'au cours de la session précédente

La comparaison avec la session précédente montre que, malgré un rythme d'augmentation du volume global des textes définitivement adoptés légèrement inférieur, **le Parlement s'est, au cours de cette session, montré moins sélectif dans l'intensité de son effort** : alors que seulement 44 % des textes avaient connu au cours de la session 2020-2021 une augmentation de plus 100 % de leur volume, **cette proportion est portée à 50 % au cours de la session 2021-2022.**

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



Outre les deux lois de ratification d'ordonnances déjà évoquées, les trois textes ayant connu l'inflation la plus notable à l'issue de leur adoption définitive sont la loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (+1 278 %), la loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (+ 1 166 %) et la loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée au covid-19 (+ 744 %).

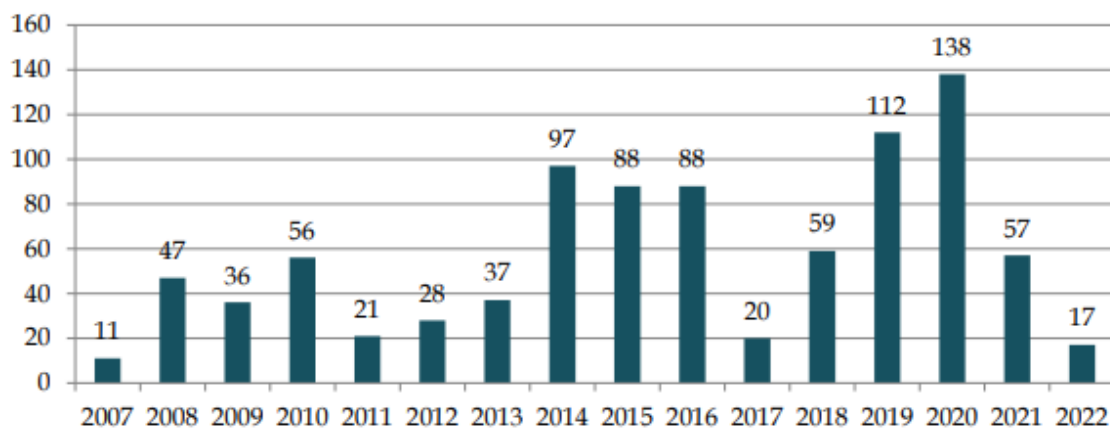
D. LE SÉNAT A DRESSÉ LE BILAN DU RECOURS AUX ORDONNANCES AU COURS DU QUINQUENNAT 2017-2022

1. Une tendance qui se confirme : davantage d'habilitations accordées et d'ordonnances publiées

Au cours du quinquennat 2017-2022, le Parlement a accordé **394 habilitations à légiférer par ordonnances** (incluses dans 54 lois comportant au moins une mesure d'habilitation), soit une **hausse de 119 % par rapport au quinquennat 2007-2012** (180 habilitations) et de 17 % par rapport au quinquennat 2012-2017 (338 habilitations).

L'évolution du rythme des habilitations à légiférer par ordonnance semble s'inscrire dans un modèle reproduit par les quinquennats successifs depuis 2012 : **recours modéré au cours des deux premiers exercices, intensification du recours en milieu de quinquennat puis ralentissement notable en année électorale** lié à l'interruption de la session parlementaire.

Nombre d'habilitations accordées



Le nombre d'ordonnances publiées au cours du quinquennat s'inscrit dans une tendance similaire : **340 ordonnances ont été publiées entre 2017 et 2022**, soit une augmentation de 72 % par rapport au quinquennat 2007-2012 et une augmentation de 61 % par rapport au quinquennat 2012-2017.

On relèvera toutefois que, sur ces 340 ordonnances publiées, 36 l'ont été en application d'une habilitation accordée par le Parlement sous le quinquennat 2012-2017, ce qui porte à **un peu plus de 77 % le taux réel de publication d'ordonnances**, rapporté aux habilitations accordées par le Parlement au cours du dernier quinquennat.

Il est donc possible d'en conclure qu'une fois accordée au Gouvernement, **l'habilitation à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi est un outil très largement activé**. On note

toutefois qu'à l'instar du quinquennat 2012-2017, ce taux élevé de publication résulte en partie d'une forme de « **publication d'urgence** » **au cours du dernier trimestre du quinquennat** (22 ordonnances et 18 ordonnances ont été respectivement publiées entre le 13 février 2022 et le 13 mai 2022 d'une part, et le 13 février 2017 et le 13 mai 2017 d'autre part, contre seulement 9 ordonnances publiées entre le 13 février 2007 et le 13 mai 2007).

2. Seulement une ordonnance sur cinq a été ratifiée au cours du quinquennat

Les **ratifications d'ordonnances**, vecteur privilégié par lequel le Parlement peut approuver, modifier ou préciser la matière dont il s'est temporairement dessaisi, présentent en revanche des niveaux plus inquiétants.

En effet, seules 71 ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022 ont été ratifiées, soit **un taux de ratification de 21 %**, alors que le taux de ratification des ordonnances à l'issue des deux précédents quinquennats s'élevait respectivement à 72 % et à 61 %.

On peut ajouter que, sur ces 71 ratifications, 26 ont concerné des ordonnances publiées en vertu d'habilitations antérieures au quinquennat 2017-2022, **ce qui porte en réalité à 15 % le taux de ratification d'ordonnances publiées en application d'une habilitation accordée par le Parlement au cours du dernier quinquennat.**

Alerté par l'ampleur croissante de ces deux phénomènes - dessaisissement du Parlement au regard de l'augmentation importante du nombre d'habilitations et effondrement du taux de ratification des ordonnances publiées - **le Sénat a consacré la session parlementaire 2021-2022 au renforcement de ses outils de contrôle**, dont les effets devront faire l'objet dans les années à venir d'un suivi attentif.

Le renforcement du contrôle sénatorial du suivi des ordonnances

La résolution 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, a modernisé les outils du contrôle exercé par le Sénat en matière de recours aux ordonnances. L'article 2 de la résolution prévoit que **le Gouvernement informe la Conférence des Présidents du Sénat**, au moins deux fois par session ordinaire (au début, 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 au cours de la session, **ainsi que des ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre.**

En application de ces dispositions, le Gouvernement a effectivement informé la Conférence des Présidents du Sénat, à l'occasion de sa première réunion de la session ordinaire 2022-2023 du 5 octobre 2022, du **nombre d'ordonnances dont il prévoit la publication jusqu'au mois de décembre 2022**. Il s'est revanche contenté d'indiquer 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* ».

Par ailleurs, **le Sénat a débattu, le 1^{er} février 2022, pour la première fois, sur le recours aux ordonnances et le respect du périmètre des habilitations accordées**. Présidé par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, ce débat a donné lieu à des échanges entre M. Marc FESNEAU, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne, et les présidents des commissions permanentes et des groupes politiques.

Lors de son intervention liminaire, Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat et président de la délégation chargée du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, a rappelé que ce débat s'inscrivait dans le contexte d'une hausse « *alarmante* » du recours aux ordonnances, lesquelles « *tendent désormais à constituer un mode normal d'élaboration de la loi* ». En réponse, le ministre a rappelé que les ordonnances restaient un « *outil précieux à la disposition du Gouvernement, non seulement pour mettre en œuvre rapidement des réformes techniques nécessaires, mais aussi pour agir vite face à une situation de crise* » mais que « *ce mode de législation ne saurait en aucun cas remplacer le débat parlementaire* ».

E. PLUS DE DEUX LOIS SUR TROIS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES SONT D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Sur **61 textes adoptés définitivement**, hors conventions internationales, **41 sont issues d'initiatives parlementaires** (soit une proportion de **67,2 %**, en très nette augmentation par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 (35,5 %) et par rapport aux précédentes années électorales de 2016-2017 (45,7 %) et 2011-2012 (47,5 %).

11 de ces 41 propositions de lois (soit 26,8 % des propositions de loi définitivement adoptées, une proportion supérieure à celle de l'année dernière - 21 % - et des deux précédentes années parlementaires où ce taux était de 22,2 %) sont d'initiative **sénatoriale** et **30** (soit 73,2 %) issues de propositions **de loi déposées par les députés**.

Par rapport à l'année dernière (4), presque trois fois plus de lois sont d'origine sénatoriale, une proportion qui égale presque celle de l'année 2018-2019 (12).

**Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement
pendant l'année parlementaire 2021-2022**

| Objet | Premiers signataires | Commission saisie | Promulgation |
|--|---|--|--------------------------------------|
| Réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce | Mme Nathalie GOULET (UC) | Lois | Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 |
| Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France | MM. Patrick CHAIZE (LR), Guillaume CHEVROLLIER (LR), Jean-Michel HOULLEGATTE (SER), Hervé MAUREY (UC) | Aménagement du territoire et Développement durable | Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 |
| Nommer les enfants nés sans vie | Mme Anne-Catherine LOISIER (UC) | Lois | Loi n° 2021-1576 du 6 décembre 2021 |
| Renforcer la régulation environnementale du numérique | M. Patrick CHAIZE (LR) | Aménagement du territoire et Développement durable | Loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 |
| Conforter l'économie du livre | Mme Laure DARCOS (Les Républicains) | Culture | Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 |
| Bibliothèques et développement de la lecture publique | Mme Sylvie ROBERT (SER) | Culture | Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 |
| Améliorer la lisibilité du droit (2) | M. Vincent DELAHAYE (UC), Mme Valérie LÉTARD (UC) | Lois | Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 |
| Gouvernance de l'AEFE et création des instituts régionaux de formation | Mme Samantha CAZEBONNE (RDPI) | Affaires Etrangères | Loi n° 2022-272 du 28 février 2022 |
| Modernisation de la régulation du marché de l'art | Mme Catherine MORIN-DESAILLY (UC) | Lois | Loi n° 2022-267 du 28 février 2022 |
| Certification de cybersécurité des plateformes numériques | M. Laurent LAFON (UC) | Affaires économiques | Loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 |
| Monde combattant | Mme Jocelyne GUIDEZ (UC) | Sociales | Loi n° 2022-297 du 2 mars 2022 |

Plus de la moitié des lois d'origine sénatoriale sont transpartisanes, avec un premier signataire du groupe Union Centriste (6), deux sont issues du groupe Les Républicains, une du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

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. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION

Conformément à la pratique, la Conférence des Présidents a établi, lors de sa dernière réunion de la session extraordinaire de juillet, le calendrier des semaines de séance pour l'ensemble de la session suivante.

Comme chaque année parlementaire marquée par les élections présidentielle et législatives, le calendrier fixé prévoyait :

- deux semaines de suspension à Noël (au lieu de trois pour les années « habituelles ») ;
- une suspension des travaux à compter de la fin du mois de février et jusqu'à la fin du mois de juin.

Lors de **sa réunion du 20 juillet 2021**, la Conférence des Présidents a également fixé :

- les dates prévisionnelles des séances de questions orales et d'actualité pour la session ;

- 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 derniers entre les groupes.

Le calendrier des semaines qui n'avait fait l'objet d'aucune modification lors de la session précédente a été modifié à une reprise au cours de l'année 2021-2022. À la suite du rejet de la première partie et donc de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022, la Conférence des Présidents, immédiatement convoquée le mardi 23 novembre 2021, a décidé, « en application de l'alternance des semaines et en accord avec le Gouvernement », que :

- les jours de séance à la suite du rejet du projet de loi de finances - 24, 25 et 26 novembre - seraient réservés en priorité à l'ordre du jour déterminé par le Gouvernement ;

- la semaine du 29 novembre deviendrait une semaine de contrôle ;

- les lundi 6 et mardi 7 décembre deviendraient également des jours réservés à l'ordre du jour du Gouvernement. Le reste de la semaine au cours de laquelle devait s'achever l'examen du projet de loi de finances - 8, 9 et 10 décembre - avait préalablement été qualifié de semaine d'initiative.

C'était la première fois qu'une telle organisation des semaines de séance était adoptée à la suite de l'adoption d'une question préalable (comme en 2016 sur le PLF pour 2017) ou du rejet de la première partie (comme en 2012 sur le PLF pour 2013).

Les conclusions de la Conférence des Présidents ainsi que l'ordre du jour en ligne ont présenté la mention « Séances réservées par priorité au Gouvernement » pour les séances des 24 et 25 novembre ainsi que pour celles des 6 et 7 décembre et le nouveau calendrier a été mis en ligne.

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

1. Neuf réunions de la Conférence des Présidents au cours de la session ordinaire, deux réunions au cours de la session extraordinaire

La Conférence des Présidents s'est réunie à **onze reprises** au cours de l'année parlementaire 2021-2022, contre 6 fois seulement lors de la précédente session marquée par les élections présidentielle et législatives (2016-2017). Parmi ces réunions, trois ont été convoquées en plus du calendrier initialement prévu :

- Le **23 novembre 2021**, le Président du Sénat a convoqué la Conférence des Présidents à la suite du rejet par le Sénat de la première

partie et, par voie de conséquence, de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022 qui avait pour effet de rendre sans objet l'ordre du jour initialement prévu.

La Conférence des Présidents décida d'inscrire à l'ordre du jour de la semaine de contrôle du 29 novembre une série de débats de contrôle sur les grands enjeux des politiques publiques.

Les six thèmes retenus furent :

- « La contribution des politiques d'appui aux collectivités à l'aménagement et la cohésion des territoires » ;
- « Quelle action de la France pour prendre en compte l'enjeu environnemental ? » ;
- « La perte de puissance économique de la France (notamment en termes de compétitivité, d'innovation et de recherche) et ses conséquences sur la situation sociale » ;
- « Quel bilan de l'action du Gouvernement en matière de justice et de sécurité ? » ;
- « Éducation, jeunesse : quelles politiques ? » ;
- « Situation des comptes publics et réforme de l'État » (l'intitulé de ce débat fut modifié en Conférence des Présidents, par rapport à la proposition initiale qui était la suivante : « La dérive des comptes publics de la France et l'absence de réforme de l'État »).

Les modalités d'organisation de ces débats ont fait l'objet de discussions au cours de la réunion de la Conférence des Présidents. Il faut noter que le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) a indiqué, dès la réunion de la Conférence des Présidents, qu'il ne participerait pas à ces débats.

• La Conférence des Présidents a également été convoquée le **jour même** pour le **mercredi 5 janvier 2022**, afin d'étudier les modalités d'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire dont l'examen prenait du retard à l'Assemblée nationale.

Cette réunion avait été également sollicitée par Mme Éliane ASSASSI, présidente du groupe CRCE, et M. Guillaume GONTARD, président du GEST. Au cours de cette réunion, la Conférence des Présidents a accepté l'inscription sur une semaine d'initiative sénatoriale de l'examen, à la demande du Gouvernement, du projet de loi en question et le Gouvernement a inscrit le débat d'initiative sénatoriale sur les agences de l'eau à l'ordre du jour de sa semaine du 24 janvier. Le groupe RDPI a accepté de renoncer à son espace réservé du 12 janvier afin de permettre l'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire (cf. *infra*).

- **Le 19 janvier 2022**, la Conférence des Présidents a été réunie afin, d'une part, d'inscrire l'examen des propositions de loi ordinaire et organique relatives aux conditions d'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives et, d'autre part, pour examiner la demande de la commission des affaires sociales de disposer des prérogatives de commission d'enquête pour une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.

- Enfin, on peut noter que la Conférence des Présidents élargie aux présidents des délégations et de l'office et chargée d'adopter le programme de contrôle des instances du Sénat s'est tenue, pour la première fois, au cours du mois de janvier (le 12 janvier) conformément aux recommandations du groupe de travail sur les méthodes de contrôle du Sénat mené par Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat. Ce report du mois de décembre au mois de janvier a pour objectif de permettre aux commissions de procéder à une meilleure coordination et de pouvoir intégrer le programme de contrôle de la commission des finances.

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

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique maintenu malgré la crise sanitaire

Le rythme **d'une réunion par mois** pour une période de **programmation** de près de **6 semaines** a été maintenu, les conclusions, adoptées par la Conférence des Présidents lors de chaque réunion, permettant 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. En application de la réforme du Règlement du 1^{er} juin 2021, le Gouvernement a aussi transmis pour la première fois au Sénat la liste prévisionnelle des projets de loi de ratification d'ordonnance dont il prévoit l'inscription à l'ordre du jour du Sénat ainsi que les ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre.

Cette obligation a été respectée par le Gouvernement qui a transmis l'ensemble de ces documents le 4 octobre 2021. En revanche, en raison de la suspension des travaux parlementaires pour les élections présidentielle et

législatives, le Gouvernement n'a pas transmis ces éléments pour le second semestre de la session.

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

14 modifications de l'ordre du jour ont été diffusées durant la session 2021-2022 (contre 12 seulement lors de la dernière session marquée par une élection présidentielle) :

- 7 ont été demandées par le Gouvernement ;
- 8 ont été décidées par le Sénat, dont 5 à la demande d'un groupe politique ;
- 2 résultaient d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement :
 - pour inscrire sur la semaine de contrôle du 4 janvier 2022 l'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et reporter une séance de questions orales ;
 - pour inscrire une nouvelle lecture éventuelle du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire à l'ordre du jour du samedi 15 janvier, au cours d'une semaine sénatoriale.

Le nombre total est supérieur à 14 car plusieurs modifications d'ordre du jour issues d'instances différentes peuvent faire l'objet d'un seul document de modification d'ordre du jour. De plus, certaines modifications d'ordre du jour comportaient plusieurs ajustements ce qui porte en réalité le total des modifications à **33**.

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 2021-2022, **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 commissions d'enquête et de cinq missions d'information, malgré une session écourtée par les élections présidentielle et législatives.

Comme cela avait été mis en place lors de la session 2020-2021, les demandes de droit de tirage ne parvenant pas dans le délai d'une semaine prévu par le Règlement ont été simplement évoquées lors de la plus proche réunion de la Conférence des Présidents afin de permettre aux groupes politiques de pouvoir désigner leurs membres le plus tôt possible mais les demandes n'ont été formellement prises en compte qu'après le respect de ce délai d'une semaine et, concernant les demandes de création de commission d'enquête, le dépôt d'une proposition de résolution.

Cela a été le cas pour les demandes des groupes Les Républicains et Union Centriste reçues les 28 et 29 octobre, évoquées lors de la réunion du 2 novembre et formellement prises en compte par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 23 novembre.

II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES

S'agissant du **nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour**, le partage est cette année encore **en faveur du Sénat** (77 sujets contre 57 pour le Gouvernement, hors questions d'actualité et questions orales, alors qu'il était de 110 contre 88 l'année dernière). En termes d'**heures de séance**, le partage est toujours très largement **en faveur du Gouvernement**¹ (275 h 59, soit 68,1 %, pour le Gouvernement et 128 h 47, soit 31,8 %, pour le Sénat²).

A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT

La répartition des **21 semaines** de la session ordinaire 2021-2022, fixée lors de la réunion du 20 juillet 2021 a été, à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, la suivante :

- **11 semaines** consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant la semaine d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et l'examen de la première partie du projet de loi de finances ;

- **9 semaines** sénatoriales réparties entre **4,5 semaines** consacrées à l'initiative sénatoriale et **4,5 semaines** au contrôle ;

- S'y sont ajoutées **5 semaines de session extraordinaire** au cours des mois de **juillet (10 jours) et août (4 jours)** et **1 semaine** qualifiée en « autre », le Sénat ayant siégé le mercredi 23 mars pour entendre le message de M. Volodymyr ZELENSKY, président de l'Ukraine.

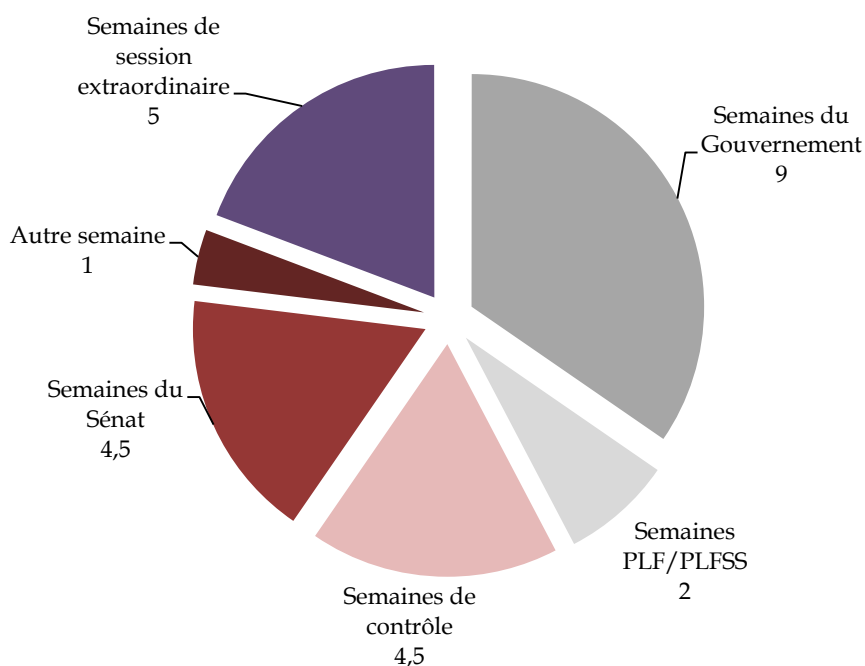
- **Pour la première fois depuis la session 2004-2005 hors année d'élections sénatoriales, le Sénat n'a pas siégé en session extraordinaire au cours du mois de septembre.**

¹ Contre 72,35 % en 2020-2021, 70,1 % sur la session 2019-2020 et 77,2 % en 2018-2019.

² Le 0,1 % manquant correspond au message du Président de la République en application de l'article 18 de la Constitution le vendredi 25 février 2022 pour 9 minutes et au message du Président de l'Ukraine devant le Parlement le 23 mars 2022 pour 18 minutes.

**Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement / Sénat
en 2021-2022**

| Semaines de séance publique | 2016-2017 | 2021-2022 |
|--|-----------|-----------|
| Semaines de séance en session ordinaire | 19 | 21 |
| Semaines gouvernementales | 12,5 | 11 |
| • dont semaines du Gouvernement | 10 | 9 |
| • dont semaines PLF/PLFSS | 2,5 | 2 |
| Semaines sénatoriales | 6,5 | 9 |
| • dont semaines sénatoriales de contrôle | 3,5 | 4,5 |
| • dont semaines du Sénat | 3 | 4,5 |
| Autre semaine (Message de M. Volodymyr ZELENSKY, président de l'Ukraine) | - | 1 |
| Semaines de séance en session extraordinaire | 5 | 5 |



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 parfaitement conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution**, avec 50 % des semaines pour le Sénat et 50 % pour le Gouvernement.

**Répartition ajustée des heures de séance
par auteur de la demande et par type de semaine
(questions intégrées dans le temps du Gouvernement)
- Session ordinaire 2021-2022 -**

| | Semaines Gvt (y compris PLF/ PLFSS) | | Semaines d'initiative | | Semaines de contrôle | | Autre (Message du Président de l'Ukraine) | Total | |
|---|-------------------------------------|------|-----------------------|-------|----------------------|------|---|-----------------|--------------|
| | | | | | | | | | |
| Gouvernement | 210 h 38 (dont 52h18 PLF/PLFSS) | 99 % | 35 h 43 | 34 % | 29 h 38 | 34 % | - | 275 h 59 | 68,2 % |
| Groupes politiques | 1 h 48 | 1 % | 15 h 16 | 14 % | 28 h 41 | 33 % | - | 45 h 45 | 11,3 % |
| Espaces réservés | - | - | 36 h 40 | 35 % | 2 h 45 | 3 % | - | 39 h 25 | 9,7 % |
| Instances Sénat | - | - | 18 h 14 | 17 % | 25 h 22 | 29 % | - | 43 h 36 | 10,7 % |
| Président de la République (Art. 18) | - | - | 0 h 9 | 0,1 % | - | - | - | 0 h 9 | 0,03 % |
| Autre | - | - | - | - | - | - | 0 h 18 | 0 h 18 | 0,07 % |
| Total général | 212 h 26 | - | 106 h 02 | - | 86 h 26 | - | 0 h 18 | 405 h 12 | 100 % |

Par rapport à la dernière année parlementaire marquée par les élections présidentielle et législatives (2016-2017), le Sénat a siégé 24 heures de plus en session ordinaire (405 h 12 contre 381 h 14).

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 particulièrement élevé au cours de la session (65 h 21 contre seulement 23 h 23 lors de la précédente session) soit environ un tiers du total des heures de séance au sein des semaines de contrôle (cf. *infra*).

B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT

1. L'inscription de sujets à la demande du Gouvernement sur des semaines du Sénat

Le Gouvernement a fait usage à deux reprises des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour : une fois pour l'inscription de l'examen du **projet de loi de finances rectificative pour 2021** le 17 novembre 2021, lors d'une semaine de contrôle et une fois pour l'inscription, au sein d'une semaine d'initiative, de la suite de l'examen de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires à l'issue de l'espace réservé au groupe RDPI du mercredi 3 novembre 2021.

Le Gouvernement a demandé l'inscription de la suite de l'examen de ce texte lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 2 novembre 2021. En raison du nombre important d'amendements déposés sur ce texte, l'examen de cette proposition de loi risquait en effet de ne pas pouvoir arriver à son terme à l'issue de l'espace réservé de quatre heures. **En accord avec la commission des affaires économiques**, la suite de son examen a été inscrite à la suite de l'espace réservé au groupe RDPI par le Gouvernement en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution. **Le Gouvernement avait utilisé cette faculté pour la première fois lors de la session précédente afin d'inscrire la suite de l'examen d'un texte à la suite immédiate d'un espace réservé au groupe RDPI.**

De plus, **il a également sollicité du Sénat l'inscription à l'ordre du jour de 11 sujets** (contre trois lors de la précédente session et un seul lors de la session 2019-2020), dont six concernent des conclusions de commission mixte paritaire. Il s'agit de la traduction concrète d'une des recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat qui visait à rationaliser le partage de l'ordre du jour et à « *desserrer la contrainte de temps sur les semaines gouvernementales* » (proposition n°25). Il s'agissait :

- de l'examen des conclusions de commission mixte paritaire sur :
 - la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation (*semaine sénatoriale*) ;
 - le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (*semaine sénatoriale*) ;
 - la proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à internet (*semaine sénatoriale*).
- du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes et du projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la

Collectivité européenne d'Alsace, lors de la semaine de contrôle du 15 novembre 2021. Ces inscriptions de projets de loi de ratification d'ordonnances s'inscrivent dans l'esprit des recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat sur l'impératif de ratification des ordonnances ;

- du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique au cours de la semaine sénatoriale du 11 janvier 2022 (cf. *supra*) ;

- de l'inscription d'une déclaration du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, relative à l'engagement de la France au Sahel au cours d'une semaine sénatoriale ;

Pour la deuxième année consécutive, la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes a été inscrite sur une semaine sénatoriale (semaine d'initiative) et non sur une semaine gouvernementale.

2. Un poids toujours prépondérant des groupes politiques dans la détermination de l'ordre du jour sénatorial malgré un rééquilibrage en faveur des instances du Sénat du temps de séance, hors espace réservé

L'ordre du jour des semaines du Sénat reste largement déterminé par les demandes des groupes politiques (67 % du temps en incluant les espaces réservés, contre 74 % lors de la session dernière). On constate toutefois **une hausse importante du temps** de séance déterminé par ses instances (34 % contre 26 %), si bien que, hors espaces réservés, le partage du temps de séance entre les groupes politiques et les instances du Sénat est quasiment équilibré.

Cinq propositions de loi et quatorze débats ont ainsi été inscrits à la demande des instances du Sénat au cours d'un ordre du jour déterminé par le Sénat. Par ailleurs, un **projet de loi** de ratification d'ordonnance¹ a également été inscrit à la demande de la commission des lois le mardi 25 février après que le Gouvernement l'a retiré de l'ordre du jour du mardi 8 février pour avancer l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

Cette hausse importante s'explique notamment par l'inscription par la Conférence des Présidents de sept débats de contrôle en lieu et place de l'examen du projet de loi de finances pour 2022 dont la première partie et donc l'ensemble avait été rejeté le 23 novembre 2021. Afin de permettre à l'ensemble des groupes politiques de pouvoir s'exprimer le plus largement

¹ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

possible, la Conférence des Présidents a déterminé des modalités d'organisation spécifiques pour ces débats qui ont allongé le temps de séance publique par rapport aux formats « traditionnels » des débats d'initiative sénatoriale.

Calendrier de la session 2021-2022 adopté par la Conférence des Présidents le 20 juillet 2021

CALENDRIER DE LA SESSION 2021-2022
(SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SENATORIALES; QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
adopté par la Conférence des Présidents le 20 juillet 2021

| Octobre 2021 | | Novembre 2021 | | Décembre 2021 | | Janvier 2022 | | Février 2022 | | Mars 2022 | | Avril 2022 | | Mai 2022 | | Juin 2022 | |
|--------------|-----------|---------------|--------|---------------|--------|--------------|--------------|--------------|--------|-----------|--------|------------|--------|-----------------|--------|-----------|--------|
| ven 01 | lun 01 | mar 01 | ven 01 | dim 01 | mar 01 | ven 01 | dim 01 | lun 01 | mer 01 | ven 01 | dim 01 | lun 01 | mer 01 | ven 01 | dim 01 | lun 01 | mer 01 |
| | Toussaint | | | | | | Jour de l'An | | | | | | | Fête du travail | | | |
| sam 02 | mar 02 | jeu 02 | ven 02 | dim 02 | mer 02 | jeu 02 | dim 02 | lun 02 | mer 02 | jeu 02 | dim 02 | lun 02 | mer 02 | jeu 02 | dim 02 | lun 02 | mer 02 |
| dim 03 | jeu 03 | ven 03 | dim 03 | lun 03 | jeu 03 | ven 03 | dim 03 | lun 03 | jeu 03 | ven 03 | dim 03 | lun 03 | jeu 03 | ven 03 | dim 03 | lun 03 | mer 03 |
| lun 04 | jeu 04 | ven 04 | dim 04 | lun 04 | jeu 04 | ven 04 | dim 04 | lun 04 | jeu 04 | ven 04 | dim 04 | lun 04 | jeu 04 | ven 04 | dim 04 | lun 04 | mer 04 |
| mar 05 | ven 05 | dim 05 | lun 05 | mer 05 | jeu 05 | ven 05 | dim 05 | lun 05 | mer 05 | jeu 05 | ven 05 | dim 05 | lun 05 | mer 05 | jeu 05 | ven 05 | dim 05 |
| mer 06 | dim 06 | lun 06 | mer 06 | jeu 06 | ven 06 | dim 06 | lun 06 | mer 06 | jeu 06 | ven 06 | dim 06 | lun 06 | mer 06 | jeu 06 | ven 06 | dim 06 | lun 06 |
| jeu 07 | ven 07 | dim 07 | lun 07 | mer 07 | jeu 07 | ven 07 | dim 07 | lun 07 | mer 07 | jeu 07 | ven 07 | dim 07 | lun 07 | mer 07 | jeu 07 | ven 07 | dim 07 |
| ven 08 | dim 08 | lun 08 | mer 08 | jeu 08 | ven 08 | dim 08 | lun 08 | mer 08 | jeu 08 | ven 08 | dim 08 | lun 08 | mer 08 | jeu 08 | ven 08 | dim 08 | lun 08 |
| sam 09 | mar 09 | jeu 09 | ven 09 | dim 09 | lun 09 | mer 09 | jeu 09 | ven 09 | dim 09 | lun 09 | mer 09 | jeu 09 | ven 09 | dim 09 | lun 09 | mer 09 | jeu 09 |
| dim 10 | lun 10 | mer 10 | jeu 10 | ven 10 | dim 10 | lun 10 | mer 10 | jeu 10 | ven 10 | dim 10 | lun 10 | mer 10 | jeu 10 | ven 10 | dim 10 | lun 10 | mer 10 |
| lun 11 | jeu 11 | ven 11 | dim 11 | lun 11 | mer 11 | jeu 11 | ven 11 | dim 11 | lun 11 | mer 11 | jeu 11 | ven 11 | dim 11 | lun 11 | mer 11 | jeu 11 | ven 11 |
| mar 12 | ven 12 | dim 12 | lun 12 | mer 12 | jeu 12 | ven 12 | dim 12 | lun 12 | mer 12 | jeu 12 | ven 12 | dim 12 | lun 12 | mer 12 | jeu 12 | ven 12 | dim 12 |
| mer 13 | jeu 13 | ven 13 | dim 13 | lun 13 | mer 13 | jeu 13 | ven 13 | dim 13 | lun 13 | mer 13 | jeu 13 | ven 13 | dim 13 | lun 13 | mer 13 | jeu 13 | ven 13 |
| jeu 14 | ven 14 | dim 14 | lun 14 | mer 14 | jeu 14 | ven 14 | dim 14 | lun 14 | mer 14 | jeu 14 | ven 14 | dim 14 | lun 14 | mer 14 | jeu 14 | ven 14 | dim 14 |
| ven 15 | dim 15 | lun 15 | mer 15 | jeu 15 | ven 15 | dim 15 | lun 15 | mer 15 | jeu 15 | ven 15 | dim 15 | lun 15 | mer 15 | jeu 15 | ven 15 | dim 15 | lun 15 |
| sam 16 | jeu 16 | ven 16 | dim 16 | lun 16 | mer 16 | jeu 16 | ven 16 | dim 16 | lun 16 | mer 16 | jeu 16 | ven 16 | dim 16 | lun 16 | mer 16 | jeu 16 | ven 16 |
| dim 17 | lun 17 | mer 17 | jeu 17 | ven 17 | dim 17 | lun 17 | mer 17 | jeu 17 | ven 17 | dim 17 | lun 17 | mer 17 | jeu 17 | ven 17 | dim 17 | lun 17 | mer 17 |
| lun 18 | jeu 18 | ven 18 | dim 18 | lun 18 | mer 18 | jeu 18 | ven 18 | dim 18 | lun 18 | mer 18 | jeu 18 | ven 18 | dim 18 | lun 18 | mer 18 | jeu 18 | ven 18 |
| mar 19 | jeu 19 | ven 19 | dim 19 | lun 19 | mer 19 | jeu 19 | ven 19 | dim 19 | lun 19 | mer 19 | jeu 19 | ven 19 | dim 19 | lun 19 | mer 19 | jeu 19 | ven 19 |
| mer 20 | jeu 20 | ven 20 | dim 20 | lun 20 | mer 20 | jeu 20 | ven 20 | dim 20 | lun 20 | mer 20 | jeu 20 | ven 20 | dim 20 | lun 20 | mer 20 | jeu 20 | ven 20 |
| jeu 21 | ven 21 | dim 21 | lun 21 | mer 21 | jeu 21 | ven 21 | dim 21 | lun 21 | mer 21 | jeu 21 | ven 21 | dim 21 | lun 21 | mer 21 | jeu 21 | ven 21 | dim 21 |
| ven 22 | dim 22 | lun 22 | mer 22 | jeu 22 | ven 22 | dim 22 | lun 22 | mer 22 | jeu 22 | ven 22 | dim 22 | lun 22 | mer 22 | jeu 22 | ven 22 | dim 22 | lun 22 |
| sam 23 | jeu 23 | ven 23 | dim 23 | lun 23 | mer 23 | jeu 23 | ven 23 | dim 23 | lun 23 | mer 23 | jeu 23 | ven 23 | dim 23 | lun 23 | mer 23 | jeu 23 | ven 23 |
| dim 24 | ven 24 | dim 24 | lun 24 | mer 24 | jeu 24 | ven 24 | dim 24 | lun 24 | mer 24 | jeu 24 | ven 24 | dim 24 | lun 24 | mer 24 | jeu 24 | ven 24 | dim 24 |
| lun 25 | jeu 25 | ven 25 | dim 25 | lun 25 | mer 25 | jeu 25 | ven 25 | dim 25 | lun 25 | mer 25 | jeu 25 | ven 25 | dim 25 | lun 25 | mer 25 | jeu 25 | ven 25 |
| mer 26 | jeu 26 | ven 26 | dim 26 | lun 26 | mer 26 | jeu 26 | ven 26 | dim 26 | lun 26 | mer 26 | jeu 26 | ven 26 | dim 26 | lun 26 | mer 26 | jeu 26 | ven 26 |
| mer 27 | jeu 27 | ven 27 | dim 27 | lun 27 | mer 27 | jeu 27 | ven 27 | dim 27 | lun 27 | mer 27 | jeu 27 | ven 27 | dim 27 | lun 27 | mer 27 | jeu 27 | ven 27 |
| jeu 28 | ven 28 | dim 28 | lun 28 | mer 28 | jeu 28 | ven 28 | dim 28 | lun 28 | mer 28 | jeu 28 | ven 28 | dim 28 | lun 28 | mer 28 | jeu 28 | ven 28 | dim 28 |
| ven 29 | dim 29 | lun 29 | mer 29 | jeu 29 | ven 29 | dim 29 | lun 29 | mer 29 | jeu 29 | ven 29 | dim 29 | lun 29 | mer 29 | jeu 29 | ven 29 | dim 29 | lun 29 |
| sam 30 | jeu 30 | ven 30 | dim 30 | lun 30 | mer 30 | jeu 30 | ven 30 | dim 30 | lun 30 | mer 30 | jeu 30 | ven 30 | dim 30 | lun 30 | mer 30 | jeu 30 | ven 30 |
| dim 31 | ven 31 | dim 31 | lun 31 | mer 31 | jeu 31 | ven 31 | dim 31 | lun 31 | mer 31 | jeu 31 | ven 31 | dim 31 | lun 31 | mer 31 | jeu 31 | ven 31 | dim 31 |

Semaines au Gouvernement
 Semaines de contrôle
 PLFSS
 PLF
 Suspension des travaux en séance plénière
 19 espaces réservés aux groupes politiques
 Semaines au Sénat
 8 séances de OO
 19 séances de OAG

Calendrier de la session 2021-2022 après sa modification par la Conférence des Présidents le 23 novembre 2021

CALENDRIER DE LA SESSION 2021-2022
(SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
adopté par la Conférence des Présidents le 20 juillet 2021 et modifié le 23 novembre 2021, les 4 et 5 janvier 2022 et le 25 février 2022

| Octobre 2021 | Novembre 2021 | Décembre 2021 | Janvier 2022 | Février 2022 | Mars 2022 | Avril 2022 | Mai 2022 | Juin 2022 |
|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-----------|------------|----------|-----------|
| ven 01 | lun 01 | mer 01 | sam 01 | mar 01 | mar 01 | ven 01 | dim 01 | mer 01 |
| sam 02 | mar 02 | jeu 02 | dim 02 | mer 02 | mer 02 | sam 02 | lun 02 | jeu 02 |
| dim 03 | mer 03 | ven 03 | lun 03 | jeu 03 | jeu 03 | dim 03 | mar 03 | ven 03 |
| lun 04 | jeu 04 | sam 04 | mar 04 | ven 04 | ven 04 | lun 04 | mer 04 | sam 04 |
| mar 05 | ven 05 | dim 05 | mer 05 | sam 05 | sam 05 | mar 05 | jeu 05 | dim 05 |
| mer 06 | sam 06 | lun 06 | jeu 06 | dim 06 | dim 06 | mer 06 | ven 06 | lun 06 |
| jeu 07 | dim 07 | mar 07 | ven 07 | lun 07 | lun 07 | jeu 07 | sam 07 | mar 07 |
| ven 08 | lun 08 | mer 08 | sam 08 | mar 08 | mar 08 | ven 08 | dim 08 | mer 08 |
| sam 09 | mar 09 | jeu 09 | dim 09 | mer 09 | mer 09 | sam 09 | lun 09 | jeu 09 |
| dim 10 | jeu 10 | ven 10 | lun 10 | jeu 10 | jeu 10 | dim 10 | mar 10 | ven 10 |
| lun 11 | mar 11 | sam 11 | jeu 11 | ven 11 | ven 11 | lun 11 | mer 11 | sam 11 |
| mar 12 | ven 12 | dim 12 | mer 12 | sam 12 | sam 12 | mar 12 | jeu 12 | dim 12 |
| mer 13 | jeu 13 | lun 13 | jeu 13 | dim 13 | dim 13 | mer 13 | ven 13 | lun 13 |
| jeu 14 | mar 14 | mer 14 | ven 14 | lun 14 | lun 14 | jeu 14 | sam 14 | mer 14 |
| ven 15 | jeu 15 | mer 15 | sam 15 | mar 15 | mar 15 | ven 15 | dim 15 | mer 15 |
| sam 16 | mar 16 | jeu 16 | dim 16 | mer 16 | mer 16 | sam 16 | lun 16 | jeu 16 |
| dim 17 | jeu 17 | ven 17 | lun 17 | jeu 17 | jeu 17 | dim 17 | mar 17 | ven 17 |
| lun 18 | mar 18 | sam 18 | jeu 18 | ven 18 | ven 18 | lun 18 | mer 18 | sam 18 |
| mar 19 | jeu 19 | dim 19 | mer 19 | sam 19 | sam 19 | mer 19 | jeu 19 | dim 19 |
| mer 20 | ven 20 | lun 20 | jeu 20 | dim 20 | dim 20 | mer 20 | ven 20 | lun 20 |
| jeu 21 | dim 21 | mar 21 | ven 21 | lun 21 | lun 21 | jeu 21 | mar 21 | ven 21 |
| ven 22 | lun 22 | mer 22 | sam 22 | mar 22 | mar 22 | ven 22 | dim 22 | mer 22 |
| sam 23 | mar 23 | jeu 23 | dim 23 | mer 23 | mer 23 | sam 23 | lun 23 | jeu 23 |
| dim 24 | jeu 24 | ven 24 | lun 24 | jeu 24 | jeu 24 | dim 24 | mar 24 | ven 24 |
| lun 25 | mar 25 | sam 25 | jeu 25 | ven 25 | ven 25 | lun 25 | mer 25 | sam 25 |
| mar 26 | jeu 26 | dim 26 | mer 26 | sam 26 | sam 26 | mer 26 | jeu 26 | dim 26 |
| mer 27 | ven 27 | lun 27 | jeu 27 | dim 27 | dim 27 | mer 27 | ven 27 | lun 27 |
| jeu 28 | dim 28 | mar 28 | ven 28 | lun 28 | lun 28 | jeu 28 | sam 28 | mar 28 |
| ven 29 | lun 29 | mer 29 | sam 29 | mar 29 | mar 29 | ven 29 | dim 29 | mer 29 |
| sam 30 | mar 30 | jeu 30 | dim 30 | mer 30 | mer 30 | sam 30 | lun 30 | jeu 30 |
| dim 31 | ven 31 | lun 31 | mar 31 | jeu 31 | jeu 31 | dim 31 | mar 31 | ven 31 |

Semaines du Gouvernement

Semaines du Sénat

Semaines de contrôle

Semaines de contrôle

8 séances de OO

13 séances de OAG

Suspension des travaux en séance plénière

13 espaces réservés aux groupes politiques

PLF

PLFS

PLF

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 2021-2022

La Conférence des Présidents, réunie le 20 juillet 2021, a décidé de reconduire au cours de la session 2021-2022 le nombre de 13 espaces réservés adopté lors de la session 2016-2017 (contre 20 espaces réservés lors des sessions « pleines »). La répartition retenue a été la suivante :

- 4 espaces réservés au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) ;
- 3 pour le groupe de l'Union Centriste ;
- 2 pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) ;
- 1 pour chacun des autres groupes (Rassemblement Démocratique et Social européen ; communiste républicain citoyen et écologiste ; Les Indépendants - République et Territoires et Écologiste - Solidarité et Territoires).

Le groupe SER disposait ainsi d'environ un espace réservé par mois. Afin de permettre une répartition la plus équilibrée possible entre les groupes tout au long de la session, il fut procédé de la façon suivante :

- un premier tirage au sort détermina quel espace réservé d'octobre serait attribué au groupe SER. Ses autres espaces réservés ont ensuite été attribués en décalant d'un rang chaque mois sur le premier trimestre ;
- un deuxième tirage au sort détermina l'ordre de passage entre les autres groupes ;
- les espaces réservés supplémentaires attribués aux groupes SER, UC et RDPI sur les mois de janvier et février ont été déterminés dans un second temps par accord entre les groupes.

Ces espaces ont été placés le mercredi après-midi et le jeudi après-midi, prioritairement sur les semaines d'initiative. Lors des semaines comportant un troisième espace réservé, celui-ci était placé le jeudi matin à partir de 10 h 30, avec une suite à la reprise de la séance de l'après-midi.

**Répartition des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires
pour la session 2021-2022**

| | Mercredi 16 h 30 - 20 h 30 | Jeudi 10 h 30/13 h 00 - 14 h 30/16 heures | Jeudi 16 h 00 - 20 h 00 |
|--------------------------|--|---|---|
| Octobre 2021 | SER (16 h 35 - 20 h 35) | GEST 10 h 30 -13 h 00 / 14 h 30 - 15 h 40) | RDSE (16 h 00- 18 h 50) |
| Novembre 2021 | RDPI (16 h 30 - 20 h 30) | SER (10 h 30 - 13 h 35) | Les Indépendants (16 h 00 - 18 h 55) |
| Décembre 2021 | UC (16 h 35 - 20 h 35) | CRCE (10 h 30/13 h 30) | SER (16 h 00 - 20 h 05) |
| Janvier 2022 | RDPI ¹ | UC (11 h 30 ² /12 h 40 - 14 h 30/15 h 50)* | - |
| Février 2022 | UC (18 h 15 - 21 h 00 ³) | - | - |
| | SER (19 h 25- 20 h 00 / 21 h 30 - 00 h 15 ⁴) | - | - |

* Le temps de suspension au cours d'un espace réservé étant décompté des quatre heures attribués au groupe politique.

¹ Le groupe RDPI renonça à son espace réservé du mercredi 12 janvier afin de permettre l'inscription à la demande du Gouvernement de l'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire.

² L'examen du projet de projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire s'était achevé à 2 h 30 la veille.

³ Le début de l'espace réservé au groupe UC a été décalé de 16 h 30 à 18 h 15 en raison de la tenue du premier débat d'actualité le mercredi 2 février à l'issue des questions d'actualité au Gouvernement.

⁴ Le début de l'espace réservé au groupe SER a été décalé à l'issue de la déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution sur l'engagement de la France au Sahel.

B. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE

Au cours de la session ordinaire 2021-2022, le groupe Les Républicains a demandé l'inscription à l'ordre du jour de **15 sujets**. Il s'agit de trois propositions de loi, quatre propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution et de huit débats¹.

Parmi ces débats, le débat sur les agences de l'eau a été inscrit sur une semaine dont l'ordre du jour était réservé en priorité au Gouvernement. En effet, celui-ci a accepté d'inscrire le 25 janvier 2022, ce débat qui n'avait pas pu avoir lieu en raison de l'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire au cours de la semaine sénatoriale du 10 janvier 2022.

C. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES MOINS UTILISÉES QU'HABITUELLEMENT AVEC UN QUASI-MONOPOLE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE

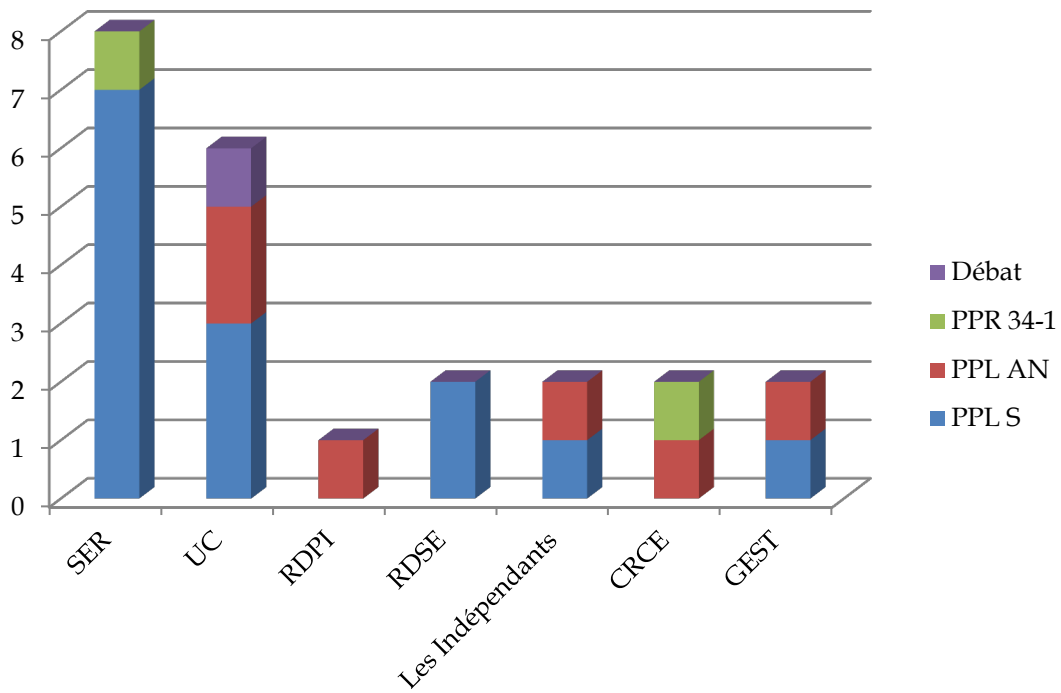
1. Des espaces réservés consacrés dans leur quasi-totalité à l'examen de textes législatifs

Sur les 23 demandes d'inscription à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, on compte une seule demande de débat (sur l'amélioration de la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention, formulée par le groupe UC dans le cadre de son ordre du jour réservé du mercredi 2 février, après avoir retiré sa demande initiale d'inscription d'une proposition de loi sur le même sujet) et deux propositions de résolution présentées en application de l'article 34-1² de la Constitution.

En terme d'heures de séance, les **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques représentent un total de 4 h 14 seulement sur total de 39 h 26 pour l'ensemble des espaces réservés (**soit seulement 11 %** contre **13,6 %** la session dernière et **27,5 %** en 2019-2020).

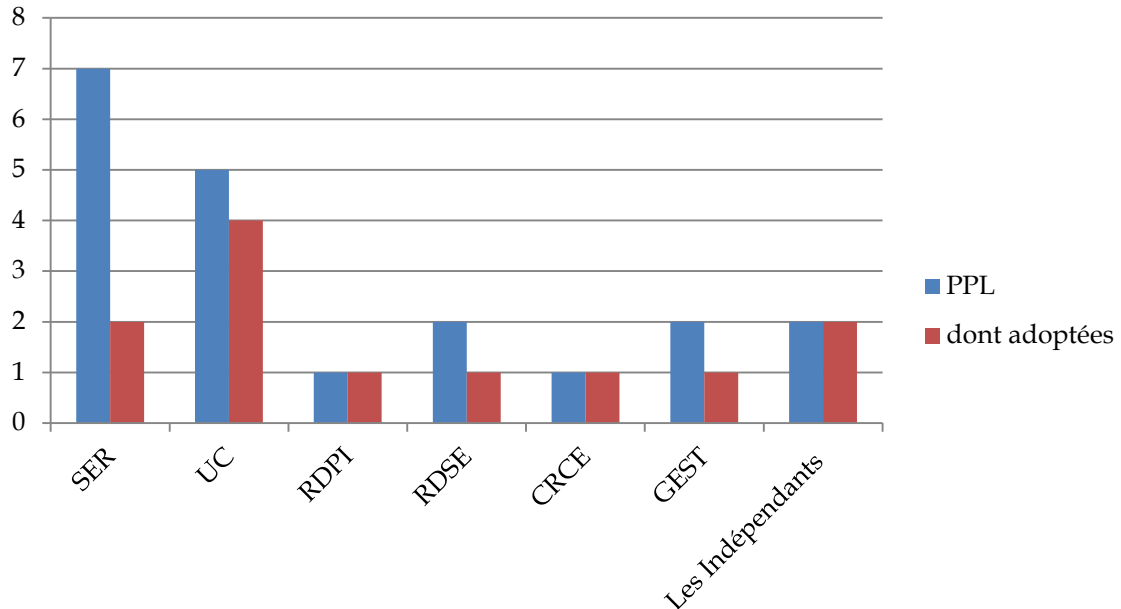
¹ La liste des sujets inscrits à l'ordre du jour par le groupe majoritaire figure dans le tome II du présent rapport.

² La proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à relancer une initiative internationale multilatérale visant à la concrétisation d'une solution à deux États et à la reconnaissance d'un État palestinien par la communauté internationale, aux côtés d'Israël pour une paix juste et durable entre les peuples inscrite au sein de l'espace réservé au groupe CRCE du 14 novembre et la proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, demandant la mise en place d'un Agenda rural européen inscrite au sein de l'espace réservé au groupe SER du 9 décembre.



Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés **s'est stabilisé à 60 %** (contre 57,5 % la session dernière après avoir atteint 77 % en 2019-2020). **Tous les groupes ont vu au moins une de leurs propositions de loi adoptée.**

Sort des textes législatifs examinés en espaces réservés par groupe politique



**L'examen de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires s'est achevé à l'issue de l'espace réservé au groupe RDPI dans le cadre d'un ordre du jour du Gouvernement en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution*

2. L'adoption définitive de cinq textes examinés en « espace réservé »

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

Ces six textes sont des propositions de loi issues de l'Assemblée nationale :

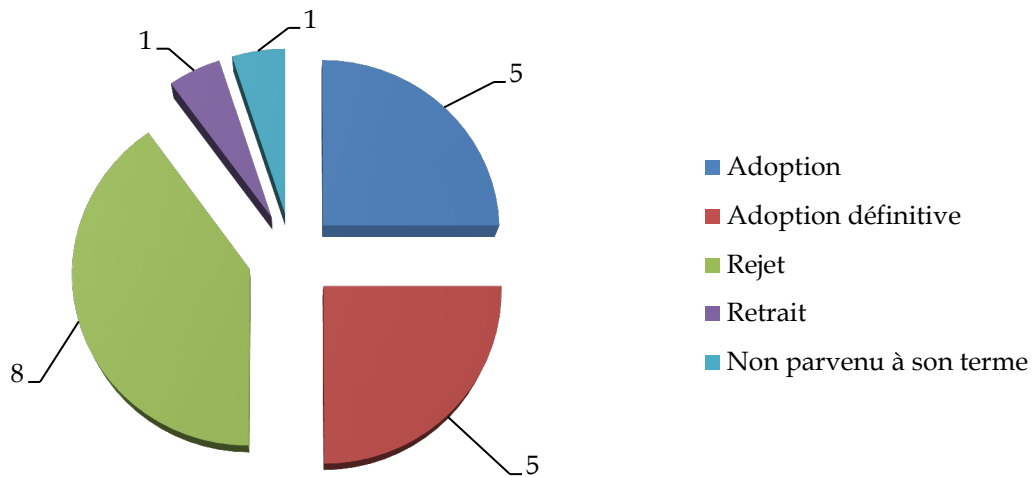
- La loi visant au gel des matchs de football le 5 mai (n° 2021-1360 du 20 octobre 2021) – *définitivement adoptée au cours de l'espace réservé au groupe EST du 14 octobre 2021 ;*
- La loi visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu (n° 2021-1484 du 16 novembre 2021) *adoptée définitivement au cours de l'espace réservé au groupe SER du 4 novembre 2021 ;*
- La loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (n° 2021-1756 du 23 décembre 2021) – *adoptée après*

un accord en commission mixte paritaire après avoir été examinée en partie au sein de l'espace réservé RDPI du 3 novembre 2021 ;

- La loi visant à l'accompagnement des enfants porteurs de pathologie chronique ou de cancer (n° 2021-1678 du 17 décembre 2021) *définitivement adoptée au cours de l'espace réservé au groupe UC du 8 décembre 2021 ;*
- La loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles (n° 2021-1678 du 17 décembre 2021) *définitivement adoptée au cours de l'espace réservé au groupe CRCE du 9 décembre 2021 ;*
- La loi visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 (n° 2022-53 du 24 janvier 2022) *adoptée définitivement au cours de l'espace réservé au groupe UC du 13 janvier 2022.*

Il faut noter que **huit** propositions de loi ont été rejetées et une retirée par son auteur en séance publique avant la fin de la discussion (contre quatre en 2020-2021).

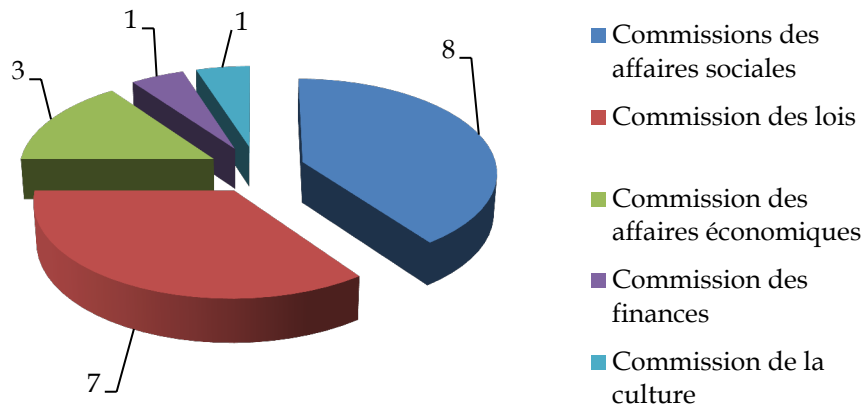
Sort des textes inscrits en espace réservé



3. Les commissions sollicitées

Pour la **deuxième année consécutive**, la **commission des affaires sociales** a été la **commission la plus sollicitée** pour l'examen des textes législatifs au sein des espaces réservés (8 textes sur 20 contre 7 pour la commission des lois).

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



4. L'inscription de deux sujets maximum dans les « espaces réservés »

Au cours de la session 2021-2022, la règle des **deux sujets au maximum au sein d'un espace réservé**, fixée par la réunion de la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 11 mars 2015, **a été respectée** sans aucune exception.

5. Le bilan horaire des espaces réservés

Comme lors de la session précédente, un seul texte n'a pas pu être examiné jusqu'à son terme au sein des espaces réservés. L'examen de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, au sein de l'espace réservé au groupe RDPI, s'est cependant poursuivi à la demande du Gouvernement à la suite du temps de 4 heures attribué au groupe (cf. *supra*).

La durée moyenne des espaces réservés s'est établie à 3 h 22 (contre 3 h 26 en 2020-2021 et contre 3 h 09 en 2019-2020). Au total, les groupes d'opposition et minoritaires ont utilisé 82 % du temps imparti aux espaces réservés (contre 85,8 % en 2020-2021).

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

| « Espace(s) réservé(s) » au groupe... | Temps global | % d'utilisation du temps |
|--|--|-------------------------------------|
| SER | 14 h 01 | 88 % |
| UC | 9 h 14 | 77 % |
| RDPI | 3 h 51 ¹ | 96 % |
| RDSE | 2 h 56 | 73 % |
| CRCE | 2 h 58 | 74 % |
| Les Indépendants | 2 h 50 | 71 % |
| GEST | 3 h 32 | 88 % |
| Total | 39 h 26 (/ 48 h 00 théoriques) | 82 % |

¹ Le groupe RDPI renonça à son second espace réservé du mercredi 12 janvier afin de permettre l'examen à la demande du Gouvernement du projet de loi **renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique**.

CHAPITRE III
LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2022 :
POUR UNE DURÉE D'EXAMEN BEAUCOUP PLUS BRÈVE
QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES
UN NOMBRE TOUJOURS RECORD D'AMENDEMENTS

Le Sénat a examiné en séance publique en **première lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022** au cours de **cinq jours** de débats (les lundi 8, mardi 9 et mercredi 10 novembre, puis le vendredi 12 novembre, et enfin les explications de vote et le vote solennel sur l'ensemble du texte le mardi 16 novembre 2021).

Cette année, la durée de l'examen du PLFSS a rompu avec la tendance haussière des dernières années¹ avec **29 heures et 54 minutes de débats**.

Le nombre d'**amendements déposés - 1 055 et 1 motion** - est néanmoins proche du record absolu de l'année dernière (1 074) et constitue le **deuxième plus haut niveau depuis 1996**, devant le nombre atteint en 2019 (946) et en 2018 (633). Le nombre d'**amendements effectivement examinés** en séance publique s'est quant à lui élevé à **571 + 1 motion**, soit 116 de moins que l'année dernière (688).

Après l'échec de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque assemblée, l'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte le **29 novembre 2021**.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a été **promulguée** le 23 décembre 2021 après que le Conseil constitutionnel, saisi le 30 novembre 2021 par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, a rendu sa décision le 16 décembre², décision marquée par la **censure record de 27 cavaliers sociaux**.

¹ La durée des débats en première lecture sur le PLFSS a été de 40 h 55 en 2020, 38 h 46 en 2018, 36 h 42 en 2017 et 29 h 55 en 2016. Le contexte d'examen de 2019, où le Sénat avait rejeté la troisième partie 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.

² Contrairement à l'année dernière où, de manière inédite depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel n'avait pas été saisi.

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

A. UN CALENDRIER D'EXAMEN RESPECTANT LES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION ET LA LOI ORGANIQUE

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 des rapports et annexes prévus à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, le premier jour ouvrable qui suit (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).

Le PLFSS pour 2022 a été adopté par le Conseil des ministres puis **déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le jeudi 7 octobre 2021**.

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 le Premier ministre et transmise à l'Assemblée nationale le **vendredi 15 octobre 2021**.

L'**Assemblée nationale** a examiné le texte en commission le mercredi 13 octobre, puis en séance publique les jeudi 21 et vendredi 22 octobre. Les explications de vote et le vote sur l'ensemble sont intervenus le **mardi 26 octobre**.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat** le **2 novembre**¹, soit deux jours avant l'expiration du délai de 20 jours prévu par la Constitution.

Le Sénat disposait ensuite de 15 jours pour se prononcer, c'est-à-dire jusqu'au mercredi 17 novembre. La **commission des finances**, saisie pour avis, s'est réunie le mardi 2 novembre. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est ensuite réunie le mercredi 3 novembre.

¹ Le décalage entre l'adoption par l'Assemblée nationale du PLFSS en première lecture et sa transmission effective vise à assurer le respect par le Sénat des délais constitutionnels d'examen.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au vendredi 5 novembre à midi. Les **débats en séance publique** ont commencé le **lundi 8 novembre**. La Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 13 octobre, avait prévu un examen s'étendant sur l'ensemble de la semaine, jusqu'au vendredi 12 novembre (et éventuellement le samedi 13), à l'exclusion du jeudi 11 novembre. En pratique, les débats se sont achevés par **l'adoption de la quatrième partie lors de la séance du vendredi 12 novembre à 0 h 05**. Le texte a été adopté à l'issue des explications de vote et d'un vote solennel qui s'est tenu le **mardi 16 novembre**, c'est-à-dire un jour avant l'expiration du délai prévu par la Constitution.

Réunie le même jour, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun, en raison de la persistance de plusieurs désaccords de fond entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale a ensuite examiné le texte en **nouvelle lecture**, d'abord en commission le jeudi 18 novembre puis en séance publique le **lundi 22 novembre**. Au Sénat, la nouvelle lecture s'est tenue le **jeudi 25 novembre** à la fois en commission et en séance publique. Le texte a été rejeté par l'adoption d'une question préalable déposée par la commission des affaires sociales.

L'Assemblée nationale a enfin adopté le texte en **lecture définitive** le **lundi 29 novembre**.

Le **Conseil constitutionnel**, saisi le 30 novembre par au moins soixante sénateurs a rendu sa décision¹ (conformité partielle) le **16 décembre 2021**.

B. UN TEXTE DÉPOSÉ PLUS DENSE QUE LE PRÉCÉDENT ET DAVANTAGE ENRICHIS PENDANT LA NAVETTE

Le PLFSS pour 2022 comportait initialement **62 articles à la sortie du Conseil des ministres**, soit 11 articles de plus que le PLFSS pour 2021. Après le PLFSS pour 2020 (64 articles), il est **le deuxième plus volumineux des six dernières années**².

Conformément aux prescriptions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il était organisé en quatre parties :

- la **première partie**, relative au dernier exercice clos (2020), était composée de **2 articles** et de **l'annexe A** (situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement au 31 décembre 2020) ;

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021*

² *51 articles en 2020, 64 en 2019, 58 articles en 2018, 57 articles en 2017 et 60 articles en 2016.*

- la **deuxième partie**, portant sur l'exercice en cours (2021), était composée de **7 articles** ;

- la **troisième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2022), était composée de **14 articles** ainsi que des annexes B (rapport sur l'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale) et C (état des recettes par catégorie et par branche) ;

- la **quatrième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2022), comprenait **39 articles** (12 de plus que le PLFSS pour 2021).

Le PLFSS pour 2022 a quasiment doublé de volume à l'Assemblée nationale, le texte transmis au Sénat en première lecture comportant **117 articles** après l'adoption de 2 articles nouveaux dans la deuxième partie, 11 dans la troisième et 42 dans la quatrième.

Le Sénat a ensuite enrichi le projet de loi, portant le nombre total d'articles à **129** (38 articles adoptés conformes, 30 nouveaux et 18 articles supprimés).

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé 24 articles et en a réintroduit 16 (sur les 18 articles supprimés par le Sénat), confirmant sa position de la première lecture. Malgré la reprise de plusieurs de ses apports, le Sénat a considéré que cette position de l'Assemblée nationale actait la **fin « du dialogue utile entre les deux assemblées dans le cadre de cette navette »**¹ et a rejeté le texte en nouvelle lecture, après **l'adoption d'une question préalable présentée par la commission des affaires sociales**.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive comportait **121 articles** (2 pour la première partie, 9 pour la deuxième, 24 pour la troisième et 86 pour la quatrième), **soit 10 de plus qu'en 2020, 27 de plus qu'en 2019 et 33 de plus qu'en 2018**.

Saisi par au moins 60 sénateurs, le Conseil constitutionnel a censuré 27 « cavaliers sociaux », dont 9 soulevés par les requérants et 18 d'office. La loi promulguée comptait donc 94 articles.

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE

Les débats en séance publique en première lecture ont duré **29 heures et 54 minutes**. En 2020, ils avaient duré 40 heures et 55 minutes, soit 11 heures et 01 minutes de plus. La durée observée en 2021, si l'on fait exception du PLFSS examiné en 2019², est la plus courte des six dernières années.

¹ Intervention de Mme Elisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, séance du 25 novembre 2021.

² En 2019, l'examen du PLFSS avait été considérablement écourté par le rejet inédit du texte, après le rejet de la troisième partie.

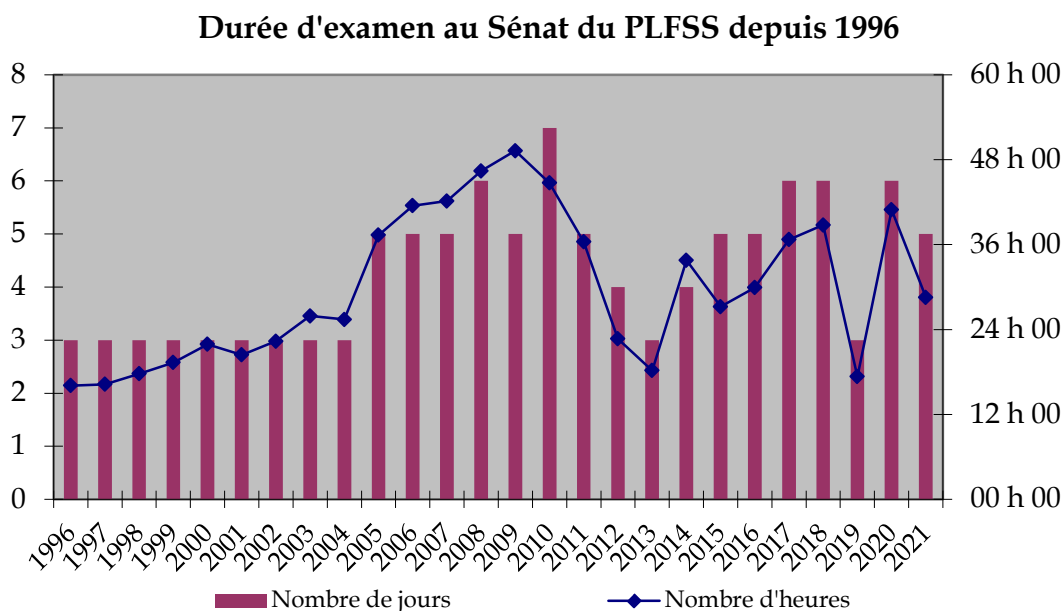
A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE PLUS LONGUE QUE LES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

La discussion générale en première lecture a duré **3 heures et 18 minutes**, soit presque **30 minutes de plus qu'en 2020**.

Cet écart rompt avec la tendance au raccourcissement observée jusque-là. Il s'explique :

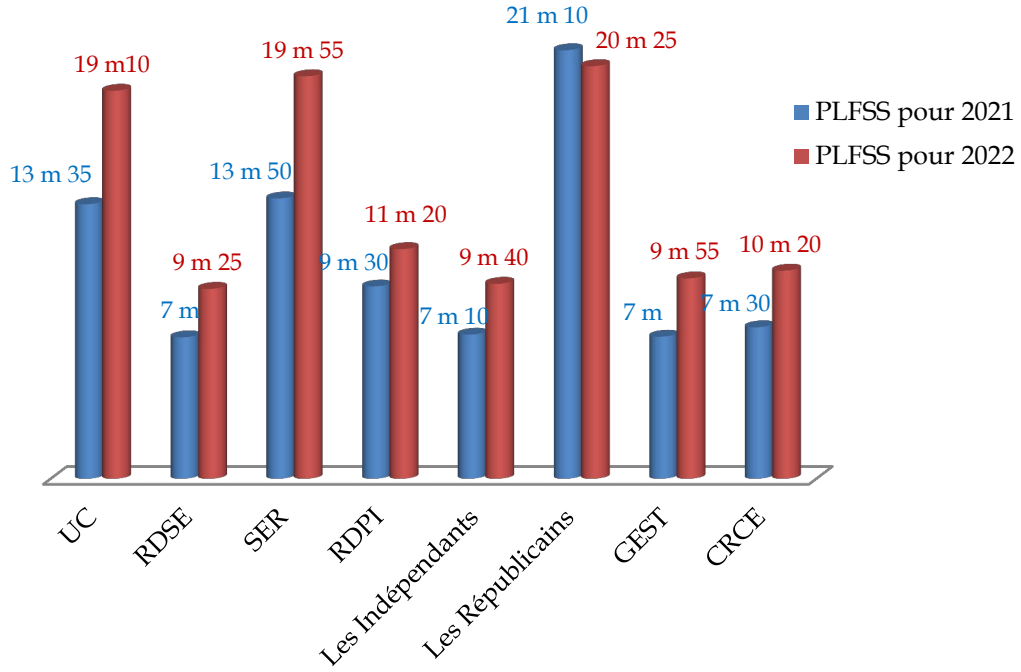
- par des **interventions liminaire et conclusive des ministres** plus longues (respectivement + 2 minutes 30 et + 2 minutes 50), portant le temps d'intervention global du Gouvernement à **38 minutes** ;

- et, surtout, par une **augmentation du temps de parole des orateurs des groupes** : d'une part, la Conférence des Présidents a rompu avec la pratique des deux dernières années de fixer une durée d'une heure et trente minutes pour la discussion générale en prévoyant **deux heures** afin de permettre aux groupes de parler de la situation de l'hôpital ; d'autre part, si la durée globale prévue de la discussion générale, au regard des orateurs inscrits, s'établissait à 1 heure 44 minutes, les 14 intervenants ont, contrairement à l'année dernière, globalement dépassé leur temps de parole et parlé **1 h 50 minutes** (contre 1 h 27 l'année dernière).



L'année indiquée est celle d'examen

Comparaison 2020-2021 du temps de parole utilisé par groupes



Interventions en discussion générale des orateurs des groupes politiques

| Groupe politique | Temps imparti en 2021 | Nombre d'orateurs en 2021 | Temps utilisé en 2021 | Temps imparti en 2020 | Nombre d'orateurs en 2020 | Temps utilisé en 2020 |
|--|-----------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|
| Les Républicains | 20' | 3 | 20'25 | 26' | 3 | 21' |
| Socialiste, Écologiste et républicain | 18' | 3 | 19'55 | 14' | 2 | 14' |
| Union Centriste | 17' | 2 | 19'10 | 13' | 2 | 14' |
| RDPI | 11' | 2 | 11'20 | 8' | 2 | 10' |
| CRCE | 10' | 1 | 10'20 | 7' | 1 | 7' |
| RDSE | 10' | 1 | 9'25 | 7' | 1 | 7' |
| Les Indépendants - République et territoires | 9' | 1 | 9'40 | 6' | 1 | 7' |
| Écologiste - Solidarité et Territoires | 9' | 1 | 9'55 | 6' | 1 | 7' |
| Non-inscrits | 0' | 0 | 0' | 3' | 0 | 0' |
| Total | 104' | 14 | 110' | 90' | 13 | 87' |

Le temps d'intervention de presque **48 minutes des représentants des commissions** a été sensiblement identique aux années précédentes (presque 49 minutes en 2020, comme en 2018 et 51 minutes en 2019).

B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS COURTE

La discussion des articles sur le PLFSS pour 2022 s'est étendue sur **quatre jours**, du lundi 8 novembre au vendredi 12 novembre (sauf le jeudi 11 novembre, férié). Le Sénat n'a pas siégé le week-end, contrairement à l'année dernière.

Il a siégé à **trois reprises le soir et la nuit** (lundi, mardi et vendredi). Il a prolongé deux fois sa séance au-delà de minuit et demi : le lundi (fin de séance à 1 h 26) et le mardi (fin de séance à 1 h 29).

Alors qu'en 2018 et en 2019, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) avait présenté une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au PLFSS, il a présenté en 2021, comme en 2020 et en 2017, 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 allongé, avec presque **23 minutes** (scrutin public compris), contre 21 minutes pour l'exception d'irrecevabilité en 2020, 17 minutes en 2017.

Comme en 2020, aucun autre orateur que Mme Laurence COHEN (CRCE), oratrice pour la motion, ne s'est exprimé pour soutenir la motion.

La motion a été **rejetée par un scrutin public de droit** par 263 voix contre 15¹.

Comparaison pluriannuelle des durées d'examen des différentes phases des PLFSS²

| Phases de la discussion | PLFSS pour 2022 | | PLFSS pour 2021 | | PLFSS pour 2020 | |
|--|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------|
| | 03 h 18 | 11,6 % | 02 h 49 | 6,9 % | 02 h 53 | 16,6 % |
| Discussion générale | 03 h 18 | 11,6 % | 02 h 49 | 6,9 % | 02 h 53 | 16,6 % |
| Discussion des motions | 00 h 23 | 1,3 % | 00 h 21 | < 1 % | 00 h 36 | 2,5 % |
| Discussion des articles de la première partie | 00 h 05 | < 1 % | 00 h 06 | < 1 % | 00 h 07 | < 1 % |
| Discussion des articles de la deuxième partie | 00 h 48 | 2,8 % | 03 h 39 | 8,9 % | 02 h 10 | 12,5 % |
| Discussion des articles de la troisième partie | 07 h 45 | 27,2 % | 15 h 01 | 36,7 % | 11 h 36 | 66,9 % |
| Discussion des articles de la quatrième partie | 16 h 26 | 52,9 % | 17 h 55 | 43,8 % | - | - |
| Explications de vote et vote sur l'ensemble | 1 h 08 | 4 % | 01 h 09 | 2,8 % | - | - |
| Durée totale d'examen du PLFSS | 29 h 54 | 100 % | 40 h 55 | 100 % | 17 h 21 | 100 % |

La **discussion des articles** de l'ensemble du PLFSS pour 2022 a duré **25 heures et 4 minutes**, soit environ 11 heures 30 de moins que l'année dernière, et 11 h et 10 minutes de plus que lors du PLFSS pour 2020 (où l'examen s'arrêta après le rejet de la troisième partie). Représentant 83 % de l'ensemble du temps consacré à l'examen du texte en première lecture, la part de la discussion des articles a diminué par rapport à l'année dernière (89 %), mais est un peu plus importante qu'en 2019 (79,4 %).

¹ <http://www.senat.fr/scrutin-public/2021/scr2021-23.html>

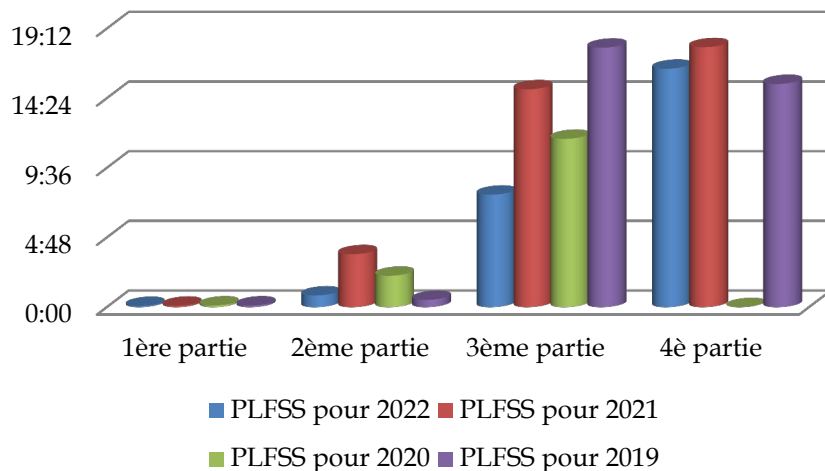
² En raison d'arrondis, la durée totale d'examen indiquée dans le tableau est légèrement différente de la somme des différentes phases.

Les **première** et **deuxième parties** ont été adoptées successivement par un vote à main levée le lundi 8 novembre. Le Sénat les a examinées en **53 minutes**, soit presque 3 heures de moins qu'en 2020.

Le temps de discussion de la **troisième partie** a été le plus court des quatre dernières années : **7 heures 45 minutes** (15 h 01 en 2020, 11 h 36 en 2019 et 17 h 53 en 2018). Cette partie a été mise aux voix le 9 novembre 2021, par un scrutin public ordinaire de droit, en application de l'article 59 du Règlement, et a été **adoptée par 215 voix contre 92**¹. Les groupes Les Républicains (LR), Union Centriste (UC) et du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) ont voté pour, tandis que les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) et communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ont voté contre. Les groupes du Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) et Les Indépendants - République et Territoires se sont cette année abstenus (ils avaient voté pour l'année dernière).

L'examen de la **quatrième partie** a été plus court qu'en 2020 : **16 heures 25 minutes** (17 h 55 en 2020) mais légèrement plus long qu'en 2018 (15 h 23 en 2018). Elle a été adoptée le vendredi 12 novembre.

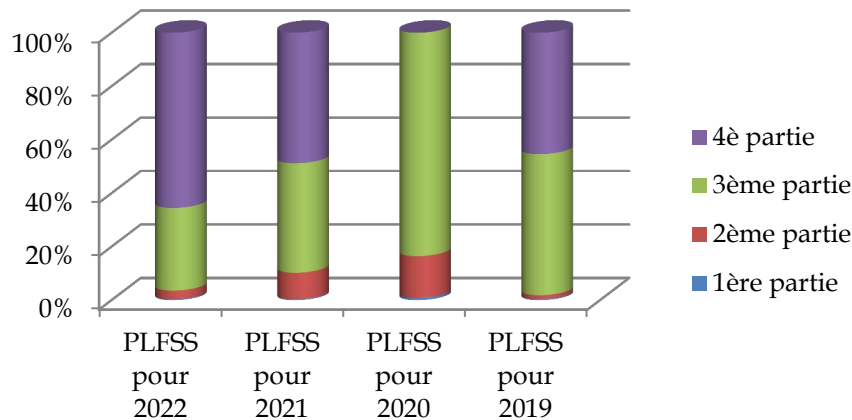
Comparaison pluriannuelle du temps consacré à chacune des parties du PLFSS



¹ <http://www.senat.fr/scrutin-public/2021/scr2021-32.html>.

Elle avait été adoptée par 247 voix contre 93 en 2020 et rejetée en 2019 à l'unanimité des votants (281 voix contre).

Comparaison pluriannuelle de la répartition du temps consacré en séance entre les différentes parties du PLFSS



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 16 novembre 2021**.

Les **explications de vote** ont débuté à 14 h 32 et duré **1 h 08**. Comme en 2020, la Conférence des Présidents avait attribué à chaque groupe un temps de parole de 7 minutes à raison d'un orateur par groupe et à un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe un temps de 3 minutes. Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales, est intervenue sur le temps de son groupe politique (Les Républicains).

Le texte a ensuite été mis aux voix par un scrutin public solennel de droit. La durée des opérations de vote fut de 4 minutes et 30 secondes. Puis le président du Sénat, M. Gérard LARCHER, proclama **l'adoption du texte par 185 voix contre 101** (190 voix contre 106 en 2020)¹. Les groupes Les Républicains et Union Centriste ont, dans leur majorité, voté pour (3 sénateurs Les Républicains et 5 sénateurs centristes se sont abstenus et 2 sénateurs Les Républicains et 1 sénateur centriste ont voté contre). Les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain, Écologiste - Solidarité et Territoires et communiste républicain citoyen et écologiste ont voté contre. Une majorité du groupe RDSE (9 abstentions, 4 contre et 1 pour) et la quasi-totalité des membres du groupe Les Indépendants - République et Territoires se sont abstenus (un seul a voté pour). Le groupe RDPI s'est également abstenu (21 abstentions).

¹ <http://www.senat.fr/scrutin-public/2021/scr2021-39.html>

Après l'annonce du résultat, M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé, et absent en 2020, a pris la parole pendant 2 minutes 20.

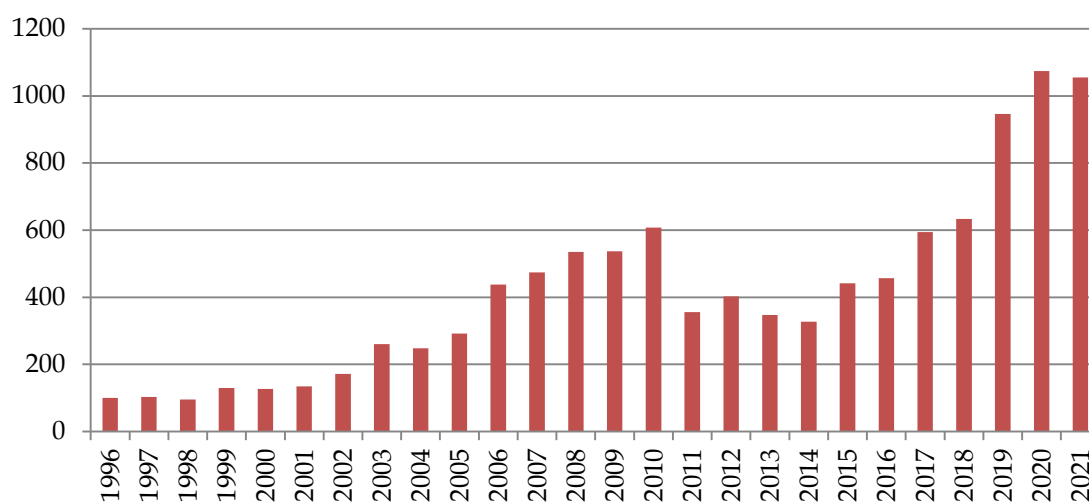
Sort des votes sur les différentes parties et l'ensemble du PLFSS depuis 2014

| Année | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|---------|---------|
| PLFSS pour | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Première partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée |
| Deuxième partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée |
| Troisième partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Rejetée | Adoptée | Adoptée |
| Quatrième partie | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | Adoptée | <i>Non discutée</i> | Adoptée | Adoptée |
| Ensemble du texte | Adopté | Adopté | Adopté | Adopté | Adopté | Rejeté | Adopté | Adopté |

D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TRÈS PROCHE DU RECORD DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE, UN AMENDEMENT DÉPOSÉ SUR DEUX EFFECTIVEMENT EXAMINÉ

1 055 amendements et 1 motion ont été déposés en première lecture, un niveau presque équivalent à celui de l'année dernière (1 074 et une motion), qui constituait une année **record depuis 1996**. Même si elle est très légère, il s'agit de la première baisse dans le nombre d'amendements déposés sur ce texte depuis 2013, l'augmentation étant constante depuis 2014.

Amendements déposés sur le PLFSS depuis 1996



La commission des affaires sociales a déposé 118 amendements, soit 44 de plus que l'année dernière, inversant la tendance, observée depuis quelques années, à la diminution de ce nombre.

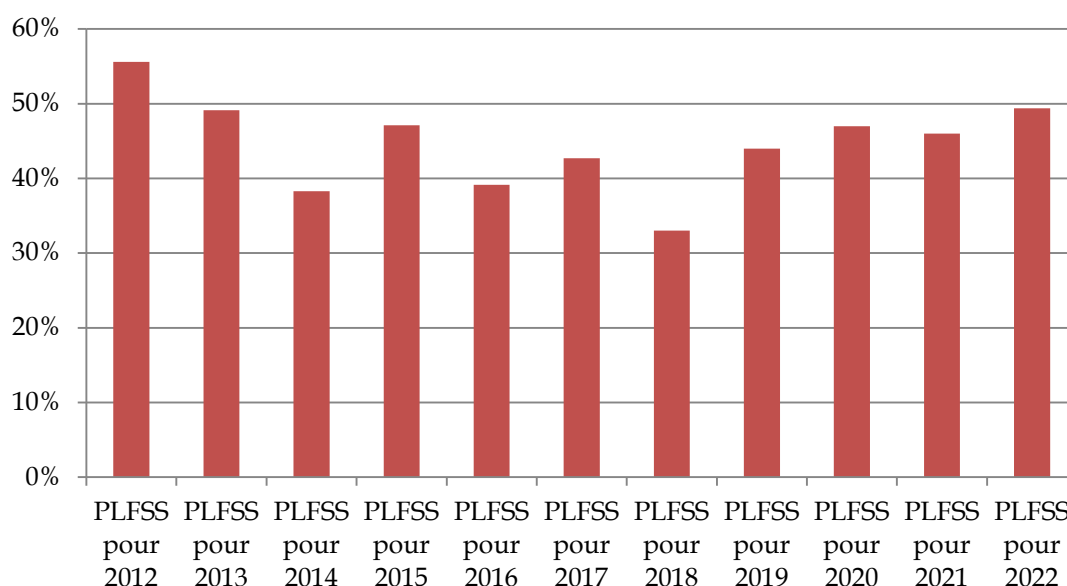
Les **sénateurs** ont quant à eux déposé 79 amendements de moins (909 en 2021 contre 988 en 2020). Ce chiffre reste toutefois supérieur aux années antérieures (853 en 2019, 559 en 2018 et de 445 en 2017). La commission des finances n'a déposé aucun amendement cette année (un avait été déposé l'année dernière) et le Gouvernement a plus que doublé le nombre d'amendements déposés par rapport aux deux dernières années (26 en 2021 contre 11 l'année dernière et 10 en 2019).

Au final, avec **86 % du total des amendements déposés**, la part des amendements déposés par les sénateurs est moins importante cette année (92 % en 2020 et 90 % en 2019).

Sur les 1 055 amendements (hors motion) déposés, **522, soit presque 50 % tendaient à insérer un article additionnel**, une proportion en très légère hausse par rapport aux deux années précédentes (49,4 % en 2021, 46 %

en 2020 et 47 % en 2019). Sur ces amendements, 4 ont été déposés par le Gouvernement (soit 3 de plus qu'en 2020) et seulement 6 par la commission des affaires sociales (contre 27). Ainsi, **plus de 55 % des amendements déposés par les sénateurs** (512 sur 909, soit 56,3 %) **ne portaient pas directement sur le texte en discussion.**

Proportion d'amendements tendant à insérer un article additionnel



La proportion d'amendements déposés déclarés irrecevables est en nette augmentation : 41,4 % (contre 28 % en 2020 et 34 % en 2019). Cette augmentation est principalement due à l'augmentation du nombre d'amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. En effet, sur les 437 amendements déclarés irrecevables :

- 284 amendements ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances au titre de l'article 40 de la Constitution, soit presque 27 % des amendements déposés (14 % en 2020) ;

- 138 amendements, soit 13 % des amendements déposés, ont été déclarés irrecevables par la présidente de la commission des affaires sociales sur le fondement de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (un taux similaire à 2020) ;

- 13 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution, soit 1,2 % des amendements déposés (un taux similaire à 2020) ;

- 2 amendements (soit 0,2 % des amendements déposés) ont été déclarés irrecevables en application de la loi organique relative aux lois de finances.

47 amendements ayant été retirés avant la séance (contre 81 amendements en 2020), **571 amendements** ont été **discutés en séance publique (+ une motion)**, soit 117 de moins qu'en 2020. Au final, **seuls 54,1 % des amendements déposés ont effectivement été examinés en séance publique**. C'est la première fois en quatre ans que le taux d'amendements examinés est inférieur à 60 % (64 % en 2020, 61 % en 2019 et 66,5 % en 2018).

Avec 22,2 amendements par heure, le rythme moyen d'examen des amendements en 2021 a été plus soutenu qu'au cours des trois précédents exercices (18 en 2020, 16,3 en 2019 et 12,5 en 2018).

Sur les 571 amendements (hors motion) discutés en séance publique, 199 ont été adoptés, ce qui correspond à un **taux d'adoption de presque 35 %, supérieur aux 31 % de l'année dernière** et à celui de 2018 (22 %)¹.

**Origine des amendements sur le PLFSS 2022
(déposés, irrecevables et adoptés)**

| Premier signataire | Déposés | % des déposés | Irr. | Taux d'irrecevabilité | Adoptés | Taux d'adoption |
|--|---------|---------------|------|-----------------------|---------|-----------------|
| Gouvernement | 26 | 2,5 % | 0 | - | 18 | 69,2 % |
| Commission des affaires sociales | 118 | 11,2 % | 1 | 0,8 % | 110 | 93,2 % |
| Commission des finances | 0 | - | - | - | - | - |
| Groupe Les Républicains | 317 | 30,1 % | 171 | 53,9 % | 26 | 8,2 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 317 | | | | | |
| Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain | 163 | 15,5 % | 57 | 35 % | 5 | 3,1 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 86 | | | | | |
| Groupe Union Centriste | 114 | 10,8% | 62 | 54,4 % | 11 | 9,7 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 100 | | | | | |
| Groupe Rassemblement Démocratique et Social européen | 45 | 4,3 % | 23 | 51,1 % | 10 | 22,2 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 45 | | | | | |

¹ Une comparaison avec l'année dernière n'est pas significative dans la mesure où le texte a été rejeté en première lecture après le rejet de la troisième partie.

| | | | | | | |
|--|-------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|
| Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants | 71 | 6,7 % | 34 | 47,9% | 10 | 14,1 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 58 | | | | | |
| Groupe communiste républicain citoyen et écologiste | 66 | 6,3 % | 18 | 27,3 % | 4 | 6,1 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 0 | | | | | |
| Groupe Les Indépendants – République et Territoires | 46 | 4,4% | 23 | 50 % | 4 | 8,7 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 46 | | | | | |
| Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires | 83 | 7,9% | 44 | 53 % | 1 | 1,2 % |
| <i>dont amendements individuels</i> | 83 | | | | | |
| Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe | 6 | 0,6% | 4 | 66,7 % | 0 | 0 % |
| TOTAL | 1055 | 100 % | 437 | 41,4 % | 199 | 18,9 % |

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 chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion s'est réunie le mardi 16 novembre 2021 à l'Assemblée nationale.

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

La présidente de la commission des affaires sociales, Mme Catherine DEROCHE, a ainsi déploré au nom du Sénat « *un texte d'attente, de fin de*

quinquennat, muet sur les perspectives financières de la sécurité sociale, en dépit de sa vocation constitutionnelle, et bien disert, au contraire, sur des objets qui n'en relèvent pas, tels que la répartition des compétences entre professionnels de santé, la dette des hôpitaux et les règles applicables à la contention et à l'isolement en psychiatrie. [Le Sénat a] aussi regretté le dépôt tardif d'amendements substantiels rectifiant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et les objectifs de dépenses des diverses branches. À [ses] yeux, la crise sanitaire ne justifie pas une telle désinvolture ».

B. LE REJET DU SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE DÉPOSÉE PAR LA COMMISSION, PUIS L'ADOPTION DU TEXTE EN LECTURE DÉFINITIVE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La **nouvelle lecture à l'Assemblée nationale** s'est tenue en commission le jeudi 18 novembre 2021, puis en séance publique le lundi 22 novembre.

Dans son intervention en séance publique, le rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, M. Thomas MESNIER, a salué les dispositions sur lesquelles se sont rejointes les deux assemblées mais a également constaté que « *les divergences entre les deux textes adoptés sont, cette année encore, très nombreuses et parfois profondes* ».

Comme lors de l'examen du PLFSS pour 2021 - et alors que la nouvelle lecture du PLFSS pour 2020 avait donné lieu à un véritable examen - pour la cinquième fois seulement depuis 1996, **le Sénat a rejeté le texte le jeudi 25 novembre par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable**¹, présentée par la commission des affaires sociales qui s'était réunie le même jour.

Les débats en séance publique ont duré **1 heure et 14 minutes** : Mme Brigitte BOURGUIGNON, ministre déléguée chargée de l'autonomie, est intervenue pendant 7 minutes, suivie par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, pendant 7 minutes 30, puis par les orateurs des groupes pour une durée de presque 42 minutes.

La motion a été présentée par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales. Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales l'avait défendue l'année dernière. Aucun orateur n'a pris la parole contre la motion et six orateurs sont intervenus en explication de vote.

¹ https://www.senat.fr/amendements/2021-2022/189/Amdt_6.html

La motion a été **adoptée par scrutin public par 277 voix contre 66**¹.

Les groupes Les Républicains et Union Centriste ont voté pour, ainsi que les groupes SER et EST qui s'étaient abstenus l'année dernière. Les groupes RDPI et RDSE ont voté contre, de même que les groupes CRCE et Les Indépendants qui s'étaient également abstenus en 2020.

L'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte le 29 novembre 2021.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.

Contrairement à l'année précédente², le Conseil constitutionnel a été saisi, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le 30 novembre 2021 par plus de 60 sénateurs (115 sénateurs appartenant au groupe Les Républicains), de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. Il a rendu sa décision le 16 décembre 2021³.

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

A. EXAMEN DE LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE DISPOSITIONS D'UNE LOI DÉJÀ PROMULGUÉE, À L'OCCASION DE LEUR MODIFICATION

En contestant la place en loi de financement de la sécurité sociale du report de la date limite de conclusion par les établissements de santé d'un contrat avec l'agence régionale de santé pour obtenir le versement d'une dotation de la branche maladie (article 6 de la loi déferée), les auteurs de la saisine demandaient également au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution et à l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, modifié par cet article 6, ainsi que du C du II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée encadrant le principe de la couverture des dotations de la branche maladie en soutien au désendettement des établissements de santé par des transferts de la Cades.

Le Conseil a d'abord considéré que les dispositions de l'article 6 avaient un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base et donc leur place en loi de financement de la sécurité sociale.

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2021/scr2021-52.html>

² Pour la première fois depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 fut promulguée sans avoir été déferée au Conseil constitutionnel.

³ Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021.

Il a ensuite rappelé que « *la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* »¹. Puis il a constaté que l'article 6 de la loi déférée ne remplissait pas ces conditions au regard de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qu'il ne modifie ni ne complète. Le Conseil s'est prononcé sur les seules dispositions de l'article 50 de la LFSS pour 2021 telles que modifiées par l'article 6 de la loi déférée et les a jugées conformes à la Constitution.

B. VALIDATION D'UNE DISPOSITION INTRODUITE EN NOUVELLE LECTURE AU REGARD DE LA RÈGLE DE L'ENTONNOIR (ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION)

Les requérants contestaient la procédure d'adoption de deux dispositions introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale (II de l'article 37 et 2° du II de l'article 93 de la loi déférée) sans être selon eux, à ce stade de l'examen du texte, en relation directe avec une disposition restant en discussion.

Le Conseil ne s'est pas prononcé sur la procédure d'adoption de la première de ces dispositions, qu'il a censurée comme « cavalier social ». Concernant la seconde, il a estimé que l'habilitation à prendre des mesures par ordonnances concernant les modalités dérogatoires d'indemnisation des salariés en arrêt de travail pendant la crise sanitaire, introduite par amendement du Gouvernement, était en relation directe avec les dispositions prévues par le même article encore en navette, portant sur la prise en charge exceptionnelle de cette indemnisation.

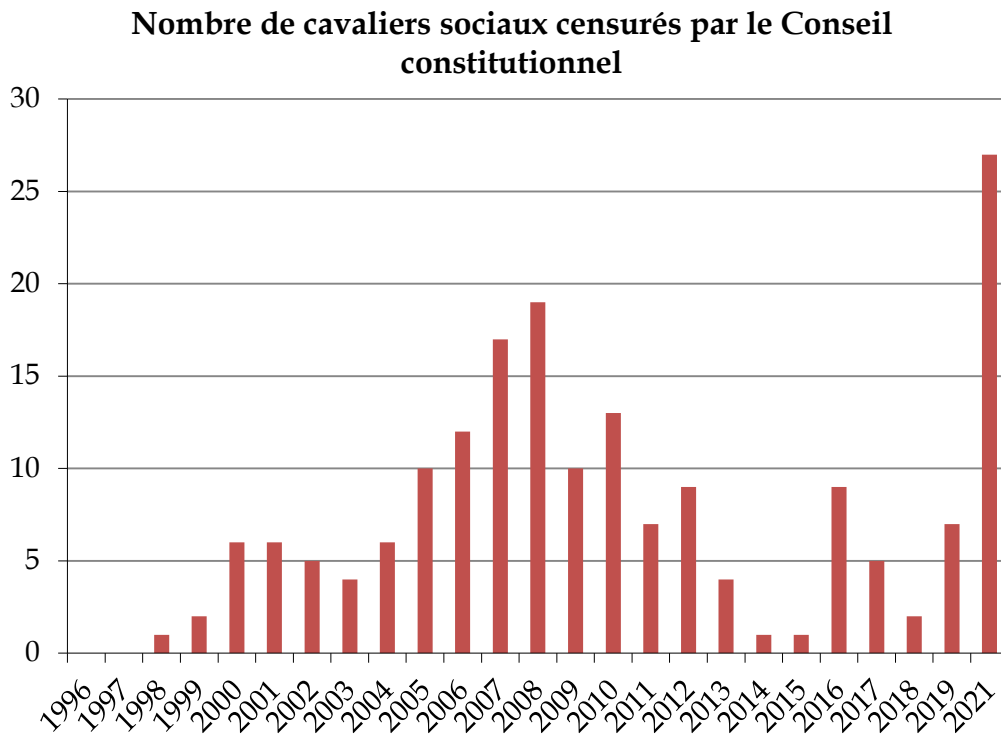
C. CENSURE DE 27 CAVALIERS SOCIAUX : UN RECORD DEPUIS LA CRÉATION DES LFSS

Les auteurs de la saisine contestaient la place en loi de financement de la sécurité sociale, au regard du champ défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, de 15 articles du texte déféré. Le Conseil constitutionnel a examiné le rattachement au domaine des lois de financement de la sécurité sociale de ces dispositions et a soulevé par ailleurs ce grief d'office, comme il le fait habituellement.

Au total, parmi les **27 cavaliers sociaux censurés**, 9 étaient contestés comme tels par les auteurs de la saisine ; pour les 18 autres, le Conseil a soulevé le grief d'office. Il s'agit du record de cavaliers sociaux censurés par le Conseil constitutionnel dans une loi de financement de la sécurité sociale depuis leur création en 1996 (le précédent record avait été atteint en 2008 avec 19 cavaliers censurés).

¹ Le Conseil constitutionnel l'avait déjà admis dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 (Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances).

Deux dispositions censurées figuraient dans le projet de loi initial (articles 41 et 67 de la loi déferée). Les autres avaient été introduites par voie d'amendement à l'Assemblée nationale en première lecture, ou, pour l'une d'elle, en nouvelle lecture. **Treize dispositions, parmi celles censurées, avaient été supprimées en première lecture au Sénat à l'initiative de la commission des affaires sociales au motif notamment qu'elles n'avaient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale.**



CHAPITRE IV
LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 :
UN EXAMEN ÉCOURTÉ APRÈS LE REJET
DE LA PREMIÈRE PARTIE

**Les chiffres clés de la discussion en première lecture
du projet de loi de finances pour 2022 au Sénat**

Durée d'examen : 4 jours de séance, du jeudi 18 novembre au mardi 23 novembre 2021, 20 h 51 de séance (151 h 10 pour le PLF 2021 et 43 h 19 pour le PLF 2014, dernier exercice ayant vu le rejet du texte par le rejet de la première partie), dont 3 h 26 de discussion générale (y compris 25 minutes pour la question préalable), 17 h 24 pour l'article liminaire et la première partie (dont 59 minutes pour le débat portant sur l'article relatif au prélèvement européen et 1 heure 04 d'explications de vote et de vote sur la première partie).

Nombre d'articles dans le texte transmis : 215, dont l'article liminaire, 53 articles de première partie et 161 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 879 (787 sur la première partie et 92 sur la seconde) et 1 motion

Nombre d'amendements irrecevables : 128

I. UNE DISCUSSION CARACTÉRISÉE PAR DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER

A. DES ÉVOLUTIONS DU CALENDRIER VISANT À AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ DES DÉBATS

Le calendrier d'examen du projet de loi de finances pour 2022 a été, cette année encore, construit dans le double objectif d'assurer la plus grande prévisibilité possible et de faire face à un nombre d'amendements certes stabilisé mais à un niveau particulièrement élevé.

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 2 novembre 2021, M. Jean-François HUSSON, remplaçant M. Claude RAYNAL, président de la commission des finances, a proposé au nom de la commission plusieurs évolutions.

1. La non-reconduction du décalage de 24 heures du vote sur la première partie et sur l'article liminaire, expérimenté l'année dernière

Au vu du rythme de discussion sur la première partie à l'Assemblée nationale, qui comportait moins d'articles et suscitait moins de débats, **l'expérimentation d'un décalage de 24 heures du vote sur la première partie et sur l'article liminaire**, qui avait été retenue l'année dernière **n'a pas été reconduite**. Le vote sur la première partie et sur l'article liminaire a été ainsi prévu le mardi 23 novembre après-midi, avec un début de l'examen des missions le soir même¹.

2. L'expérimentation d'un temps prédéfini pour l'examen de chaque mission budgétaire de la deuxième partie

Pour l'examen des missions, **une des propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat**² a été mise en œuvre à titre expérimental :

¹ Pour le PLF pour 2021, le vote de l'article d'équilibre et de la première partie, habituellement prévu un mardi, avait été programmé le mercredi 25 novembre 2020 afin de « détendre » le calendrier d'examen de la première partie, au vu du record d'amendements déposés et examinés l'année précédente.

² Il s'agit de la proposition 36 : « Afin d'assurer aux sénateurs, aux commissions et au Gouvernement une plus grande prévisibilité pour l'examen des missions budgétaires au cours d'une journée, expérimenter l'institution d'un temps prédéfini par mission ; une fois le temps de discussion fixé par la Conférence des Présidents écoulé, la mission concernée serait reportée au samedi, et non, comme actuellement, la dernière mission programmée de la journée. »

- une **durée maximale prévisionnelle** a été définie pour chaque mission budgétaire, sur la base des durées constatées au cours des précédentes années, et en tenant compte des priorités affichées pour cet exercice ;

- au terme de cette durée maximale prévisionnelle, en cas d'examen de la mission inachevé, la présidence de séance déciderait, en lien avec la commission des finances, de **reporter la fin de l'examen de cette mission à la fin de l'examen des missions prévues la semaine concernée ou à la fin de l'examen des missions prévues la semaine suivante** ;

- en revanche, en cas d'achèvement de l'examen d'une mission avant la fin de la durée maximale prévisionnelle, l'examen de la mission suivante pourrait alors débiter.

3. Le maintien d'une structure d'examen en « blocs de missions » mais une discussion autonome pour l'examen de la mission « Investissements d'avenir »

Comme pour les exercices précédents, les missions du budget général, les comptes spéciaux et les budgets annexes ont été regroupés pour leur examen en « blocs de missions »¹.

Mais à la suite de l'annonce du Président de la République d'un **plan d'investissement « France 2030 » de 30 milliards d'euros** devant faire l'objet d'un amendement tardif du Gouvernement dans la **mission « Investissements d'avenir »** lors de l'examen à l'Assemblée nationale, il a été décidé que cette dernière ferait l'objet cette année d'une **discussion autonome**, alors qu'elle avait été regroupée, les années précédentes, avec les missions « Engagements financiers de l'État » et « Remboursements et dégrèvements ».

Le nombre de blocs de missions est ainsi passé de 26 en 2020 à 27 en 2021.

B. LA CONFIRMATION DES ÉQUILIBRES EN PLACE DEPUIS CINQ ANS

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 2 novembre 2021, les autres avancées qui avaient été mises en place depuis 2017 ont été confirmées, sur proposition de la commission des finances :

- un temps de parole des groupes de **2 heures** lors de la **discussion générale** ;

- un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion des missions fixé soit à **1 heure** (pour 15 discussions), soit à **45 minutes** (pour 12 discussions) ;

¹ 34 missions, 13 comptes spéciaux, 2 budgets annexes.

- 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.

En outre, elle a décidé cette année, en application d'une proposition du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, de réduire légèrement le temps de parole du Gouvernement : à 15 minutes (au lieu de 20 minutes) lorsque les groupes disposent d'une heure, le temps de parole du Gouvernement demeurant fixé à 10 minutes lorsqu'ils disposent de 45 minutes.

Le **délaï limite** pour le dépôt des **amendements** à l'article liminaire et aux articles de la première partie a été fixé, **au jeudi 18 novembre à 11 heures**. Le **délaï limite** pour l'**ajout d'un signataire** à un amendement à l'**article liminaire** ou à l'**article 18** portant le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne a été fixé au **début de la discussion générale**. À nouveau cette année, le **délaï limite** pour l'**ajout d'un signataire** à un amendement portant sur les autres **articles de la première partie** a été fixé au **vendredi 19 novembre à 11 heures** et non plus au début de la discussion générale.

L'année dernière, la Conférence des Présidents avait acté, sur proposition du Président du Sénat, une dérogation au scrutin public solennel à la tribune sur l'ensemble du projet de loi, prévu par l'article 60 *bis*, alinéa 3, du Règlement du Sénat. En effet, en raison du contexte sanitaire, il avait été décidé de recourir à titre exceptionnel à un scrutin public ordinaire après les explications de vote de chaque groupe sur l'ensemble du texte.

Cette dérogation n'a pas été reconduite cette année et le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022 était prévu par scrutin public solennel à la tribune.

C. LE DÉLAI DE VINGT JOURS POUR L'EXAMEN DU TEXTE PAR LE SÉNAT

Le projet de loi de finances pour 2022 a été présenté en Conseil des ministres le mercredi 22 septembre 2021. Il a été adopté par l'Assemblée nationale le mardi 16 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 18 novembre**. Cette transmission se fait conventionnellement 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 19 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 8 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 débuta dès le jeudi 18 novembre.

D. UN CALENDRIER FIXÉ POUR L'ENSEMBLE DU TEXTE MALGRÉ LA PERSPECTIVE DU REJET

Le rejet de la première partie du PLF, une première depuis 2013, avait pu être anticipé, notamment au regard des déclarations des représentants des groupes politiques avant l'arrivée du texte en séance et de la prise de position des groupes lors de la discussion générale.

Dès le mois d'octobre 2021, le groupe Les Républicains avait laissé entrevoir que le dernier budget du quinquennat pourrait être rejeté au stade de la discussion générale, par l'adoption d'une motion, déposée par le groupe ou par la commission, tendant à opposer la question préalable. Un tel scénario n'aurait pas été inédit : cela avait déjà été le cas en 1992 et en 2016.

Mais une telle perspective s'est éloignée, notamment en raison de la position du groupe Union Centriste, membre de la majorité sénatoriale. Le 17 novembre 2021, M. Hervé MARSEILLE, président du groupe Union Centriste, interrogé sur Public Sénat déclara ainsi : « *Il appartient au Parlement de discuter le budget. Le rejeter sans l'examiner, ce serait amputer le Sénat d'une prérogative première. (...) Les deux approches avaient du sens, mais tant qu'à exprimer ses opinions, autant le faire en séance. Nous préférons exprimer nos désaccords.* »

Dès lors il a vite paru plus probable que le PLF pour 2022 pourrait être rejeté après la non-adoption de la première partie, en application de l'article 47 *bis*, alinéa 2, du Règlement du Sénat.

En outre, dès le début de la discussion du texte, si la commission n'était pas favorable à l'adoption de la motion tendant à opposer la question préalable déposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, les premières paroles du rapporteur général de la commission, M. Jean-François HUSSON, et de Mme Christine LAVARDE, principale oratrice du groupe Les Républicains dans la discussion générale, n'ont guère laissé de doute sur le rejet final du texte.

M. Jean-Claude REQUIER, président du groupe du RDSE, dans son explication de vote sur la motion tendant à opposer la question préalable, déclara également : « *Je serais tenté de voter la question préalable, non pas que je partage les idées d'Éric Bocquet, mais, quitte à achever l'examen de ce texte mardi, pourquoi ne pas finir dès ce soir ?* »

Malgré cette perspective de rejet du PLF, le contexte d'incertitude politique a donc conduit la Conférence des Présidents à fixer le calendrier d'examen de l'ensemble du texte lors de sa réunion du 2 novembre 2021, ce qui n'avait pas été le cas en 2016 par exemple, pour un début d'examen prévu le 18 novembre 2021.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE RÉDUITE, SANS SURPRISE, À L'EXAMEN ET AU REJET DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'examen du projet de loi de finances pour 2022 a rompu avec la tendance observée au cours des dernières années : l'accroissement continu du nombre d'amendements déposés et examinés a marqué une pause, même si ce nombre est demeuré élevé, et l'évolution exponentielle de la durée des débats a cette année connu un coup d'arrêt, cette durée ayant considérablement décliné du fait du rejet de la première partie.

Cet exercice peut cependant davantage être lu comme une parenthèse conjoncturelle liée à un contexte politique particulier, que comme le marqueur d'une réelle inflexion.

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

| | PLF 2019 | PLF 2020 | PLF 2021 | PLF 2022 |
|--|---|---|---|--|
| | 42 h 28 | 41 h 10 | 46 h 19 | 20 h 51 |
| Discussion générale et première partie | (12 h 32 le soir dont 4 h 28 après minuit) | (10 h 08 le soir dont 2 h 02 après minuit) | (11 h 34 le soir dont 1 h 51 après minuit) | (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) |
| Missions et articles rattachés | 68 h 36 (13 h 19 le soir dont 2 h 27 après minuit) | 68 h 33 (17 h 11 le soir dont 3 h 42 après minuit) | 85 h 26 (24 h 11 le soir dont 5 h 26 après minuit) | - |
| Articles non rattachés, coordination, seconde délibération et vote sur l'ensemble | 18 h 45 (3 h 33 le soir dont 1 h 08 après minuit) | 19 h 29 (2 h 45 le soir dont 0 h 25 après minuit) | 19 h 25 (4 h 28 le soir) | - |

| | PLF 2019 | PLF 2020 | PLF 2021 | PLF 2022 |
|--------------|---|--|---|---|
| Total | 129 h 49 (29 h 24 le soir dont 8 h 03 après minuit) (17 jours dont 2 samedis et 1 dimanche) | 129 h 12 (30 h 04 le soir dont 6 h 09 après minuit) (15 jours dont 1 samedi) | 151 h 10 (40 h 13 le soir dont 7 h 17 après minuit) (17 jours dont 3 samedis) | 20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) (4 jours) |

A. MOINS D'ARTICLES DANS LE TEXTE INITIAL ET DANS LE TEXTE TRANSMIS MAIS UN ENRICHISSEMENT PLUS IMPORTANT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le texte déposé par le Gouvernement comportait **48 articles**, sans l'article liminaire, contre 58 en 2020, 80 en 2019, 86 en 2018 et 64 en 2017.

Le texte transmis, avec **215 articles dont l'article liminaire**, comportait lui aussi moins d'articles que les années précédentes, (243 en 2020, 245 en 2019 et 249 en 2018). En revanche, l'inflation du texte lors de l'examen par l'Assemblée nationale a été encore plus importante que l'année dernière, avec une inflation de plus de 348 % (contre 311 % l'année dernière).

B. LES CONDITIONS PARTICULIÈRES POUR UN EXAMEN MOINS DENSE DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les chiffres clés de la discussion de la première partie

Durée d'examen : 20 h 51, dont 3 h 26 pour la discussion générale et la motion et 17 h 24 pour l'examen des articles (15 h 21 consacrées à l'examen des articles dont l'article liminaire, et 59 minutes de débat organisé sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne et 1 h 04 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 53, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 787 (1 256 dans le PLF pour 2021, 1 265 dans le PLF pour 2020, 1 027 dans le PLF pour 2019, 638 dans le PLF pour 2018)

Nombre d'amendements examinés : 601 (1 015 dans le PLF pour 2021, 1 019 dans le PLF pour 2020, 880 dans le PLF pour 2019, 514 dans le PLF pour 2018)

Nombre d'amendements adoptés : 93 (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 : 15,5 %

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

La première partie du projet de loi de finances pour 2022 comptait, au moment de son dépôt, **19 articles, hors article liminaire**, soit 13 de moins que l'année précédente. L'Assemblée nationale a adopté 34 nouveaux articles, soit une augmentation record de 179 % du nombre d'articles, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 53, soit 23 de moins que l'année précédente**.

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 respectivement de 28 à 51 (+ 82 %), de 28 à 56 (+ 100 %), de 38 à 86 (+ 126 %), de 37 à 70 (+ 89 %) et de 32 à 76 (+ 137 %).

1. Une baisse sensible du nombre d'amendements déposés

Nombre d'amendements sur la première partie

| | PLF 2015 | PLF 2016 | PLF 2018 | PLF 2019 | PLF 2020 | PLF 2021 | PLF 2022 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Déposés | 431 | 429 | 639 | 1 024 | 1 265 | 1 256 | 787 |
| <i>Commission des finances</i> | 40 | 49 | 40 | 62 | 106 | 33 | 22 |
| <i>Commission saisie pour avis</i> | 16 | 1 | 2 | 5 | 10 | 7 | 11 |
| <i>Groupes</i> | 364 | 363 | 579 | 904 | 1 124 | 1 199 | 747 |
| <i>Gouvernement</i> | 11 | 16 | 18 | 53 | 25 | 17 | 7 |
| Examinés | 353 | 356 | 515 | 877 | 1 019 | 1 015 | 601 |
| Adoptés | 98 | 107 | 141 | 258 | 325 | 246 | 93 |
| <i>Commission des finances</i> | 28 | 40 | 35 | 56 | 95 | 30 | 22 |
| <i>Commission saisie pour avis</i> | 7 | 1 | - | 2 | 5 | 3 | 6 |
| <i>Groupes</i> | 52 | 52 | 89 | 166 | 209 | 202 | 65 |
| <i>Gouvernement</i> | 11 | 14 | 17 | 34 | 16 | 11 | - |

Après trois années marquées par un dépôt record d'amendements sur la première partie, le projet de loi de finances pour 2022 a marqué une rupture, avec un **nombre d'amendements déposés - 787 -** en baisse de 469, soit 37 %, par rapport à l'année dernière. Cette **diminution sensible** a été particulièrement marquée dans les **groupes de la majorité sénatoriale, dont la baisse du nombre d'amendements déposés représente plus de 80 % de la**

baisse globale. Le nombre d'amendements déposés passa ainsi entre 2020 et 2021 :

- de **202 à 136** amendements pour le groupe de l'Union Centriste ;
- de **362 à 49** pour le groupe Les Républicains dont 25 retirés avant séance rapidement après leur dépôt.

Cette baisse était sans doute en grande partie due à l'anticipation du rejet du texte par la majorité sénatoriale. Malgré cette **baisse inédite**, le nombre d'amendements déposés sur la première partie est resté largement supérieur à celui des exercices d'avant 2018. À titre d'illustration, 639 amendements seulement avaient été déposés sur la première partie du PLF 2018.

Le nombre d'amendements examinés, quant à lui, a également baissé fortement, s'établissant à **601**, soit 41 % de moins que l'année dernière.

128 ont été déclarés **irrecevables** (contre 165 en 2020) – **16** au titre de l'article 40 de la Constitution, **111** au titre de la loi organique relative aux lois de finance et **1** au titre de l'article 44 *bis*, alinéa 3, du Règlement du Sénat (respectivement 23, 142 et 0 en 2020) – et **58** ont été retirés avant la séance. Le taux d'irrecevabilité des amendements sur la première partie du PLF pour 2022 s'est ainsi établi à **16,3 %**, en légère hausse par rapport à l'année dernière (13,2 %). Cette année encore, les irrecevabilités prononcées au titre de **l'inobservance de la loi organique** relative aux lois de finances constituent de loin la plus grande partie du total des irrecevabilités (87 %).

Répartition des irrecevabilités par groupe

| Auteurs | Amendements déposés | Amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables ¹ | Amendements examinés ² |
|--|---------------------|--------------------------|--|-----------------------------------|
| Groupe Les Républicains | 49 | 8 | 16,3 % | 16 |
| Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain | 202 | 39 | 19,3 % | 155 |
| Groupe Union Centriste | 136 | 26 | 19,1 % | 104 |
| Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants | 16 | 2 | 12,5 % | 14 |
| Groupe communiste républicain citoyen et écologiste | 107 | 12 | 11,2 % | 92 |

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.

| Auteurs | Amendements déposés | Amendements irrecevables | Taux d'amendements irrecevables ¹ | Amendements examinés ² |
|--|---------------------|--------------------------|--|-----------------------------------|
| Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen | 57 | 11 | 19,3 % | 44 |
| Groupe Les Indépendants - République et Territoires | 63 | 12 | 19 % | 48 |
| Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires | 117 | 15 | 12,8 % | 96 |
| Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe | - | - | - | - |
| Total | 787 | 128 | 16,3 % | 601 |

2. Une durée d'examen particulièrement réduite : les conséquences du rejet attendu de la première partie

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** ont duré **20 h 51**, soit plus de deux fois moins longtemps que lors des trois derniers exercices et deux fois moins que lors des deux derniers exercices marqués par un rejet de la première partie (2012 et 2013).

Durée de la discussion de la « première partie »

| | 2012 (PLF 2013) | 2013 (PLF 2014) | 2014 (PLF 2015) | 2015 (PLF 2016) | 2017 (PLF 2018) | 2018 (PLF 2019) | 2019 (PLF 2020) | 2020 (PLF 2021) | 2021 (PLF 2022) |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Première partie (dont discussion générale) | 40 h 47 | 43 h 19 | 40 h 34 | 34 h 23 | 31 h 09 | 42 h 28 | 41 h 10 | 46 h 19 | 20 h 51 |

Cette **première partie** a donc été examinée au pas de charge, sans pour autant que les intervenants n'aient regretté les conditions d'examen.

Au cours de sa séance du vendredi 19 novembre 2021 en fin d'après-midi, M. Claude RAYNAL, président de la commission des finances, en accord avec la présidence et le Gouvernement a fait un point sur la poursuite des travaux. Il a indiqué que les travaux avançaient à un bon

rythme : « Nous examinons trente-quatre amendements par heure sans que cela nuise pour autant au débat. Si nous maintenons ce rythme, et à condition de prolonger la séance ce soir au-delà de minuit et demi et jusqu'à deux heures au maximum, nous pourrions ne pas siéger demain samedi. Nous reporterions à lundi l'examen des 300 derniers amendements. Je remercie M. le ministre, qui se tient à la disposition du Sénat. (...) il faut maintenir ce rythme. Je demande donc à chacun de ne défendre que ses amendements les plus emblématiques. »

À la suite de cette intervention, le Sénat a décidé, en accord avec le Gouvernement, d'ouvrir la nuit du vendredi 19 novembre, et de ne pas siéger samedi 20 et dimanche 21 novembre. Le braquet au cours de la séance du vendredi après-midi s'est finalement élevé à 32 amendements examinés à l'heure. Dans la soirée il est monté à 47 et la séance a été levée à 1 heure 20 du matin.

Le lundi 22 novembre, le matin et l'après-midi ont suffi à examiner la fin des amendements de la première partie. Le braquet a été de 37 le matin et de 40 l'après-midi. La séance a été levée à 19 heures 30 sans qu'il n'ait été nécessaire de siéger le soir.

Le braquet moyen d'examen de cette première partie s'est élevé au final à **39,2 amendements** à l'heure soit un rythme presque deux fois plus élevé que la moyenne constatée au cours des dernières années.

3. Le rejet de l'article d'équilibre et de la première partie

a) Un rejet attendu de l'article d'équilibre

L'examen des derniers amendements portant sur la première partie s'est terminé lundi 22 novembre à 19 h 30, ce qui a laissé le temps au Gouvernement de déposer son amendement de coordination à l'article d'équilibre tirant les conséquences des votes intervenus en première partie et à la commission des finances de l'examiner dans de bonnes conditions.

À la reprise de la discussion du texte, le mardi 23 novembre à 14 h 30, M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a présenté cet amendement en rappelant notamment qu'il poursuivait deux objectifs : « d'une part, relever la prévision de recettes pour 2022 de 1,9 milliard d'euros, en cohérence avec l'actualisation du scénario macroéconomique ; d'autre part, traduire dans le tableau d'équilibre l'incidence des votes du Sénat intervenus au cours de la discussion de la première partie du texte ».

En réponse et présentant l'avis de la commission, M. Jean-François HUSSON, rapporteur général de la commission des finances, a indiqué : « ainsi que c'est souvent le cas lorsque le Gouvernement présente un amendement visant à modifier l'article d'équilibre, des divergences, voire des désaccords

persistent » et a présenté l'avis défavorable de la commission. Deux explications de vote sont intervenues.

À la suite du rejet de l'amendement, le Sénat, après avoir entendu l'argumentation du rapporteur général et du ministre et deux explications de vote a également rejeté l'article d'équilibre. Ce scénario attendu a duré **10 minutes**.

b) Un rejet en conséquence de la première partie du projet de loi de finances pour 2022

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la première partie du projet de loi de finances doit avoir été adoptée « *en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être* ». Il en est ainsi de l'article d'équilibre, qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre. Le Sénat qui venait de rejeter cet article, il devait logiquement rejeter l'ensemble de la première partie.

Sans qu'il ait été nécessaire que le Président du Sénat précise ce point de droit, et après des explications de vote d'une durée de **54 minutes** - chaque groupe disposait de 5 minutes, à raison d'un orateur par groupe, et un sénateur non-inscrit de 3 minutes - un **scrutin public ordinaire** (scrutin n° 49 - séance du 23 novembre 2021)¹, de droit en application de l'article 59 du Règlement, a été organisé sur l'ensemble de la première partie.

Le président a rappelé, avant de mettre aux voix l'ensemble de la première partie, que le rejet de cette partie vaudrait rejet de l'ensemble du projet de loi de finances.

237 sénateurs ont voté contre son adoption (144 membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat qui n'a pas pris part au vote et d'un sénateur votant pour, les 65 membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, les 15 membres du groupe CRCE, les 12 membres du groupe GEST et un sénateur non inscrit) **et 52 pour** (les 23 membres du groupe RDPI, 14 membres du groupe RDSE, un préférant s'abstenir, les 13 membres du groupe Les Indépendants, un sénateur Les Républicains et un non inscrit). Enfin, les 56 membres du groupe Union Centriste et un sénateur non inscrit n'ont pas pris part au vote.

Le président a alors constaté, qu'en application de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de l'article 47 *bis* du Règlement du Sénat, l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022 était considéré comme rejeté.

La séance a été levée à 15 h 49 après les courtes interventions conclusives du président de la commission des finances et de M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué chargé des comptes publics. Une réunion de la

¹ <http://www.senat.fr/scrutin-public/2021/scr2021-49.html>

Conférence des Présidents a été immédiatement convoquée afin de tirer les conséquences de ce rejet sur l'ordre du jour des séances initialement dédiées à l'examen de la seconde partie.

C'est la troisième fois depuis 1992 que le Sénat rejette le projet de loi de finances par un rejet de la première partie (PLF pour 2013 et PLF pour 2014) et la cinquième fois que le projet de loi de finances est rejeté au stade de la première lecture (les deux autres rejets sont intervenus via l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable sur le PLF pour 1993 et sur le PLF pour 2017).

III. UNE SUITE SANS SURPRISE DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À l'issue de la première lecture par chacune des deux assemblées, l'ensemble du texte restait en navette.

Réunie le 1^{er} décembre 2021, la commission mixte paritaire a logiquement constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclu à **l'échec de ses travaux pour la onzième année consécutive**.

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

Sur les 215 articles restant en discussion, l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture le 10 décembre 2021 a **maintenu son texte** dans la rédaction issue de sa première lecture pour **124 articles**.

Le Sénat, le **mercredi 14 décembre**, a adopté sans surprise en nouvelle lecture la motion tendant à opposer la **question préalable** déposée par la commission des finances.

La discussion générale a duré **55 minutes**, dont 4 minutes d'intervention du Gouvernement, 9 minutes d'intervention du rapporteur général de la commission des finances et 42 minutes d'intervention des orateurs des groupes - le temps octroyé aux orateurs des groupes étant de 45 minutes, comme pour l'exercice précédent.

Aucun amendement n'a été déposé, hormis la **motion tendant à opposer la question préalable déposée par la commission des finances**, qui a été **adoptée par 197 voix pour et 79 voix contre**, par un scrutin public ordinaire de droit. La discussion de cette motion a duré 4 minutes 30.

La lecture définitive à l'Assemblée nationale est intervenue le **jeudi 15 décembre**.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a reçu trois saisines présentées par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs concernant la loi de finances pour 2022. Il a rendu sa décision n° 2021-833 DC le 28 décembre 2021.

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

A. CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION

1. Absence de méconnaissance de l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire (article 6 de la Déclaration de 1789 et article 3 de la Constitution) en raison du nombre et de la portée des amendements déposés par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale

Les députés auteurs du premier recours faisaient valoir, du fait d'un texte initial incomplet, un « *usage manifestement excessif* » de la faculté d'amender par le Gouvernement : selon eux, le dépôt tardif d'amendements à fort impact budgétaire, s'affranchissant des obligations applicables aux projets de loi de finances (évaluation préalable, avis du Conseil d'Etat et du Haut conseil des finances publiques), aurait été de nature à empêcher les membres du Parlement d'exercer leur mission de contrôle de l'action du Gouvernement et d'examen de la loi.

Le Conseil constitutionnel a rejeté le grief selon lequel les dispositions introduites par amendements du Gouvernement auraient, en raison de leur nombre ou de leur objet, porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Il a rappelé à l'appui de cette argumentation son considérant de principe selon lequel « *le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées* » et n'est limité « *à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » que par les règles de recevabilité des amendements.

Il a également réaffirmé sa position constante selon laquelle la présentation d'une évaluation préalable, la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres ne s'imposent pas aux amendements.

2. Absence de limitation avérée au droit d'amendement et de sous-amendement (article 44 de la Constitution)

Les députés auteurs du premier recours estimaient que les « conditions dégradées » d'examen du texte avaient empêché les parlementaires d'exercer leur droit d'amendement. Ils visaient en particulier l'amendement n° II-2389 du Gouvernement présenté à l'Assemblée nationale en première lecture, visant à abonder de 34 milliards d'euros les crédits de la mission « Investissements d'avenir » renommée « Investir pour la France de 2030 » : cet amendement ayant été déposé après l'expiration du délai limite applicable aux amendements des parlementaires, les députés n'auraient pu déposer d'amendements venant en concurrence ; ils n'auraient pu de même le sous-amender, au motif selon eux que les amendements de crédits ne seraient pas « matériellement » sous-amendables.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ce grief en constatant que si les auteurs du recours « allèguent » que des députés auraient été empêchés de déposer des sous-amendements, « ils ne l'établissent pas ». Notamment, aucune irrecevabilité n'avait été déclarée à tort à l'encontre de tels sous-amendements.

Il a réaffirmé cependant que le droit de sous-amendement était « indissociable du droit d'amendement reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution ».

B. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES (ARTICLE 32 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES)

Après avoir 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 », le Conseil constitutionnel a rejeté les différents arguments avancés par les auteurs des saisines selon lesquels la loi de finances méconnaîtrait le principe de sincérité budgétaire.

Il a notamment rappelé, comme dans sa décision n° 2018-777 DC sur la loi de finances pour 2019, qu'« il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que le Parlement, d'apprécier, en l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire déterminé par la loi de finances, le niveau des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ».

C. CENSURE DE 10 CAVALIERS BUDGÉTAIRES (ARTICLES 34 ET 47 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE 34 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES)

Le Conseil constitutionnel a donné raison aux députés Les Républicains requérants qui contestaient la place en loi de finances du IV de l'article 165 autorisant le stockage souterrain de produits dangereux pour une durée illimitée, sans examiner les autres griefs de fond soulevés par les requérants à l'encontre de cette disposition, qu'ils estimaient également contraire à la Charte de l'environnement.

Il a par ailleurs soulevé ce grief d'office, comme il le fait habituellement, et censuré neuf autres « cavaliers budgétaires », sur les 213 articles que comprenait le texte définitivement adopté au terme de la navette parlementaire.

Ces dix dispositions censurées avaient été introduites en première lecture à l'Assemblée nationale, le Sénat ayant rejeté le projet de loi de finances pour 2022. Parmi elles, huit sont issues d'amendements du Gouvernement.

Comme il le fait pour les cavaliers législatifs ou sociaux, le Conseil constitutionnel a précisé ne pas préjuger, par cette décision, de la conformité du contenu des dispositions concernées aux autres exigences constitutionnelles.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

Du fait de la suspension des travaux en séance plénière liée aux échéances électorales, **le nombre d'heures de séance consacrées au contrôle du Gouvernement pendant l'année parlementaire 2021-2022 a mécaniquement diminué par rapport à l'année précédente**, passant de 191 h 50 en 2020-2021 à 136 h 08 (soit une baisse de 29 %). **La part du contrôle dans l'ensemble des heures de séance a en revanche progressé**, s'élevant à **28,4 %**, soit un niveau supérieur à ceux constatés en 2020-2021 (19,3 %) comme en 2019-2020 (25,2 %). Le taux relevé en 2021-2022 dépasse également ceux atteints lors des derniers exercices comparables : 22 % en 2016-2017, 17 % en 2011-2012.

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

39 débats ont été organisés en séance plénière, soit 16 de moins qu'en 2020-2021 : 32 à l'initiative du Sénat, 5 à celle du Gouvernement et 2 débats relatifs aux réunions du Conseil européen. Ce chiffre est en revanche considérablement plus élevé que lors des deux dernières années électorales (27 en 2016-2017 et 16 en 2011-2012).

A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Cinq débats ont été initiés par le Gouvernement après une déclaration en application de l'article 50-1 de la Constitution. Aucun n'a été suivi d'un vote.

Parmi ces débats à la suite d'une déclaration, deux ont porté sur la situation internationale : un sur le Sahel le 23 février 2022, quelques jours avant la suspension des travaux du Sénat en séance publique et un sur la décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine le 1^{er} mars 2022, le Sénat ayant exceptionnellement siégé ce jour, alors que ses travaux en séance publique avaient déjà été suspendus.

Après les élections législatives de juin 2022, la XVI^e législature s'est ouverte par une déclaration du nouveau Gouvernement le 6 juillet 2022 qui prit la forme d'une déclaration de politique générale.

Enfin, deux derniers débats thématiques se sont tenus pendant la session extraordinaire : l'un, le 12 juillet, sur le bilan de la présidence française de l'Union européenne et l'autre, le 3 août, sur le projet de programme de stabilité pour 2022-2027.

| Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution | | | | | |
|--|--|--|-------------|--------|------|
| Session ordinaire 2021-2022 | | | | | |
| Date | Objet | Ministre ayant lu la déclaration | Durée | | Vote |
| | | | Déclaration | Débat | |
| 23.02.2022 | Engagement de la France au Sahel | M. Jean CASTEX, Premier ministre | 0 h 27 | 2 h 09 | Non |
| 01.03.2022 | Décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine | M. Jean CASTEX, Premier ministre | 0 h 30 | 2 h 24 | Non |
| Session extraordinaire 2021-2022 | | | | | |
| 06.07.2022 | Déclaration du Gouvernement | Mme Élisabeth BORNE, Première ministre | 0 h 43 | 1 h 41 | Non |
| 12.07.2022 | Bilan de la présidence française de l'Union européenne | Mme Catherine COLONNA, ministre de l'Europe et des affaires étrangères | 0 h 34 | 1 h 53 | Non |
| 03.08.2022 | Projet de programme de stabilité pour 2022-2027 | M. Gabriel ATTAL, ministre délégué chargé des comptes publics | 0 h 17 | 1 h 44 | Non |

B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

Les deux débats relatifs aux réunions du Conseil européen se sont déroulés en séance publique le 13 octobre et le 8 décembre 2021 suivant la formule retenue par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 10 février 2021 : avant le Conseil européen, sous la forme d'une discussion générale avec une intervention du Gouvernement (10 minutes), des commissions concernées (5 minutes), une expression des groupes (1 h 30), une réponse du Gouvernement (10 minutes) et une conclusion de la commission des affaires européennes (5 minutes).

Le nombre de ces débats en séance a été exceptionnellement peu élevé cette année en raison de la suspension des travaux parlementaires liées aux échéances électorales (4 en 2020-2021, 3 en 2019-2020) : en revanche, les deux débats préalables aux réunions du Conseil européen des 24-25 mars et des 23-24 juin 2022 ont pris la forme d'auditions de M. Clément BEAUNE,

secrétaire d'État chargé des affaires européennes par la commission des affaires européennes, ouvertes à tous les sénateurs.

**Débats relatifs aux réunions du Conseil européen
Session ordinaire 2021-2022**

| Date | Objet | Ministre | Durée |
|------------|---|--|--------|
| 13.10.2021 | Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 | M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État chargé des affaires européennes | 2 h 48 |
| 08.12.2021 | Conseil européen des 16 et 17 décembre 2021 | M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État chargé des affaires européennes | 2 h 33 |

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Le début de l'année 2022 a été marqué par **l'expérimentation d'un renforcement de l'interactivité des débats** ainsi que par l'organisation d'un **premier débat d'actualité**.

1. Une année marquée par une nouvelle forme de débat : le débat d'actualité

Parmi les **32 débats d'initiative sénatoriale**¹ organisés cette année, 17 l'ont été à la demande des groupes politiques, un à l'initiative du Président du Sénat, les autres à la demande des instances sénatoriales : Conférence des Présidents (9, dont 7 ont été organisés à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022), commissions (2), délégations (2), instances temporaires (1).

En application des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, il n'a pas été organisé de débat général en séance publique sur le bilan de l'application des lois. En revanche, **un débat a été consacré le 1^{er} février 2022 au suivi des ordonnances**, attestant de la préoccupation marquée du Sénat pour ce sujet.

2021-2022 a également marqué l'introduction d'un nouveau type de débat : le **débat d'actualité**. Issue des propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, présidé par Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat, ce nouveau type de débat a pour objet de **permettre 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, leurs propositions pouvant être transmises jusqu'à quelques jours avant la date du débat. **Le premier débat d'actualité a ainsi été organisé le 2 février 2022 sur le**

¹ Un tableau récapitulatif de ces débats figure dans le III du tome II du présent rapport.

thème « énergie et pouvoir d'achat » ; le délai de transmission des propositions de thème et de format - discussion générale ou questions/réponses - avait été fixé au 24 janvier à 17 heures afin de permettre une concertation entre les groupes et de prévenir le Gouvernement du sujet retenu.

2. Les nouvelles formules expérimentées pendant l'année 2021-2022

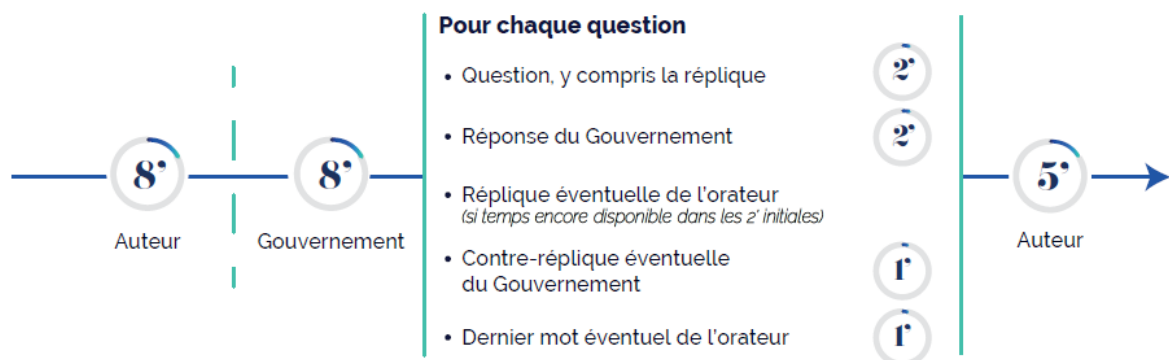
La moitié des débats se sont déroulés suivant une formule de « questions / réponses ». 9 des 32 débats ont revêtu la forme dite « classique », proche d'une discussion générale, et les 7 débats restants, décidés après le rejet de la première partie du projet de loi de finances, à une forme « hybride », mêlant interventions d'orateurs et phase de questions réponses.

Afin de dynamiser encore davantage les discussions en séance plénière, la Conférence des Présidents, réunie le 1^{er} décembre 2021, a décidé d'expérimenter deux nouvelles formules pour ces débats, reprenant une proposition du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat.

Ces nouvelles formules consistent en une facilitation des échanges entre les sénateurs et le Gouvernement :

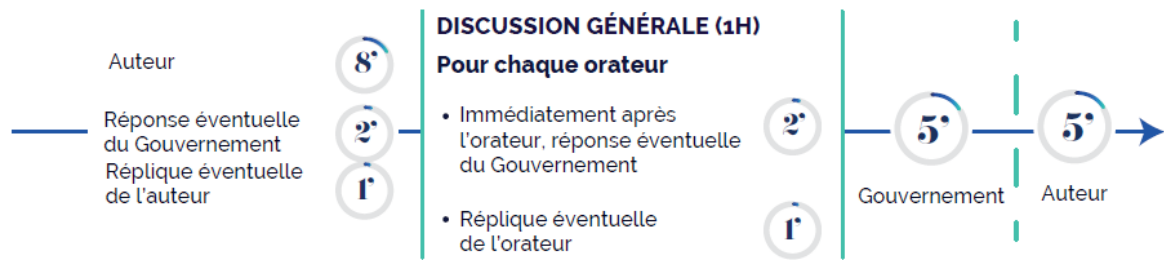
- pour un débat sous forme de questions/réponses : le ministre concerné peut désormais répondre, s'il le souhaite, pendant une minute maximum à l'éventuelle réplique du sénateur (ouverte s'il lui reste du temps sur les 2 minutes de sa question initiale), celui-ci pouvant ensuite, si le ministre a répondu, reprendre la parole pour un dernier mot d'une même durée d'une minute ;

1_SOUS FORME DE QUESTIONS-RÉPONSES



- pour un débat « classique » : le ministre peut désormais répondre à chaque orateur (pendant 2 minutes), qui peut à son tour éventuellement répliquer (pendant 1 minute).

2. SOUS FORME DE DISCUSSION GÉNÉRALE



L'expérience a ainsi été menée à deux reprises, les 4 et 6 janvier 2022, avant qu'un **premier bilan** n'en soit présenté par Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat, à la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 12 janvier 2022. La nouvelle formule s'est ensuite appliquée, toujours à titre expérimental, à tous les débats organisés à partir du 25 janvier 2022, à l'exception de deux d'entre eux, celui sur le suivi des ordonnances (1^{er} février 2022) et celui consécutif à la remise du rapport public annuel de la Cour des comptes (24 février 2022).

Premier bilan de l'expérimentation

L'usage des « contre-répliques » et des « duplicques » au cours des deux débats concernés, tenus les 4 et 6 janvier, respectivement sur la crise du logement et la politique de la ville et sur le partage du travail, a été très contrasté. La possibilité de duplique du Gouvernement a ainsi été peu utilisée (seulement 3 fois pour les 16 questions posées) dans le débat sur le logement mais Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat, a relevé que quand elle l'avait été, les échanges avaient été intéressants, démontrant ainsi l'intérêt du dispositif. La faible utilisation de la duplique s'est a priori expliquée en partie par le nombre minime des répliques des sénateurs à la réponse du ministre.

Dans le débat sur le temps de travail (débat sous forme de discussion générale), le ministre au banc a répondu à 10 des 11 orateurs inscrits et 7 d'entre eux lui ont répliqué, ce qui a permis un renforcement de l'interactivité des échanges et du rythme du débat.

Au cours de ces débats, lorsque le ministre a répondu de manière groupée à plusieurs orateurs, un droit de réplique a été accordé à tous les orateurs concernés.

La Conférence des Présidents a en conséquence décidé de poursuivre cette expérimentation et de la généraliser à l'ensemble des débats, sous réserve, pour les débats organisés sous forme de discussion générale, de permettre aussi au Gouvernement de prendre la parole juste après l'orateur du groupe ou de l'instance auteur de la demande de débat, pour une durée de 2 minutes, l'orateur pouvant lui répliquer pendant 1 minute ; en contrepartie, le temps dont dispose le Gouvernement en conclusion du débat a été réduit de 8 à 5 minutes.

Par la voix du ministre des relations avec le Parlement, le Gouvernement a manifesté sa satisfaction concernant cette nouvelle formule de débat, la jugeant plus interactive et plus vivante.

II. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES

A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En 2021-2022, vingt propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

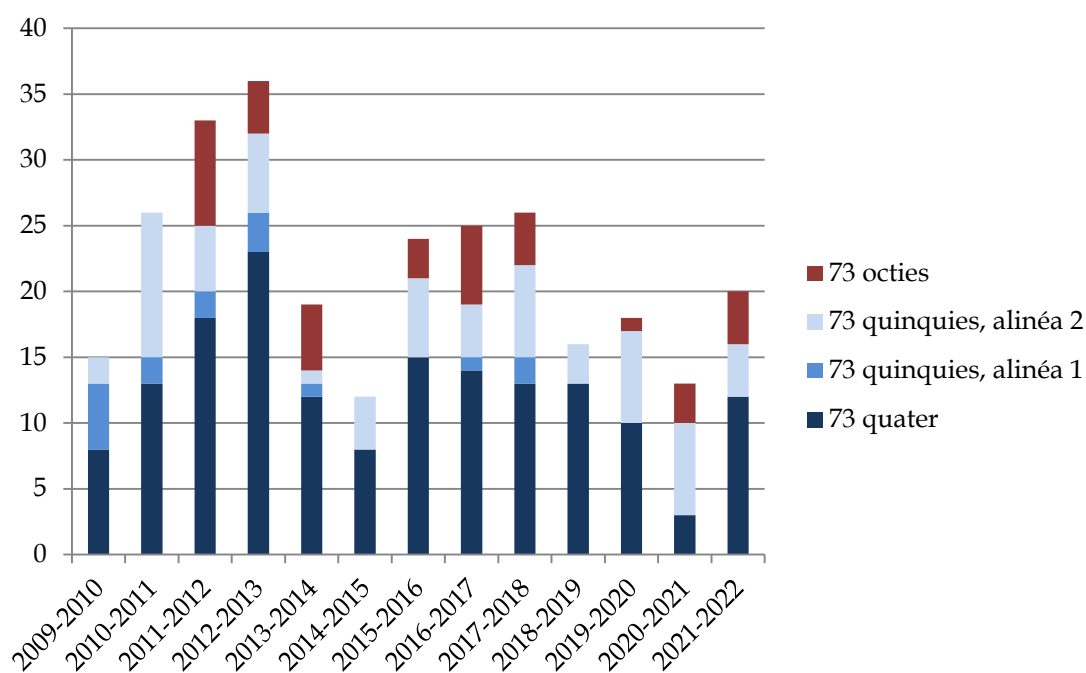
- **douze** par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement ;
- **aucune** par une commission permanente, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement ;
- **quatre** par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement ;
- **une** par un ou plusieurs sénateurs et **trois** 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 quater | Article 73 quinquies, alinéa 1 | Article 73 quinquies, alinéa 2 | Article 73 octies | 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 |

Le nombre total de propositions de résolution européenne déposées en 2021-2022 est le plus élevé des quatre dernières années (+ 7 par rapport à l'année dernière). Il est toutefois inférieur au nombre de propositions de résolution européenne déposées lors des deux dernières années électorales (33 en 2011-2012 et 25 en 2016-2017). Il est également légèrement inférieur à la moyenne des treize dernières années (21,5).

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes

En 2021-2022, 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 ainsi :

| | |
|--|----|
| Commission des affaires économiques | 10 |
| Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées | - |
| Commission des affaires sociales | 1 |
| Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable | 1 |
| Commission de la culture | 3 |
| Commission des finances | - |
| Commission des lois | 5 |

3. L'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 déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte européen lui est envoyée directement, sans examen préalable de la commission des affaires européennes.

Cette faculté accordée aux commissions permanentes, est cependant peu utilisée et peut ne pas donner lieu à une proposition de résolution. **Pour la quatrième 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.

Auto-saisines des commissions compétentes

| Année | Auto-saisine | Commission | Dépôt d'une PPRE |
|-----------|--------------|----------------------|----------------------|
| 2008-2009 | 5 | Finances : 5 | - |
| 2009-2010 | 3 | Aff. étrangères : 2 | Aff. étrangères : 1* |
| | | Lois : 1 | Lois : 1 |
| 2010-2011 | 4 | Culture : 1 | Culture : 1 |
| | | Économie : 2 | Sénateur : 1** |
| | | Finances : 1 | Finances : 1 |
| 2011-2012 | 4 | Aff. Économiques : 1 | - |
| | | Lois : 3 | Lois : 2 |
| 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 | - | - | - |

* Dépôt d'une seule proposition de résolution européenne (n° 433, 2009-2010) portant sur les textes faisant l'objet des deux auto-saisines.

** Dépôt d'une proposition de résolution européenne (n° 19, 2011-2012) par un sénateur, M. Ladislav PONIATOWSKI (UMP) et non par la commission compétente (Économie).

B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES

Pour l'année **2021-2022**, **21 propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat** (contre 9 en 2020-2021, 18 en 2019-2020, 15 dont 2 adoptées en séance publique en 2018-2019, 23 dont 2 adoptées en séance publique en 2017-2018, 24 dont une adoptée en séance publique en 2016-2017, 21 dont 2 adoptées en séance publique en 2015-2016, 12 dont 2 adoptées en séance publique en 2014-2015, 23 dont 1 adoptée en séance

publique en 2013-2014, 32 dont 3 adoptées en séance publique en 2012-2013 ainsi qu'en 2011-2012). **Aucune n'a été examinée en séance publique.**

1. Vingt-et-une propositions de résolution européenne devenues résolutions du Sénat

En l'absence de demande d'inscription à l'ordre du jour dans le délai de trois jours mentionné à l'alinéa 3 de l'article 73 *quinquies* du Règlement, une proposition de résolution européenne devient résolution du Sénat.

En **2021-2022, vingt-et-une propositions** de résolution européenne, dont une déposée en 2020-2021, sont ainsi **devenues résolutions du Sénat** (contre 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 :

- **douze propositions déposées en application de l'article 73 quater** : pour deux d'entre elles, la commission au fond a déposé un rapport et formellement adopté la proposition de résolution¹ ; dans tous les autres cas, le texte initial de la commission des affaires européennes a été considéré comme adopté par la commission compétente saisie au fond, cette dernière n'ayant pas déposé de rapport dans le délai d'un mois qui lui était imparti² ;

- **cinq propositions déposées en application de l'article 73 quinquies**, deux d'entre elles ayant fait l'objet d'un rapport de la commission saisie au fond ;

- **quatre propositions déposées en application de l'article 73 octies**, devenues résolutions sans dépôt de rapport de la commission des affaires européennes ni de la commission au fond.

2. Aucune proposition de résolution européenne examinée en séance plénière

En **2021-2022**, pour la troisième année consécutive, **aucune proposition de résolution n'a été examinée**, ni donc adoptée, **en séance publique.**

¹ La proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables et la proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030.

² Cf. articles 73 quinquies, alinéa 4, et 73 octies, alinéa 3, du Règlement.

Propositions de résolution européenne débattues en séance plénière

| Année | Adoptées | Rejetées |
|-----------|----------|----------|
| 2009-2010 | - | 3 |
| 2010-2011 | 1 | - |
| 2011-2012 | 1 | - |
| 2012-2013 | 3 | - |
| 2013-2014 | 1 | - |
| 2014-2015 | 2 | - |
| 2015-2016 | 2 | - |
| 2016-2017 | 1 | 1 |
| 2017-2018 | 2 | - |
| 2018-2019 | 2 | - |
| 2019-2020 | - | - |
| 2020-2021 | - | - |
| 2021-2022 | - | - |

III. SEPT PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES

Au cours de l'année 2021-2022, **18 propositions de résolution ont été déposées** en application de l'article 34-1 de la Constitution (contre 21 l'an dernier) et **8 ont été examinées en séance publique, dont 7 adoptées** (sur les 6 examinées en séance publique l'an dernier, 5 avaient été adoptées).

Cette année, **trois des propositions examinées l'ont été durant une semaine d'initiative et cinq sur une semaine de contrôle. Deux ont été inscrites à l'ordre du jour par un groupe d'opposition ou minoritaire, dans le cadre d'un espace réservé. Quatre l'ont été à l'initiative du groupe Les Républicains et deux à l'initiative du groupe UC.**

Parmi les six propositions examinées l'année dernière, trois avaient été inscrites par un groupe d'opposition ou minoritaire, dont deux dans le cadre d'un espace réservé. Deux des trois autres l'avaient été à l'initiative du groupe Les Républicains (semaine de contrôle), la dernière à l'initiative du Président du Sénat.

**Liste des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1
de la Constitution examinées en séance
Année parlementaire 2021-2022**

| Proposition de résolution | Auteur de la demande d'inscription | Type de semaine | Date/sort d'examen |
|--|---|--------------------------------|---------------------------|
| n° 647 (2020-2021) de M. Pascal ALLIZARD et plusieurs de ses collègues, portant sur la nécessité de reconnaître le Gouvernement d'unité nationale de Birmanie | Groupe Les Républicains | Contrôle | 05.10.2021 Adoption |
| n° 701 (2020-2021) de MM. Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE et plusieurs de leurs collègues, portant sur la lutte contre toutes les formes d'antisémitisme | Groupe Les Républicains | Contrôle | 05.10.2021 Adoption |
| n° 839 rectifié bis (2020-2021) de M. Patrice JOLY et plusieurs de ses collègues, demandant la mise en place d'un Agenda rural européen | Groupe SER | Initiative (espace réservé) | 04.11.2021 Adoption |
| n° 6 (2021-2022) de M. Laurent LAFON et plusieurs de ses collègues, pour une meilleure prise en compte de la qualité de la vie étudiante, pour renforcer l'accompagnement des étudiants à toutes les étapes de leur parcours et pour dynamiser l'ancrage territorial de l'enseignement supérieur | Groupe UC | Contrôle | 04.01.2022 Adoption |
| n° 30 rectifié (2021-2022) de MM. Jean-François LONGEOT, Jean-Pierre MOGA et plusieurs de leurs collègues, tendant au développement de l'agrivoltaïsme en France | Groupe UC | Contrôle | 04.01.2022 Adoption |
| n° 39 rectifié (2021-2022) de MM. Didier MANDELLI, Ronan DANTEC, Jean-François LONGEOT et plusieurs de leurs collègues, visant à affirmer la nécessité d'un accord ambitieux lors de la COP26 de Glasgow permettant de garantir l'application effective de l'Accord de Paris sur le climat | Groupe Les Républicains | Initiative | 02.11.2021 Adoption |

| Proposition de résolution | Auteur de la demande d'inscription | Type de semaine | Date/sort d'examen |
|---|------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| n° 228 rectifié (2021-2022) de M. Pierre LAURENT et plusieurs de ses collègues, invitant le Gouvernement à relancer une initiative internationale multilatérale visant à la concrétisation d'une solution à deux États et à la reconnaissance d'un État palestinien par la communauté internationale, aux côtés d'Israël pour une paix juste et durable entre les peuples | Groupe CRCE | Initiative (espace réservé) | 09.12.2021 Rejet |
| n° 231 rectifié (2021-2022) de M. Christian CAMBON, appelant le Gouvernement à œuvrer à l'adoption d'une déclaration de la fin de la guerre de Corée | Groupe Les Républicains | Contrôle | 05.01.2022 Adoption |

IV. LE QUESTIONNEMENT

A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

Après l'adaptation du format des séances de questions d'actualité au contexte sanitaire lors de la session précédente, la session 2021-2022 marque un retour à la normale avec toutefois un nombre de séances limité par l'interruption des travaux parlementaires en séance publique entre mars et juin 2022.

1. Une organisation pérennisée

La séance hebdomadaire de **questions d'actualité au Gouvernement (QAG)** se tient depuis octobre 2019 le mercredi à 15 heures¹.

Elle comprend 16 questions réparties entre les groupes politiques ainsi qu'une 17^e question attribuée à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG) toutes les 8 séances. Cette répartition, qui tient compte de l'importance numérique des groupes et attribuée à chacun au moins une question par séance, est inchangée depuis le renouvellement sénatorial de septembre 2020.

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.

22 séances de QAG se sont tenues **en 2021-2022** (19 séances durant la session ordinaire avant la suspension des travaux en séance publique le 25 février, 3 séances au cours de la session extraordinaire de juillet-août) contre **36 séances en 2020-2021 et 38 en 2019-2020**. L'année 2021-2022 compte autant de séances (22) que l'année 2016-2017, et plus que l'année 2011-2012 (14 séances), périodes également marquées par une suspension des travaux liée aux échéances électorales.

2. Un calendrier adapté en cours de session

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 qu'une séance de questions orales. Ainsi, le calendrier initial de la session 2021-2022 prévoyait seulement une séance de questions orales au cours de la semaine du 29 novembre 2021.

Toutefois, l'ordre du jour fut modifié le 23 novembre 2021 à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022. La semaine prévue à l'origine pour l'examen des missions fut transformée en semaine de contrôle et une séance de questions d'actualité inscrite à l'ordre du jour du mercredi 1^{er} décembre 2021.

3. Un nombre de questions record pour une année électorale

355 questions ont été posées durant la session 2021-2022, soit une **moyenne de 16,1 questions pour chacune des 22 séances**.

La nouvelle organisation des séances a permis aux sénateurs de poser **105 questions d'actualité de plus (+ 42 %)** que lors de la précédente année d'élections présidentielle et législatives en 2016-2017.

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

| | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre de questions posées | 250 | 423 | 460 | 516 | 580 | 355 |
| Nombre de séances | 22 | 35 | 37 | 38 | 36 | 22 |
| Moyenne nombre questions/séances | 11,4 | 12,1 | 14,4 | 13,6 | 16,1 | 16,1 |

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit :

| Groupe politique | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|
| Les Républicains | 152 | 197 | 121 |
| Socialiste, Écologiste et Républicain | 101 | 108 | 66 |
| Union Centriste | 76 | 90 | 55 |
| RDPI | 51 | 36 | 22 |
| CRCE | 38 | 36 | 22 |
| Les Indépendants | 38 | 36 | 22 |
| RDSE | 51 | 36 | 22 |
| GEST | - | 36 | 22 |
| Non-Inscrits | 9 | 5 | 3 |
| Total | 516 | 580 | 355 |

Ces 355 questions d'actualité au Gouvernement ont été posées par **219 sénateurs distincts**, contre 288 sénateurs en 2020-2021 et 259 sénateurs en 2019-2020. Parmi les 219 orateurs, 3 ont posé 4 questions d'actualité, 28 ont posé 3 questions, 71 ont posé 2 questions et 117 sont intervenus une seule fois.

4. Une forte présence des sénateurs



L'application de l'article 23 *bis* du Règlement relatif à la présence des sénateurs en séance publique et en commission était suspendue pour 15 de ces 22 séances en raison de la crise sanitaire et sur décision de la Conférence des Présidents.

Pour autant, **255 sénateurs et 24 membres du Gouvernement** (contre respectivement 201 et 17 l'année précédente) ont été en moyenne présents dans l'hémicycle à chacune des séances des sessions ordinaire et extraordinaire de 2021-2022. Pour sa part, le Premier ministre Jean CASTEX a participé à 17 des 19 séances¹ et la Première ministre Élisabeth BORNE à chacune des 3 séances de la session extraordinaire suivant sa nomination.

¹ Le Premier ministre, positif au covid-19, n'a pu être présent aux séances des 24 novembre et 1^{er} décembre 2021.

Les trois séances de la session extraordinaire en juillet 2022 ont réuni en moyenne 30 membres du Gouvernement en plus de la Première ministre.

5. L'appropriation du droit de réplique par les sénateurs

Lors de leurs 22 réponses, le Premier ministre Jean CASTEX puis la Première ministre Élisabeth BORNE dont le temps de parole, selon l'usage, n'est pas limité, ont systématiquement dépassé les 2 minutes imposées aux autres orateurs, avec une intervention moyenne de 3 minutes et 44 secondes.

Le **droit de réplique** a été exercé pour **plus de 70 % des questions posées** (249 répliques pour les 355 questions inscrites, contre 56 % en 2020-2021). Cette proportion montre la pleine appropriation par les sénateurs de cette faculté, auparavant exercée une fois sur deux environ. Les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont recouru le plus souvent à cette faculté pour 82 % de leurs questions posées. En revanche, le groupe RDPI n'a répliqué que pour 9 % de ses questions, soit 2 répliques sur 22 questions posées.

B. UNE ANNÉE D'INNOVATIONS POUR LES QUESTIONS ORALES

Du fait de la suspension prolongée des travaux en séance plénière liée aux échéances électorales, le niveau record de questions orales déposées et discutées atteint au cours de l'année 2020-2021 n'a pas été égalé en 2021-2022. Pour autant, cet exercice a été marqué par des innovations notables destinées à faciliter toujours davantage le recours à cet instrument du contrôle très prisé des parlementaires.

1. Un niveau soutenu du nombre de dépôts

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, seules **9 séances de questions orales** ont été organisées, contre 11 en 2020-2021. Pourtant, le **nombre de questions déposées - 537 -** n'a pratiquement pas baissé par rapport au niveau record - 548 -, constaté en 2020-2021. Plusieurs explications peuvent être avancées.

L'essentiel des questions orales déposées au cours de l'année, (490 sur 537, soit 91,2 %), l'ont été entre le 1^{er} octobre 2021 et le 10 février 2022, c'est-à-dire pendant que le Sénat tenait séance, avant qu'il ne suspende ses travaux jusqu'à la fin de la législature. La perspective d'une inscription prochaine à l'ordre du jour incite en effet traditionnellement les sénateurs à déposer une question orale plutôt qu'une question écrite.

Or, lors de sa réunion du 21 septembre 2021, la Conférence des Présidents a adapté les **temps de parole** de façon à **permettre la discussion d'un plus grand nombre de questions à chaque séance**. Il s'agissait d'une

recommandation du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, dont le rapporteur était Mme Pascale GRUNY, vice-président du Sénat. Depuis le 1^{er} octobre 2021, le temps global accordé à chaque sénateur pour présenter sa question et, le cas échéant, répliquer à la réponse du ministre, a été réduit de 2 minutes 30 à 2 minutes. Le temps laissé au ministre pour lui répondre a subi la même évolution. Ainsi, le nombre de questions inscrites à une séance a pu atteindre jusqu'à 45 (lors des séances des mardis 19 octobre 2021 et 15 février 2022), et il a régulièrement dépassé les 40 (séances des mardis 30 novembre 2021, du 14 décembre 2021, du 18 et du 25 janvier 2022). Ce qui autrefois était exceptionnel (record de la séance du mardi 5 novembre 2020 avec 42 questions¹) constitue désormais la norme.

Par ailleurs, deux innovations relatives aux modalités de dépôt des questions orales s'appliquent depuis le 1^{er} octobre 2021. Elles ont été **introduites dans le Règlement du Sénat** par la résolution du 1^{er} juin 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.

La première d'entre elles concerne le **délai prévu entre le dépôt de la question orale et son inscription à l'ordre du jour**. Une question orale doit désormais avoir été déposée « *au plus tard le lundi de la semaine précédant* » la séance au cours de laquelle elle est discutée (article 77, alinéa 3, du Règlement), et non plus « *huit jours au moins avant* » celle-ci. Les séances de questions orales se tenant plus souvent que par le passé un autre jour de la semaine que le mardi, cette nouvelle règle offre un meilleur point de repère, à jour fixe.

La seconde innovation concerne la **transformation de questions écrites en questions orales**. L'article 75, alinéa 3, du Règlement du Sénat prévoit désormais que la question convertie « *prend 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, une incitation supplémentaire est ainsi donnée aux sénateurs qui choisissent de reprendre sous la forme de question orale une question écrite restée sans réponse au-delà du délai réglementaire de deux mois. **40 questions orales ont ainsi résulté de transformations en 2021-2022** (contre 27 en 2020-2021 et 12 en 2019-2020).

La répartition entre les groupes politiques des 537 questions orales déposées en 2021-2022 place aux premiers rangs les groupes les plus nombreux. Ainsi, le groupe Les Républicains compte 251 questions (46,7 % des dépôts). Viennent ensuite le groupe Union Centriste avec 113 questions, soit 21 % des dépôts et 1,9 question en moyenne par membre du groupe

¹ Cette séance, d'une durée inhabituelle de 3 h 50 minutes, s'inscrivait à la suite de l'annulation de deux séances programmées les 20 octobre et 3 novembre 2020.

- soit la moyenne la plus élevée -, puis le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain avec 82 questions (15,2 % des dépôts).

Si 186 sénateurs différents ont déposé une question orale au cours de l'année 2021-2022, ce moyen de contrôle, qui est une prérogative individuelle, est en effet particulièrement prisé de certains sénateurs, voire de certains membres de certains groupes (Union Centriste ou communiste républicain citoyen et écologiste par exemple) qui y recourent plus volontiers que d'autres.

Évolution par groupes 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 |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Les Républicains | 209 (44,8 %) | 137 (38,7 %) | 254 (46,3 %) | 251 (46,7 %) |
| Socialiste et républicain puis Socialiste, Écologiste et Républicain | 84 (18,0 %) | 71 (20,1 %) | 91 (16,6 %) | 82 (15,3 %) |
| UC | 94 (20,1 %) | 71 (20,1 %) | 103 (18,7 %) | 113 (21,0 %) |
| LaREM puis RDPI | 23 (4,9 %) | 22 (6,2 %) | 30 (5,5 %) | 23 (4,3 %) |
| CRCE | 25 (5,4 %) | 24 (6,7 %) | 26 (4,7 %) | 16 (3,0 %) |
| Les Indépendants | 5 (1,1 %) | 7 (2,0 %) | 11 (2,0 %) | 10 (1,9 %) |
| RDSE | 25 (5,4 %) | 17 (4,8 %) | 16 (2,9 %) | 23 (4,3 %) |
| GEST ¹ | | | 12 (2,2 %) | 17 (3,2 %) |
| NI | 2 (0,4 %) | 5 (1,4 %) | 5 (0,9 %) | 2 (0,4 %) |
| TOTAL | 467 | 354 | 548 | 537 |

C'est au ministre de la santé, comme l'année dernière, qu'ont été adressées en 2021-2022 le plus grand nombre de questions (104, si l'on additionne les questions adressées au ministre des solidarités et de la santé et celles posées à son successeur, ministre de la santé et de la prévention). Arrivent ensuite les ministres chargés de l'intérieur (49 questions), de la transition écologique (49 questions) et de l'agriculture (44 questions). Si les ministres de la cohésion des territoires (40 questions), de l'économie et des finances (30 questions) et de l'éducation nationale (27 questions) restent parmi les plus sollicités, l'ensemble des champs de l'action gouvernementale

¹ Création du groupe Écologiste – Solidarité et territoires le 6 octobre 2020.

font l'objet de questions orales, traduction concrète de la simplicité du recours à cet outil qui permet d'aborder tous les sujets.

Celles-ci portent aussi bien sur des sujets locaux (situation de la médecine légale en Vendée, projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie, projet de parc éolien de Guiscard...) que sur des points d'intérêt national (règles procédurales *sui generis* en matière de diffamation, éligibilité au Pass'Sport ou politique des appels à projet à titre d'exemple). L'Europe (spécificité des bacs fluviaux à passager et droit de l'Union européenne, politique européenne relative à la filière spatiale) comme les problématiques internationales (politique migratoire de l'Algérie et déchéance de nationalité) sont également des sujets régulièrement présents aux séances de questions orales.

En l'absence de réponse à leurs courriers et courriels, certains sénateurs choisissent délibérément ce mode de questionnement pour obtenir enfin la réponse attendue du ministre.

Répartition des questions orales déposées par ministère Année 2021-2022

| | |
|--|----|
| Premier ministre | 7 |
| Affaires européennes | 1 |
| Agriculture et alimentation | 33 |
| Agriculture et souveraineté alimentaire | 11 |
| Armées | 4 |
| Biodiversité | 3 |
| Citoyenneté | 1 |
| Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales | 40 |
| Collectivités territoriales | 17 |
| Commerce extérieur, attractivité et Français de l'étranger | 1 |
| Comptes publics | 20 |
| Culture | 9 |
| Économie, finances et relance | 13 |
| Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 17 |
| Éducation nationale et jeunesse | 9 |
| Éducation nationale, jeunesse et sports | 18 |

| | |
|---|----|
| Éducation prioritaire | 1 |
| Égalité femmes-hommes, diversité et égalité des chances | 1 |
| Enfance | 2 |
| Enfance et familles | 2 |
| Enseignement supérieur et recherche | 1 |
| Enseignement supérieur, recherche et innovation | 4 |
| Europe | 3 |
| Europe et affaires étrangères | 8 |
| Industrie | 2 |
| Intérieur | 25 |
| Intérieur et outre-mer | 24 |
| Justice | 11 |
| Logement | 6 |
| Mémoires et anciens combattants | 1 |
| Mer | 3 |
| Organisation territoriale et professions de santé | 1 |
| Outre-mer | 4 |
| Personnes handicapées | 10 |
| Petites et moyennes entreprises, commerce, artisanat et tourisme | 2 |
| Retraites et santé au travail | 2 |
| Ruralité | 1 |
| Santé et prévention | 31 |
| Solidarités, autonomie et personnes handicapées | 5 |
| Solidarités et santé | 73 |
| Sports, jeux Olympiques et Paralympiques | 2 |
| Tourisme, Français de l'étranger et francophonie | 2 |
| Tourisme, Français de l'étranger, francophonie, petites et moyennes entreprises | 3 |
| Transformation et fonction publiques | 2 |
| Transition écologique | 30 |
| Transition écologique et cohésion des territoires | 19 |
| Transition énergétique | 6 |

| | |
|--|------------|
| Transition numérique et communications électroniques | 8 |
| Transition numérique et télécommunications | 3 |
| Transports | 24 |
| Travail, emploi et insertion | 8 |
| Travail, plein emploi et insertion | 1 |
| Ville | 1 |
| Ville et logement | 1 |
| TOTAL | 537 |

2. La réduction du délai d'inscription et son prolongement

Alors que, pendant l'année 2016-2017, dernier exercice comparable, 160 questions orales avaient été discutées au cours de 7 séances, **339 questions orales ont pu être posées au long des 9 séances tenues en 2021-2022**. La réforme des temps de parole a ainsi permis à un grand nombre de sénateurs - 182 - de présenter au moins une question pendant la session, malgré les contraintes liées au calendrier électoral.

Cette procédure compte des fidèles : en 2021-2022, 2 sénateurs ont posé six questions, 3 autres cinq, 6 quatre.

Si l'article 77, alinéa 1 du Règlement du Sénat prévoit que « *la matinée de la séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales* », 2 séances se sont néanmoins tenues un jeudi d'une semaine de contrôle, comme l'avait préconisé le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat (7 octobre 2021, 3 février 2022 ; avec 27 questions discutées en moyenne). En outre, une séance a pu être organisée au cours de la session extraordinaire (2 août 2022).

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour a encore diminué, pour s'élever à **42 jours**, contre 69 en 2020-2021 et 80 en 2019-2020.

214 questions, soit 63 % des questions discutées l'ont été dans les trente jours suivant leur dépôt, et 67 autres entre 31 et 60 jours après leur publication au *Journal officiel*. Au total, 281 questions, soit 82 %, ont été examinées dans un délai de deux mois. Cette statistique explique l'appétence des sénateurs pour l'outil des questions orales, **avec cette perspective d'une inscription rapide en séance plénière**.

Répartition par groupes des questions orales discutées en séance publique

| Groupes | Questions discutées en 2017-2018 | Questions discutées en 2018-2019 | Questions discutées en 2019-2020 | Questions discutées en 2020-2021 | Questions discutées en 2021-2022 |
|--|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Les Républicains | 121 (39,2 %) | 166 (42,5 %) | 128 (41,4 %) | 189 (44,9 %) | 147 (43,4 %) |
| Socialiste et républicain puis Socialiste, Écologiste et Républicain | 83 (26,9 %) | 89 (22,8 %) | 61 (20,0 %) | 77 (18,3 %) | 61 (17,9 %) |
| UDI-UC puis UC | 47 (15,2 %) | 67 (17,1 %) | 56 (18,1 %) | 75 (17,8 %) | 61 (18,0 %) |
| LaREM puis RDPI | 9 (2,9 %) | 18 (4,6 %) | 20 (6,5 %) | 20 (4,7 %) | 19 (5,6 %) |
| CRC puis CRCE | 20 (6,5 %) | 22 (5,6 %) | 17 (5,4 %) | 23 (5,5 %) | 15 (4,4 %) |
| Les Indépendants | 9 (2,9 %) | 7 (1,8 %) | 7 (2,2 %) | 10 (2,4 %) | 7 (2,1 %) |
| RDSE | 14 (4,5 %) | 20 (5,1 %) | 17 (5,4 %) | 12 (2,9 %) | 17 (5,0 %) |
| Écologiste puis GEST | - | - | - | 10 (2,4 %) | 11 (3,2 %) |
| NI | 6 (1,9 %) | 2 (0,5 %) | 3 (0,9 %) | 5 (1,2 %) | 1 (0,3 %) |
| TOTAL | 309 | 391 | 309 | 421 | 339 |

3. Le déroulement des séances

La présence des ministres « compétents » est le principal sujet de préoccupation lors des séances de questions orales.

a) Des dépassements de temps de parole sans conséquence

En théorie, le temps nécessaire à l'examen d'une question, en 2021-2022, était de 4 minutes à raison de 2 minutes pour les sénateurs, y compris la réplique, et de 2 minutes pour les réponses des ministres.

Pour l'ensemble des 339 questions discutées, le Gouvernement s'est exprimé 23 minutes de plus que la durée à laquelle il pouvait prétendre pour répondre, c'est-à-dire un dépassement moyen de 4 secondes bien qu'inégalement constaté selon les ministres. L'ensemble des dépassements de temps de parole des sénateurs a atteint 25 minutes, soit un excédent moyen de 4 secondes par question, ce qui reste limité et à un niveau comparable à celui du Gouvernement.

b) Une présence gouvernementale appréciable mais perfectible

Comme chaque année, ce sont les ministres délégués et secrétaires d'État qui ont été les plus sollicités pour répondre aux questions orales. Ainsi, M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles, a répondu 41 fois, le plus souvent en lieu et place du ministre des solidarités et de la santé. Mme Brigitte BOURGUIGNON, ministre déléguée chargée de l'autonomie (32 questions), Mme Bérangère ABBA, secrétaire d'État chargée de la biodiversité (31 réponses) et M. Jean-Baptiste DJEBBARI, ministre délégué chargé des transports (24 réponses), figurent en tête des ministres les plus assidus.

Cependant, au cours de l'année 2021-2022, **29 membres du Gouvernement** différents se sont succédé pour répondre, parmi lesquels des ministres de plein exercice comme M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture (8 réponses), ou Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur (9 réponses).

Lors de la séance du 14 décembre 2021, M. Éric DUPOND-MORETTI, garde des sceaux, ministre de la justice, a répondu à 2 questions, comme il lui était arrivé de le faire lors de la précédente année parlementaire. Exceptionnelle, la présence d'un ministre « régalien » est toujours appréciée des sénateurs pour qui, par ailleurs, il importe que leur réponde le ministre interrogé ou, à tout le moins, un membre du pôle ministériel concerné, fût-il ministre délégué ou secrétaire d'État.

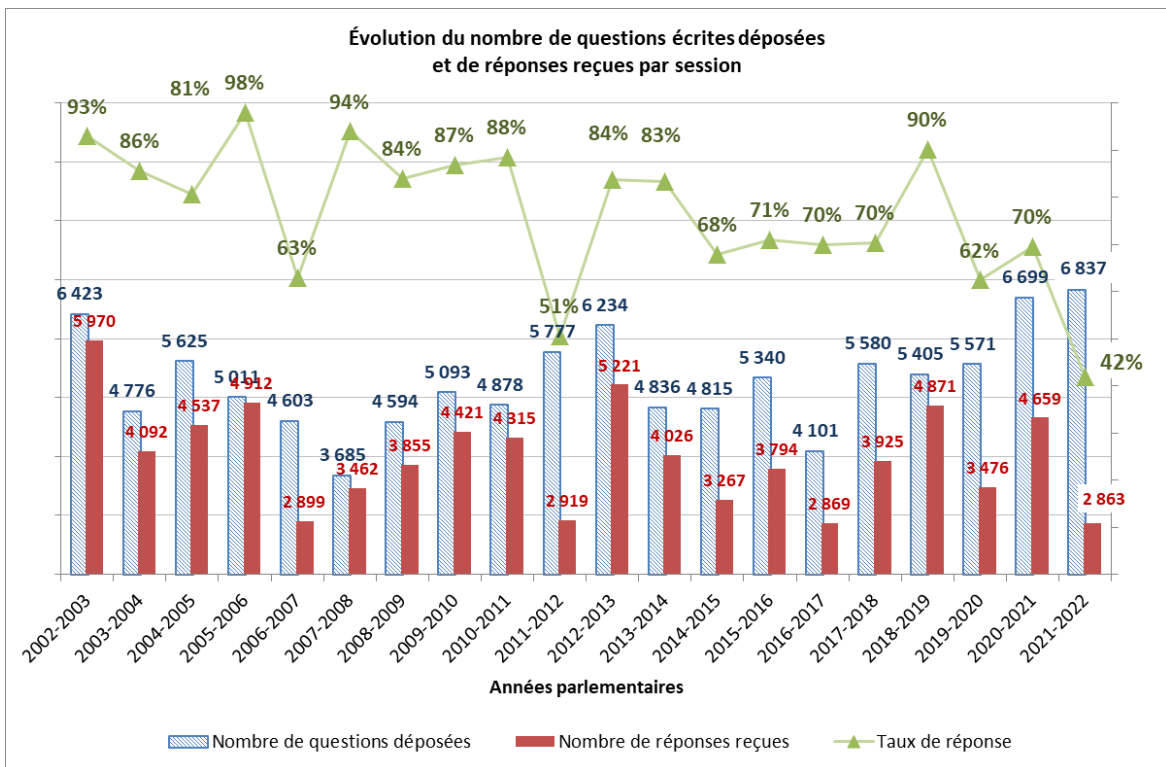
Cette légitime préoccupation a conduit le Président du Sénat, notant que des secrétaires d'État répondaient régulièrement à des questions hors de leur champ de compétences, à intervenir lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 1^{er} décembre 2021 pour attirer l'attention du Gouvernement sur ce point. S'il a souligné la présence régulière à ces séances de plusieurs ministres de plein exercice (cf. *supra*), le Président a regretté que tous ne suivent pas cet exemple, certains ne venant jamais répondre en séance aux questions orales qui leur sont adressées.

Pour les ministres présents aux séances de questions orales, la dernière année parlementaire a connu un exemple rarissime de déport, celui de Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre déléguée chargée de l'industrie, au titre de ses anciennes fonctions de directrice générale de la Compagnie des Alpes. C'est donc Mme Brigitte BOURGUIGNON, ministre

déléguée chargée de l'autonomie, qui a répondu à la question de M. Jean-Yves ROUX sur l'avenir des centres de vacances en milieu rural.

C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN DOUBLE RECORD

Avec **6 837 questions écrites déposées** et **2 863 réponses reçues**, l'année 2021-2022 est marquée par un **double record** sur les vingt dernières années : **le plus grand nombre de questions posées et le plus petit nombre de réponses obtenues**, conduisant à un taux de réponse de 42 % jamais connu sous la V^e République.



1. Un instrument toujours plébiscité par les sénateurs

Le nombre des questions écrites déposées en 2021-2022 (6 837, soit + 2 % comparé à 2020-2021) est **le plus important des vingt dernières années**, confirmant le recours largement répandu à cet outil de contrôle qui se caractérise par son usage aisé et permanent.

La faculté de déposer à tout moment une question écrite a été d'autant plus utilisée qu'elle était le seul mode de questionnement alors à la disposition des sénateurs, pendant une partie de cette année marquée par l'interruption des travaux parlementaires en séance publique entre février et juin 2022. La tendance observée lors des précédentes années présidentielles était plus faible (4 101 questions en 2016-2017 et 5 777 questions en 2011-2012).

Près de **10 % des questions déposées étaient des questions de rappel** (653) visant à relancer le ministre destinataire d'une question restée sans réponse depuis plus de deux mois.

Enfin, lors des trois premiers mois de la XVI^e législature, le nombre de questions déposées a été largement abondé par un nombre important de **questions caduques redéposées**.

En effet, lors de sa réunion du 30 juin 2022, comme il est d'usage au début d'une nouvelle législature, la Conférence des Présidents a déclaré la caducité de toutes les questions écrites restées sans réponse : 6 402 questions écrites ont été déclarées caduques, contre 4 370 questions écrites en 2017.

Cette caducité générale s'inscrivait à la suite de la caducité annuelle, appliquée au début de chaque année parlementaire.

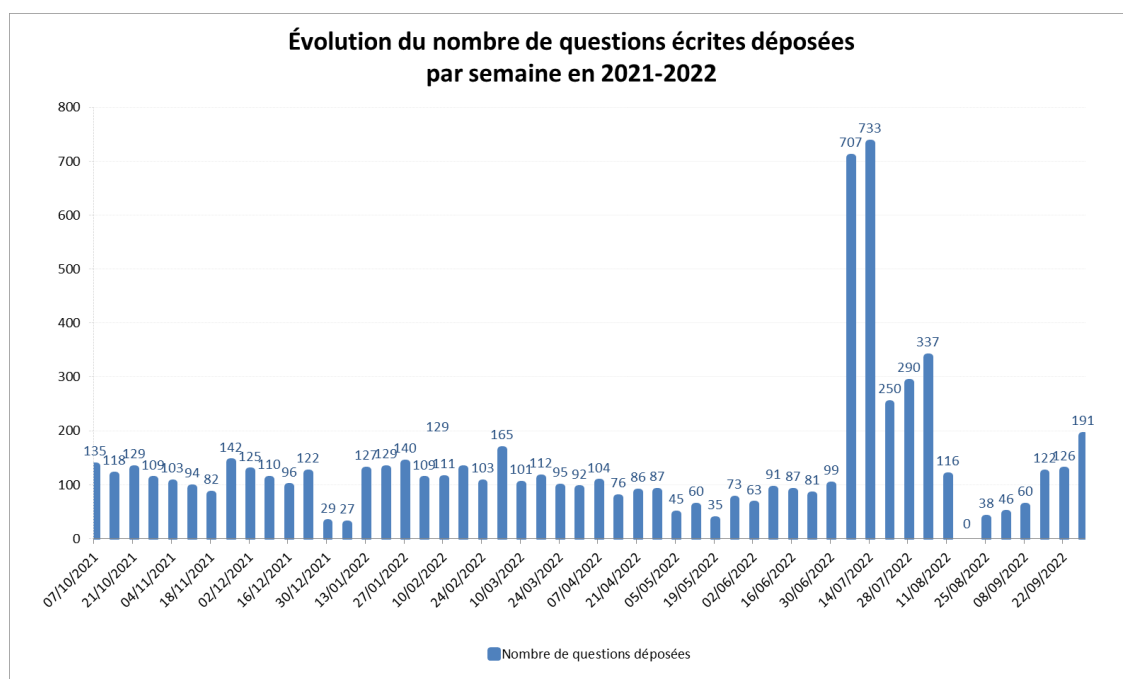
Les caducités annuelles

Conformément à la règle fixée par la Conférence des Présidents du Sénat lors de sa réunion du 2 avril 1986, sont déclarées caduques, au début de chaque session ordinaire, les questions écrites déposées depuis plus de deux ans et restées sans réponse.

En conséquence, à l'ouverture de la session 2021-2022 ont été déclarées caduques 657 questions écrites - incluant leurs éventuelles questions de rappel - devenues sans objet.

Au quotidien, en outre, sont effectués au fil de l'eau des retraits qui sont liés au souhait de l'auteur de renoncer à sa question (36 questions au cours de l'année). S'y ajoutent les retraits automatiques consécutifs à la cessation de mandats sénatoriaux (9 questions).

Au 30 septembre 2022, parmi les 6 402 questions déclarées caduques à la fin de la XV^e législature, 2 071 avaient été redéposées (soit 32 % d'entre elles et 30 % du total des questions déposées sur la période considérée). Plus de 700 questions ont été déposées lors de chacune des deux semaines suivant la déclaration de caducité, dépassant le précédent record de 608 questions écrites enregistrées la semaine du 3 juillet 1997, après les élections législatives. Le nombre de questions écrites sur l'année 2021-2022 en a été augmenté d'autant, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



En moyenne, un sénateur a déposé 20 questions écrites en 2021-2022. **85 % des sénateurs (295) ont déposé au moins une question écrite durant cette session** (316 en 2020-2021). Le nombre de questions posées diffère cependant très sensiblement d'un élu à un autre ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après.

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 2019-2020 Nombre de sénateurs | 4 | 13 | 66 | 72 | 154 (29) |
| Session 2020-2021 Nombre de sénateurs | 6 | 15 | 84 | 82 | 129 (14) |
| Session 2021-2022 Nombre de sénateurs | 6 | 21 | 74 | 64 | 130 (27) |

La répartition des dépôts par groupe politique traduit l'utilisation, par chaque sénateur, de cet outil à leur seule disposition : le rapport entre le nombre total des dépôts réalisés par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain qui réunit 19 % des sénateurs, est à l'origine de 12 % des dépôts, les questions des Non-inscrits, qui représentent 1 % des sénateurs, représentent 9 % du total.

Répartition par groupes politiques des questions écrites déposées

| Groupes | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Les Républicains | 2 115 | 2 976 | 2 902 |
| | 38 % | 44 % | 42 % |
| Socialiste, Écologiste et Républicain | 1 027 | 798 | 827 |
| | 18 % | 12 % | 12 % |
| UC | 953 | 1 215 | 1 246 |
| | 17 % | 18 % | 18 % |
| LaREM puis RDPI | 124 | 112 | 149 |
| | 2 % | 2 % | 2 % |
| CRCE | 357 | 401 | 385 |
| | 6 % | 6 % | 6 % |
| Les Indépendants | 128 | 153 | 187 |
| | 2 % | 2 % | 3 % |
| RDSE | 285 | 362 | 281 |
| | 5 % | 5 % | 4 % |
| Écologiste - Solidarité et territoires* | - | 62 | 96 |
| | | 1 % | 1 % |
| NI | 582 | 620 | 764 |
| | 10 % | 9 % | 11 % |
| Total | 5 571 | 6 699 | 6 837 |

* Création du groupe écologiste - Solidarité et Territoires le 5 octobre 2020.

En ce qui concerne l'objet des questions, les trois **ministères les plus interrogés** sont, par ordre décroissant, le **ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, celui de la santé et de la prévention et celui de l'économie.**

Si le classement évolue au fil des sessions et des sujets d'actualité ainsi que des attributions ministérielles, ce qui explique la première position du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la liste des ministères les plus interrogés restent toutefois stable au fil des années comme le retrace le tableau ci-après.

| 2019-2020 | | 2020-2021 | | 2021-2022 | |
|--|--------------|--|-------|--|-------|
| Solidarités et santé | 1 035 | Solidarités et santé | 1 379 | Transition écologique et cohésion des territoires | 1 317 |
| Économie, finances et relance | 818 | Économie, finances et relance | 1 089 | Santé et prévention | 1 213 |
| Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales | 610 | Transition écologique | 656 | Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 657 |
| Transition écologique | 586 | Intérieur | 574 | Intérieur et outre-mer | 641 |
| Intérieur | 541 | Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales | 559 | Agriculture et souveraineté alimentaire | 438 |
| Agriculture et alimentation | 449 | Agriculture et alimentation | 509 | Éducation nationale et jeunesse | 329 |
| Total des 6 ministères les plus interrogés | 4 039 | 4 766 | | 4 595 | |
| Poids dans le total des questions écrites déposées | 73 % | 71 % | | 67 % | |

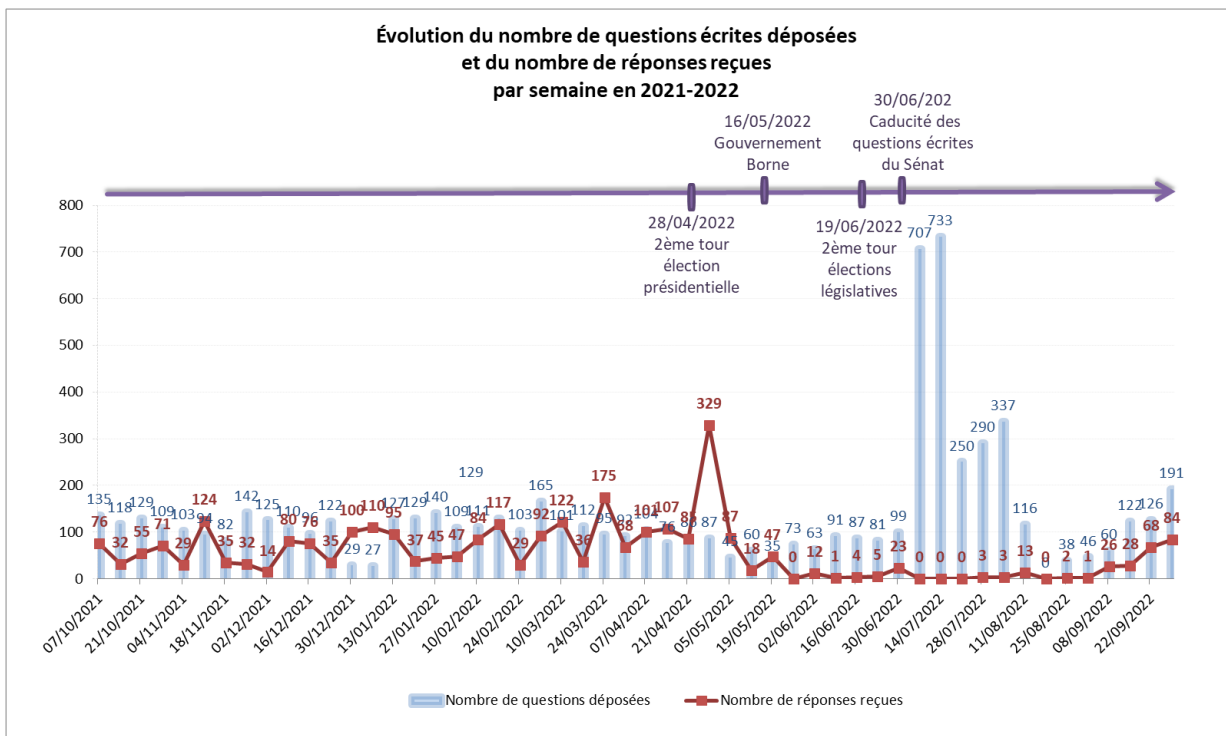
Pour le reste, il apparaît difficile de tracer une thématique plus précise des questions écrites, tant leur champ est vaste et divers, et fluctue en outre au gré des sujets à l'ordre du jour.

2. Un volume anormalement faible de réponses aux questions écrites

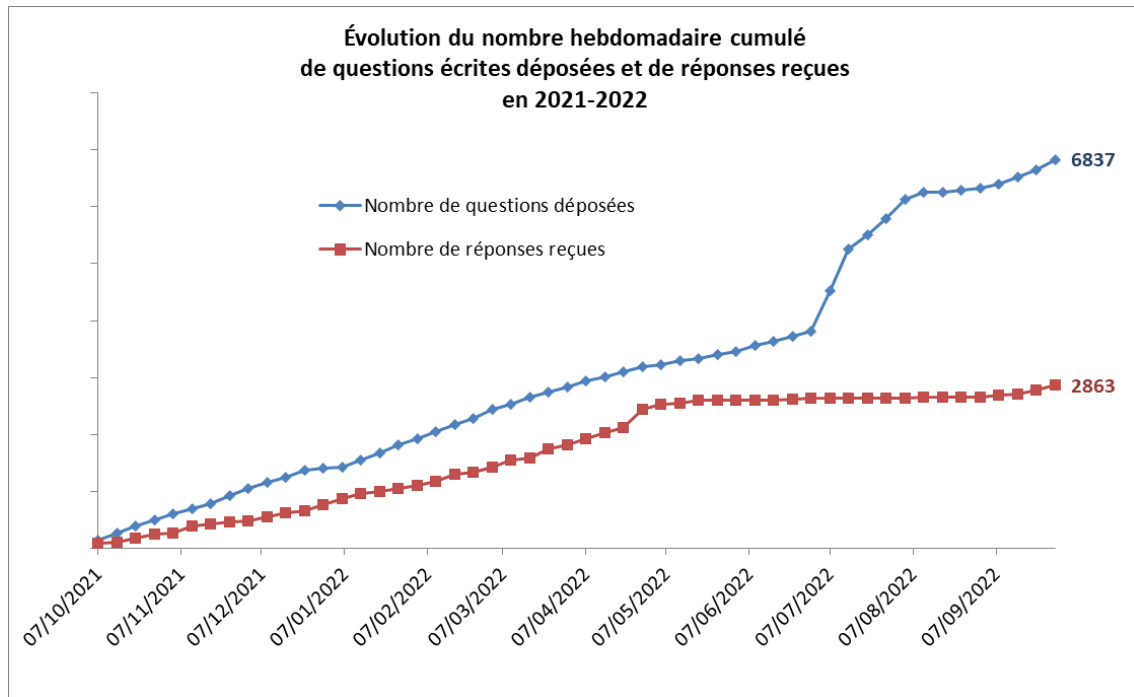
Le taux de réponse sur l'année parlementaire 2021-2022, 42 %, est le plus bas constaté depuis 1958.

Dès la réunion de la Conférence des Présidents du 8 février 2022, le Président du Sénat avait dénoncé le fait que certains ministères aient choisi d'attendre volontairement la fin programmée de la législature, qui s'accompagne de la caducité générale des questions écrites.

En moyenne, le Sénat a reçu 55 réponses par semaine sur l'année 2021-2022 contre 90 l'année précédente, cet effectif dégringolant à 22 réponses hebdomadaires en moyenne pour les mois de mai et juin 2022, à la veille de la déclaration de caducité.



Le nombre important de questions déposées, incluant les questions caduques redéposées qui correspondent à des questions transmises aux ministères depuis plusieurs mois, ont considérablement dégradé, par leur volume, le taux de réponse, alors que dans le même temps, le nombre de réponses reçues stagnait, tel que l'illustre le schéma ci-après.



D'autre part, on a assisté à une **détérioration des délais de réponse** pour les questions écrites, par un allongement dans le temps de la transmission du peu de réponses reçues.

Ainsi le **délai moyen** s'est établi à **221 jours** en 2021-2022 contre 184 jours en 2020-2021, 177 jours en 2019-2020 et 148 jours en 2018-2019. Cette évolution reproduit le mouvement constaté lors de la précédente législature au cours de laquelle ce délai s'était constamment allongé (de 155 jours en 2012-2013 à 224 jours en 2016-2017).

Les quatre cinquièmes des réponses (83 % contre 84 % l'an dernier) ont été apportés au-delà du délai de deux mois prévu par le Règlement.

Le délai moyen de réponse diffère toutefois sensiblement selon les ministères. Les délais varient de 45 à 328 jours d'un ministère à l'autre (47 à 446 en 2020-2021), 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 190 questions dans un délai moyen de 116 jours, alors que le ministère de la mer n'a répondu qu'à 25 questions dans un délai moyen de 238 jours.

Le taux de réponse sur la législature, période traditionnellement retenue pour les analyses, atteint 76 % au 30 juin 2022. Cela signifie que près de 6 402 questions écrites déposées restaient en attente de réponse. Le taux de réponse dans les délais réglementaires atteint 19 %. 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 30/06/2022 sur la XVème législature

Chiffres clés du Gouvernement

6 402

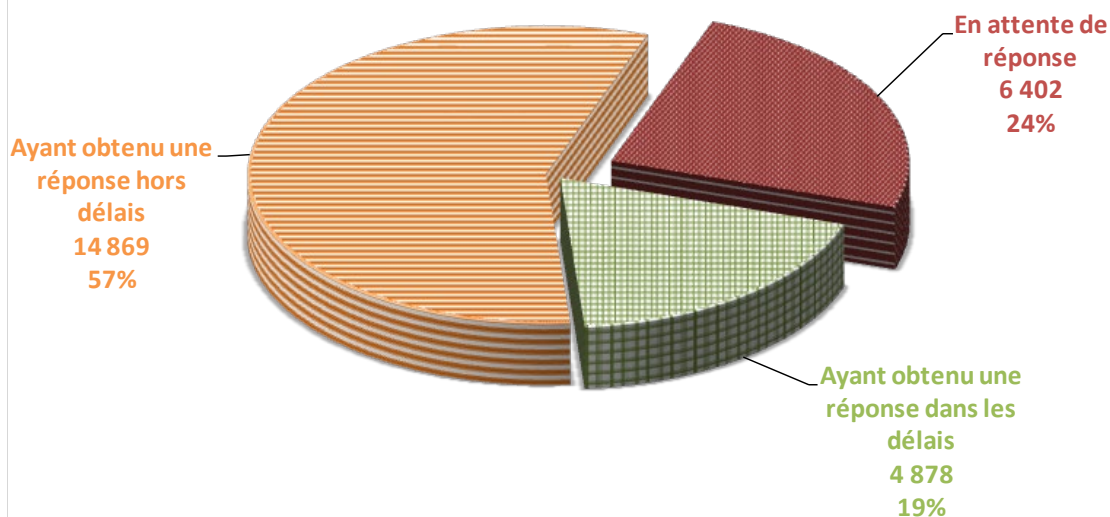
questions en attente de réponse sur les
26 149 questions posées par les Sénateurs
depuis le 30/06/2017

Le nombre de questions en attente de réponse tient compte des questions retirées, caduques et réattribuées

| | entre le et le | 30/06/2017 30/06/2022 <small>(sur la législature)</small> |
|--|-------------------|---|
| Nombre de questions ayant obtenu une réponse dans les délais (< 60 jours) <small>(après réattributions éventuelles)</small> | | 4 878 |
| Taux de réponse dans les délais | | 19% |
| Nombre de questions ayant obtenu une réponse <small>(après réattributions éventuelles)</small> | | 19 747 |
| Taux de réponse total | | 76% |
| Nombre de questions posées par les Sénateurs <small>(après retraits, caducité et réattributions)</small> | | 26 149 |

Répartition par statut des 26 149 questions posées par les Sénateurs

(après retraits, caducité et réattributions)





QUESTIONS ECRITES
Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs
Situation au 30/06/2022 sur la XVème législature

CLASSEMENT DES MINISTRES
SELON LE TAUX DE RÉPONSE

Classement par taux de réponse sur la législature du plus faible au plus élevé

puis 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 | 76% | 6 402 | 19 747 |
| 1 Collectivités territoriales | 0% | 28 | 0 |
| 2 Transition énergétique | 0% | 7 | 0 |
| 3 Développement, francophonie et partenariats internationaux | 0% | 1 | 0 |
| 4 Porte-parole du Gouvernement | 0% | 1 | 0 |
| 5 Europe | 31% | 35 | 16 |
| 6 Enfance | 47% | 37 | 33 |
| 7 Enseignement supérieur et recherche | 52% | 237 | 260 |
| 8 Santé et prévention | 61% | 1 707 | 2 668 |
| 9 Travail, plein emploi et insertion | 62% | 365 | 604 |
| 10 Sports, jeux Olympiques et Paralympiques | 63% | 104 | 179 |
| 11 Comptes publics | 73% | 100 | 276 |
| 12 Transition écologique et cohésion des territoires | 76% | 1 371 | 4 295 |
| 13 Intérieur | 77% | 616 | 2 011 |
| 14 Transformation et fonction publiques | 77% | 59 | 200 |
| 15 Solidarités, autonomie et personnes handicapées | 78% | 81 | 295 |
| 16 Égalité femmes-hommes, diversité et égalité des chances | 78% | 80 | 278 |
| 17 Première ministre | 78% | 36 | 126 |
| 18 Justice | 79% | 176 | 675 |
| 19 Éducation nationale et jeunesse | 81% | 273 | 1 156 |
| 20 Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique | 82% | 653 | 3 050 |
| 21 Mer | 85% | 7 | 41 |
| 22 Agriculture et souveraineté alimentaire | 88% | 254 | 1 826 |
| 23 Europe et affaires étrangères | 88% | 113 | 798 |
| 24 Relations avec le Parlement et vie démocratique | 88% | 5 | 37 |
| 25 Culture | 92% | 44 | 479 |
| 26 Outre-mer | 93% | 3 | 37 |
| 27 Armées | 98% | 9 | 397 |
| 28 Commerce extérieur et attractivité | 100% | 0 | 10 |

Les **moyens** existants pour **contraindre les ministres** à répondre sont **d'effet variable**.

- La **liste de rappel**, publiée dans le premier fascicule du mois du *Journal officiel* des questions et sur le site du Sénat, répertorie, par ministère, les questions qui n'ont pas obtenu de réponse dans le délai de deux mois. Elle s'avère généralement inopérante.

- Plus efficaces, les **questions de rappel**, déposées par les sénateurs pour rappeler au ministre sa négligence sur une question en souffrance, sont courantes. 653 questions de rappel ont été posées en 2021-2022, contre 755 l'an passé et 558 en 2019-2020. 61 sénateurs ont utilisé cette possibilité. Cet exercice répétitif n'est pas toujours vain puisqu'il en est résulté la transmission de 308 réponses en 2021-2022.

- La **transformation** d'une question écrite **restée sans réponse dans le délai réglementaire de deux mois en question orale**¹ permet au sénateur d'obtenir une réponse par son inscription à l'ordre du jour. Cette année, 40 questions écrites ont été ainsi transformées (contre 22 l'année précédente et 12 en 2019-2020).

Parallèlement à ces divers moyens, des sénateurs non satisfaits rappellent au Gouvernement son devoir de répondre dans les meilleurs délais par des questions écrites généralement adressées au ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ces initiatives individuelles illustrent l'insatisfaction des sénateurs face à l'inertie ministérielle. Elles sont accompagnées aux mêmes fins de rappels réguliers du Président du Sénat, le plus souvent en Conférence des Présidents ou par courriers adressés au Premier ministre.

Le rappel à l'ordre du ministre de l'éducation nationale

Après avoir évoqué la dégradation particulière du taux de réponse lors de réunions de la Conférence des Présidents en décembre 2021 et en janvier 2022, le Président du Sénat, à l'issue de la séance de questions d'actualité du 23 février 2022, la dernière de la législature, a de nouveau rappelé la nécessité pour le Gouvernement de répondre dans les délais réglementaires aux questions écrites des sénateurs. Il a cité, pour illustrer les très mauvais résultats alors constatés, le ministre de l'éducation nationale qui se signalait particulièrement par son retard : il était en effet destinataire, à la même date, de 450 questions en instance de réponse. Aucune réponse de sa part n'était parvenue aux sénateurs depuis le 22 juillet 2021. Ce rappel à l'ordre public ne fut pas sans effet puisque 53 réponses furent transmises les jours suivants et publiées au *Journal officiel* des questions du Sénat du 3 mars 2022. Ce rythme s'est ensuite maintenu, avec la publication de 168 nouvelles réponses en trois semaines ; le taux de réponse du ministre de l'éducation nationale progressa ainsi de 15 points - de 66 à 81 % -, entre le 17 février et le 24 mars 2022.

Cette situation a conduit le Président du Sénat à annoncer en Conférence des Présidents lors de ses réunions des 8 février et 21 septembre 2022 la **publication d'un palmarès des ministres** pour les réponses aux questions écrites à compter de la session 2022-2023.

¹ Cf. *supra* B du présent IV relatif aux questions orales.

CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE

En dehors des questions, débats et résolutions, le contrôle parlementaire peut également revêtir trois formes 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. 2021-2022 : LA FIN DU RÉGIME TRANSITOIRE EN MATIÈRE DE PARITÉ PRÉVU PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018 POUR LES DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Parmi les principales innovations de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement (OEP) et à simplifier les modalités de leur nomination **figuraient des dispositions destinées à permettre un meilleur respect de la parité entre les femmes et les hommes**. L'Assemblée nationale et le Sénat devaient ainsi définir une méthodologie commune afin de garantir la parité dans le cadre des nominations au sein de ces organismes.

Ainsi, aux termes du I de l'article 2 de la loi du 3 août 2018, « *lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés, en application d'une loi, à nommer, respectivement, un député et un sénateur pour siéger, en cette qualité, au sein d'un organisme extérieur au Parlement, ils désignent alternativement, chacun en ce qui le concerne, une femme et un homme.*

À défaut d'accord entre les deux assemblées, un tirage au sort est organisé pour déterminer, lors de la première application du premier alinéa du présent I à chaque organisme extérieur au Parlement, laquelle désigne une femme et laquelle désigne un homme. »

Le III du même article étend ce dispositif à l'ensemble des organismes qui comptent un nombre impair de députés et un nombre impair de sénateurs au-delà de un, de sorte que chaque assemblée désigne alternativement, de façon coordonnée, des femmes en nombre supérieur aux hommes et des hommes en nombre supérieur aux femmes.

L'article 86 de la loi avait fixé l'entrée en vigueur de ces règles aux premiers renouvellements des assemblées consécutifs à sa promulgation, soit aux élections sénatoriales de septembre 2020 et législatives de juin 2022.

A. UNE CONCERTATION ÉTROITE AVEC L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour les renouvellements de mandats intervenus après les élections sénatoriales de 2020 et avant les élections législatives de 2022, le Sénat a pu désigner librement ses membres au sein des OEP concernés, l'Assemblée devant, le moment venu, désigner un député de sexe opposé à celui du sénateur nommé. A l'inverse, depuis le début de la XVI^e législature, la priorité est donnée à l'Assemblée pour le renouvellement des sièges dans les autres OEP, le Sénat devant en tenir compte pour ses propres nominations.

La cohérence du dispositif d'ensemble supposait donc que le Sénat donne le détail des nominations intervenues depuis octobre 2020 à l'Assemblée nationale pour que celle-ci nomme après les législatives ses représentants dans les OEP dans le respect du droit.

Pour la première fois, à défaut d'une application informatique commune, **les services des deux assemblées ont élaboré un tableau commun** pour déterminer le sexe des parlementaires à désigner. L'Assemblée nationale et le Sénat s'informent désormais mutuellement des nominations auxquelles elles procèdent.

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Au total, 295 désignations dans des OEP sont intervenues au cours de l'année sous revue. À elles seules, **les 243 nominations dans les collèges consultatifs des commissions du fonds pour le développement de la vie associative (nouvel OEP n° 401)** en ont représenté la grande majorité (82 %).

Au 30 septembre 2022, 880 mandats étaient ouverts à la représentation du Sénat dans 186 organismes différents, comme le retrace le tableau qui suit :

Évolution de la représentation du Sénat
au sein des organismes extraparlamentaires (2004-2022)

| Année | Nombre d'organismes nouveaux | Nombre total d'organismes ¹ | Nombre de mandats (titulaires et suppléants) | Nombre de nominations effectuées |
|-----------|------------------------------|--|--|----------------------------------|
| 2004-2005 | 20 | 151 | 333 (263/70) | 129 |
| 2005-2006 | 19 | 169 | 360 (300/60) | 89 |
| 2006-2007 | 8 | 175 | 380 (318/62) | 61 |
| 2007-2008 | 5 | 170 | 381 (320/61) | 62 |

¹ L'effectif total résulte du solde de la création et de la suppression d'OEP au cours de la période considérée.

| Année | Nombre d'organismes nouveaux | Nombre total d'organismes ¹ | Nombre de mandats (titulaires et suppléants) | Nombre de nominations effectuées |
|------------------|------------------------------|--|--|----------------------------------|
| 2008-2009 | 9 | 183 | 357 (301/53) | 174 |
| 2009-2010 | 14 | 187 | 367 (309/58) | 53 |
| 2010-2011 | 17 | 187 | 369 (309/60) | 83 |
| 2011-2012 | 17 | 188 | 386 (303/73) | 266 |
| 2012-2013 | 13 | 196 | 396 (314/82) | 77 |
| 2013-2014 | 8 | 179 | 383 (296/87) | 51 |
| 2014-2015 | 19 | 179 | 372 (285/87) | 281 |
| 2015-2016 | 7 | 182 | 382 (297/85) | 49 |
| 2016-2017 | 29 | 193 | 567 (474/93) | 18 |
| 2017-2018 | 5 | 184 | 637 (548/91) | 446 |
| 2018-2019 | 7 | 190 | 703 (654/49) | 255 |
| 2019-2020 | 4 | 189 | 685 (618/67) | 27 |
| 2020-2021 | 5 | 180 | 604 (578/26) | 456 |
| 2021-2022 | 9 | 186¹ | 880 (768/112) | 295 |

C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Le solde net pour l'année 2021-2022 consiste en une augmentation nette du nombre des organismes extraparlimentaires de six unités.

1. De nouveaux OEP

Conformément à l'article L.O. 145 du code électoral, un parlementaire ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation.

¹ 3 OEP ont été supprimés en 2021-2022 (cf. infra).

Neuf nouveaux OEP ont été formellement créés au cours de l'année 2021-2022 (contre cinq en 2020-2021), énumérés dans le tableau ci-dessous :

Organismes extraparlimentaires créés en 2021-2022

| Numéro | Organisme | Base légale | Commission |
|--------|--|---|---------------------------|
| 401 | Collèges consultatifs des commissions du fonds pour le développement de la vie associative | Art. 7 de la loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations | Lois |
| 402 | Conseil d'administration de l'autorité des relations sociales des plateformes d'emploi | Art. 1 de l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation | Affaires sociales |
| 403 | Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises | Art. 275 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets | Aménagement du territoire |
| 404 | Comité d'évaluation chargé du suivi de l'expérimentation prévue à l'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice | Art. 9 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire | Lois |
| 405 | Conseil d'administration de l'institut national du service public | Art. 5 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État | Lois |
| 406 | Commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et les membres de leurs familles | Art. 4 de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français | Affaires sociales |

| Numéro | Organisme | Base légale | Commission |
|--------|--|--|----------------------|
| 407 | Comité de suivi et commissions territoriales de l'aménagement du Rhône | Art. 4 de la loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône | Affaires économiques |
| 408 | Conseils d'administration des agences régionales de santé | Art. 119 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 | Affaires sociales |
| 409 | Comité de suivi chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 et aux perturbations économiques engendrées par les conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine | Art. 23 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 | Finances |

Cette liste recouvre des réalités très diverses.

Dans trois de ces organismes il n'a été procédé à aucune désignation pour des motifs propres à leur création.

En vertu de l'article L. 7345-2 du code du travail, introduit par l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation, il était prévu qu'un sénateur siège au conseil d'administration de l'autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (OEP n° 402). Dans la mesure où **l'ordonnance en cause n'avait toujours pas été ratifiée, les assemblées, saisies par le Gouvernement d'une demande de désignation, ont refusé d'y donner suite faute de base légale.** La disposition prévoyant la présence de parlementaires au sein de ce conseil a ensuite été supprimée par la loi de ratification de l'ordonnance¹. **Cet OEP a ainsi été supprimé sans que jamais l'Assemblée nationale ni le Sénat n'aient procédé à des désignations.**

¹ Loi n° 2022-139 du 7 février 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes

Un cas de figure voisin s'est présenté pour le conseil d'administration de l'institut national du service public (OEP n° 405). La présence de parlementaires y est prévue à l'article 5 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, comme elle l'avait été au sein du conseil d'administration de l'École nationale d'administration ; **tant que cette disposition n'est pas ratifiée, les assemblées n'entendent pas nommer de représentants.**

Aucune désignation n'est intervenue non plus au comité de suivi et dans les commissions territoriales de l'aménagement du Rhône (OEP n° 407). Si l'article 4 de la loi n° 2022-27 relative à l'aménagement du Rhône du 28 février 2022 dispose que « *les députés et les sénateurs des circonscriptions dont tout ou partie du périmètre géographique recoupe le périmètre géographique de la concession du Rhône peuvent faire partie du comité de suivi ou de ses commissions territoriales* », il a été jugé, d'un commun accord entre les assemblées et le Secrétariat général du Gouvernement, que, la présence des parlementaires dans ces structures étant de droit, il n'était finalement pas nécessaire de saisir l'Assemblée nationale et le Sénat aux fins de désignation.

L'OEP n° 401, qui rassemble les collèges consultatifs des commissions du fonds pour le développement de la vie associative, appartient à la **catégorie dite des organismes locaux**. Aux termes du I de l'article 27 de 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, tel que modifié par la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations : « *Lorsque cinq parlementaires ou plus sont élus dans le département ou dans la collectivité, le collège départemental ou, le cas échéant, la commission territoriale exerçant les mêmes compétences comprend deux députés et deux sénateurs ainsi qu'un suppléant ayant la même qualité de député ou de sénateur pour chacun d'eux, tant que le nombre de parlementaires élus dans le département le permet.* » Au total, 244 postes sont à pourvoir dans ces collèges, dont 162 de titulaire et 82 de suppléant.

Autre organisme atypique, le comité de suivi chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 et aux perturbations économiques engendrées par les conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (OEP n° 409). Cet OEP, prévu au IX de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, n'avait jamais fait l'objet d'une création formelle par le Secrétariat général du Gouvernement, c'est-à-dire qu'il n'avait jamais été doté d'un numéro ni reconnu comme tel dans la liste gouvernementale. Des nominations avaient été faites par simple échange de courriers, du fait de l'épidémie de covid-19 et des circonstances d'alors. Après la modification de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative

pour 2022, **cette irrégularité a été corrigée** et les assemblées ont été saisies en bonne et due forme de nouvelles demandes de désignation.

Le comité d'évaluation chargé du suivi de l'expérimentation prévue à l'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (OEP n° 404), prévu à l'article 9 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, **est destiné à disparaître le 1^{er} janvier 2023**. Il s'inscrit donc dès sa création dans une durée limitée.

Concernant les conseils d'administration des agences régionales de santé (OEP n° 408), l'article L. 1432-3 du code de la santé publique dans sa rédaction issue 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 dispose que : « *Peuvent participer aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative, un député et un sénateur élus dans l'un des départements de la région, désignés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat. Ils sont désignés en priorité parmi les membres des commissions permanentes chargées des affaires sociales des deux assemblées.* » Cette dernière phrase apporte ainsi une contrainte à l'autorité de nomination.

Les modalités de désignation au sein de la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises (OEP n° 403) et de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et les membres de leurs familles (OEP n° 406), les deux autres OEP créés au cours de l'année 2021-2022, **incombent au Président du Sénat, conformément au principe général fixé par la loi du 3 août 2018**.

2. Des OEP supprimés

Si l'année 2020-2021 avait été marquée par la suppression de 14 OEP, l'exercice 2021-2022 a été moins spectaculaire.

Seuls trois organismes ont en effet été rayés de la liste parmi lesquels, comme vu précédemment, le conseil d'administration de l'autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (OEP n° 403) ainsi que le comité de suivi et les commissions territoriales de l'aménagement du Rhône (OEP n° 407), quasiment aussitôt après leur création.

Quant à la commission relative aux mesures d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (OEP n° 382), prévue à l'article 13 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, elle devait se séparer une fois son rapport remis au Gouvernement. Au mois de juin 2022, le Secrétariat général du

Gouvernement et les assemblées ont constaté ensemble que cette mission était terminée et que cet OEP n'existait désormais plus.

II. 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 2021-2022, a été mise en œuvre à **dix-sept reprises** 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 présentée 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 2010¹.

Sans que l'addition des votes négatifs au sein des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat atteigne les trois cinquièmes des suffrages exprimés, c'est-à-dire sans que les conditions fixées par l'article 13 de la Constitution soient réunies pour empêcher la nomination, **il est arrivé à quatre reprises cette année que la commission du Sénat exprime un avis défavorable**. Chacune de ces quatre candidatures a reçu un avis favorable de la commission concernée de l'Assemblée nationale.

¹ Loi n° 2010-838 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 |
|--------------------------------|--|----------------------|-----------------------------|---|--|
| M. François VILLEROY de GALHAU | Gouvernorat de la Banque de France | Finances | 20/10/2021 | Favorable (17 voix pour, aucune voix contre) | Favorable (39 voix pour, 7 voix contre) |
| Mme Laurence BORIE BANCEL | Présidence du directoire de la compagnie nationale du Rhône | Affaires économiques | 03/11/2021 | Favorable (30 voix pour, 6 voix contre) | Favorable (19 voix pour) |
| Mme Anne-Claire MIALOT | Direction générale de l'agence nationale de la rénovation urbaine | Affaires économiques | 08/12/2021 | Favorable (27 voix pour, 2 voix contre) | Favorable (32 voix pour) |
| M. Benoît CŒURÉ | Présidence de l'autorité de la concurrence | Affaires économiques | 12/01/2022 | Favorable (12 voix pour, 10 voix contre) | Favorable (25 voix pour) |
| M. Didier LESCHI | Direction générale de l'office français de l'immigration et de l'intégration | Lois | 12/01/2022 | Favorable (23 voix pour, 2 voix contre) | Favorable (24 voix pour) |

| Candidat | Fonction | Commission | Date de l'audition au Sénat | Avis de la commission du Sénat | Avis de la commission de l'Assemblée nationale |
|-------------------------|--|----------------------|-----------------------------|---|--|
| M. Antoine PETIT | Présidence du centre national de la recherche scientifique | Culture | 02/02/2022 | Favorable (28 voix pour, aucune voix contre) | Favorable (21 voix pour, 2 voix contre) |
| M. François JACQ | Direction générale du commissariat à l'énergie atomique | Affaires économiques | 17/02/2022 | Favorable (18 voix pour, 2 voix contre) | Favorable (11 voix pour) |
| M. Julien BOUCHER | Direction générale de l'office français de protection des réfugiés et apatrides | Lois | 23/02/2022 | Favorable (28 voix pour, 1 voix contre) | Favorable (14 voix pour, 1 voix contre) |
| Mme Jacqueline GOURAULT | Membre du Conseil constitutionnel | Lois | 23/02/2022 | Défavorable (12 voix pour, 16 voix contre) | Favorable (29 voix pour, 15 contre) |
| M. François SENERS | Membre du Conseil constitutionnel (Candidature présentée par le Président du Sénat) | Lois | 23/02/2022 | Favorable (20 voix pour, 1 voix contre) | Sans objet |

| Candidat | Fonction | Commission | Date de l'audition au Sénat | Avis de la commission du Sénat | Avis de la commission de l'Assemblée nationale |
|------------------------|--|---------------------------|-----------------------------|---|---|
| Mme Florence PEYBERNES | Présidence du haut conseil du commissariat aux comptes | Finances | 31/03/2022 | Favorable (8 voix pour, aucune voix contre) | Favorable (13 voix pour, aucune voix contre) |
| M. Bruno LASSERRE | Présidence de la commission d'accès aux documents administratifs | Lois | 20/07/2022 | Défavorable (10 voix pour, 11 voix contre) | Favorable (32 voix pour, 19 voix contre) |
| M. Jean CASTEX | Présidence du conseil d'administration de l'agence de financement des infrastructures de transport de France | Aménagement du territoire | 27/07/2022 | Favorable (27 voix pour, aucune voix contre) | Favorable (26 voix pour, 10 voix contre) |
| Mme Emmanuelle WARGON | Présidence du collège de la commission de régulation de l'énergie | Affaires économiques | 03/08/2022 | Défavorable (13 voix pour, 20 voix contre) | Favorable (30 voix pour, 28 voix contre) |

| Candidat | Fonction | Commission | Date de l'audition au Sénat | Avis de la commission du Sénat | Avis de la commission de l'Assemblée nationale |
|-----------------------------|---|----------------------|-----------------------------|---|--|
| Mme Valérie METRICH-HECQUET | Direction générale de l'office national des forêts | Affaires économiques | 14/09/2022 | Défavorable (10 voix pour, 12 voix contre) | Favorable (29 voix pour, 22 voix contre) |
| M. Rémy RIOUX | Direction générale de l'agence française de développement | Affaires étrangères | 21/09/2022 | Favorable (14 voix pour, 4 voix contre) | Favorable (32 voix pour, 18 voix contre) |
| M. Benoît VALLET | Direction générale de l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail | Affaires sociales | 28/09/2022 | Favorable (26 voix pour, aucune voix contre) | Favorable (29 voix pour, 7 voix contre) |

L'année 2021-2022 a également été marquée par **des vacances prolongées dans certains postes**, comme l'illustrent les deux exemples suivants. Ainsi, M. Emmanuel COMBE a exercé par intérim la présidence de l'autorité de la concurrence entre la fin du mandat de Mme Isabelle de SILVA, en septembre 2021, et la prise de fonctions, en janvier 2022, de M. Benoît COEURÉ, dont la candidature à ce poste fut proposée aux assemblées le 17 décembre 2021.

Pour la direction générale de l'office national des forêts, le Président du Sénat a été saisi le 28 juillet 2022 seulement d'une demande d'avis de la commission des affaires économiques sur le projet de nomination d'un successeur à M. Bertrand MUNCH, démis de ses fonctions par décret pris le 30 mars 2022.

Enfin, M. Arnaud LEROY, démissionnaire le 9 juin 2022 de ses fonctions de président du conseil d'administration de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, n'avait pas été remplacé le 30 septembre 2022, M. Patrick LAVARDE s'étant vu confier cette responsabilité par intérim le 30 août 2022.

B. LES AUDITIONS SIMPLES

Une seule audition simple, sans vote, a été organisée au cours de l'année sous revue, au titre des postes (président, directeur et directeur général de certaines instances) pour lesquels le législateur l'a prévu avant la nomination des intéressés. Cette procédure est pour l'essentiel organisée par le code de la santé publique et le code monétaire et financier.

Le 8 décembre 2021, la commission des affaires sociales a entendu, au titre de l'article L. 5322-1 du code de la santé publique, Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, avant sa nomination à la présidence du conseil d'administration de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

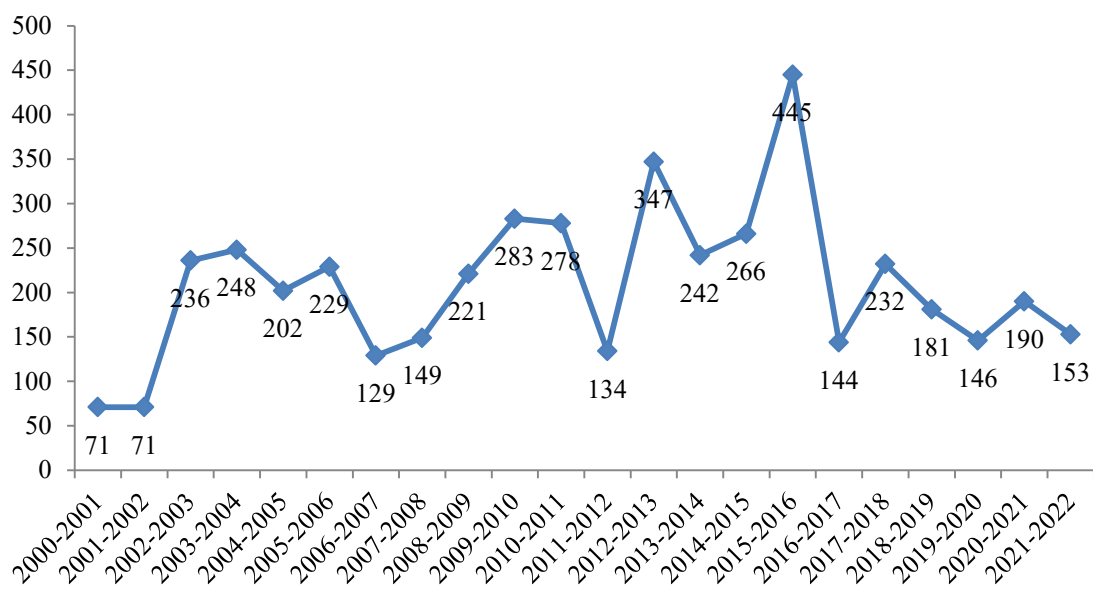
CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSÉ DE 20 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, le Sénat a procédé à **153 scrutins publics**, soit un nombre en diminution de 20 % par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 et inférieur à la moyenne observée pour les quinze années précédentes (221 scrutins). Cette baisse du nombre de scrutins s'explique notamment par une diminution mécanique de l'activité en séance publique résultant de la suspension des travaux parlementaires de quatre mois précédant les élections présidentielle et législatives ainsi que par l'absence, rare pour une année sans renouvellement sénatorial, de session extraordinaire au cours du mois de septembre¹. Ce nombre de scrutins reste toutefois légèrement supérieur au total observé en 2011-2012 (134 scrutins) et en 2016-2017 (144 scrutins), qui sont les deux dernières années parlementaires marquées par ces élections.

Nombre de scrutins publics par session



¹ En effet, l'absence d'une séance extraordinaire de septembre, hors année de renouvellement sénatorial, n'a pas été constatée depuis l'année parlementaire 2005-2006.

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 les projets de loi organiques et, d'autre part, les scrutins demandés par les commissions, les groupes politiques et le Gouvernement.

Cette année se caractérise par **une diminution de la part des scrutins de droit**, qui représentent 14 % du total des scrutins, contre 19 % en 2020-2021. Malgré l'amélioration des conditions sanitaires, seul un scrutin solennel a eu lieu au cours de l'année parlementaire 2021-2022¹. L'absence de scrutin public à la tribune s'explique cette année par le rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022.

Caractéristiques des scrutins publics sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2022

| | Triennat 2017-2020 | | Année 2020-2021 | | Année 2021-2022 | |
|-----------------------------------|-----------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|
| | nombre | en % | nombre | en % | nombre | en % |
| Scrutins publics | 187 | - | 190 | - | 153 | - |
| dont : | | | | | | |
| - scrutins de droit | 25 | 13 % | 37 | 19 % | 22 | 14 % |
| <i>dont scrutins à la tribune</i> | 1 | ε | 0 | - | 0 | - |
| - scrutins demandés | 162 | 87 % | 153 | 81 % | 131 | 86 % |

| Répartition des scrutins demandés par auteurs de la demande ² : | Triennat 2017-2020 Année | | Année 2020-2021 | | Année 2021-2022 | |
|--|--------------------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | moyenne | en % | nombre | en % | nombre | en % |
| Commissions | 43 | 27 % | 18 | 12 % | 40 | 31 % |
| Groupes politiques | 116 | 73 % | 134 | 88 % | 90 | 69 % |
| Gouvernement | < 1 | ε | 1 | ε | 1 | ε |
| Conférence des Présidents (scrutins solennels³ hors scrutins de droit) | 5 | | 3 | | 0 | |

¹ Mais ce scrutin n'a pas été comptabilisé au titre de l'article 23 bis du Règlement du Sénat, l'application de celui-ci restant suspendue en raison du contexte sanitaire.

² Proportion en % entre commissions et groupes politiques. Un même scrutin peut être demandé par la commission et par un ou plusieurs groupes politiques.

³ Type de scrutin mis en œuvre pour la première fois le 27 janvier 2015. Cette catégorie ne comptabilise pas les scrutins publics de droit organisés au format solennel, tel que le scrutin sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

1. L'origine des demandes de scrutins publics

La **tendance baissière de la part des demandes de scrutin émanant des commissions s'interrompt cette année**. En effet, alors qu'elle était de 27 % au cours du triennat 2017-2020, **elle augmente à nouveau légèrement en 2021-2022 avec 40 demandes** de scrutin formulées par les commissions, soit 30,5 % de l'ensemble des scrutins demandés.

90 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique, ce qui est inférieur à la moyenne constatée sur le triennat 2017-2020 (116).

Par ailleurs, **un seul scrutin solennel**, portant sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, examiné en première lecture, **a été organisé** lors de l'année parlementaire 2021-2022. Si son format a été décidé par la Conférence des Présidents, ce scrutin est comptabilisé comme un scrutin de droit.

Le tableau suivant recense et analyse les demandes de scrutin par groupe politique, un même scrutin pouvant être demandé par plusieurs groupes à la fois.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2022**

| | Triennat 2017-2020 | | Année 2020-2021 | | Année 2021-2022 | |
|---|-----------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|
| | moyenne | en % | nombre | en % | nombre | en % |
| Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1) | 125 | | 157 | | 110 | |
| Les Républicains | 43 | 34 % | 80 | 51 % | 52 | 47 % |
| Socialiste et républicain puis SER | 19 | 15 % | 19 | 12 % | 24 | 22 % |
| UC | 9 | 7 % | 10 | 6 % | 5 | 5 % |
| LaREM puis RDPI | 13 | 10 % | 3 | 2 % | 10 | 9 % |
| RDSE | 6 | 5 % | 1 | 1 % | 1 | 1 % |
| CRCE | 34 | 27 % | 32 | 20 % | 11 | 10 % |

| | Triennat 2017-2020 | | Année 2020-2021 | | Année 2021-2022 | |
|--|-----------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|
| | moyenne | en % | nombre | en % | nombre | en % |
| Les Indépendants | 1 | 1 % | 1 | 1 % | 1 | 1 % |
| Écologiste Solidarité et Territoires | - | - | 11 | 7 % | 6 | 5 % |

(1) Comme pour l'année 2020-2021, le total des demandes de scrutins pour l'année 2021-2022 (110 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (90 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

En 2021-2022, les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont été ceux qui ont demandé le plus de scrutins avec respectivement 47 % et 22 % des scrutins demandés.

2. Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2021-2022 :

- **71 scrutins** ont porté sur des **amendements ou des sous-amendements** ;
- **17 scrutins** ont porté sur des **articles** ;
- **53 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**¹ ;
- **12 scrutins**, dont 6 de droit, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission).

Contrairement à l'année dernière, **aucun scrutin public n'a porté sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1** de la Constitution.

En outre, parmi ces 153 scrutins, **46 scrutins** ont concerné des **textes financiers** : 20 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022, 17 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, 4 sur le projet de loi de finances pour 2022, 3 sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021, et 2 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021. Ce nombre est en forte hausse par rapport à l'année 2020-2021, au cours de laquelle 28 scrutins ont porté sur des textes financiers.

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale et sur la première partie du projet de loi de finances.

3. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Contrairement aux années précédentes, **seuls cinq textes ont fait l'objet d'un nombre de scrutins supérieur à 5**, concentrant ainsi à eux seuls 37 % de la totalité des scrutins :

- le projet de loi de finances rectificative pour 2022 (20 scrutins, dont un sur le texte élaboré en commission mixte paritaire) ;
- le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 (17 scrutins, dont un en nouvelle lecture) ;
- la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (7 scrutins) ;
- le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (7 scrutins) ;
- la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France (6 scrutins).

Enfin, contrairement à l'année parlementaire précédente et en raison de la suspension des travaux liée à la période électorale au deuxième trimestre de 2022, près de la moitié des scrutins se sont tenus au cours des trois premiers mois (octobre, novembre et décembre) de l'année parlementaire, l'autre moitié se répartissant de manière plus équitable entre le premier et le troisième trimestre de l'année 2022¹.

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

Depuis l'année parlementaire 2017-2018, les groupes politiques sont invités à renseigner les délégations de vote des sénateurs via **l'application ADele** de traitement automatisé et dématérialisé des délégations de vote. Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, les groupes politiques ont déposé 2 353 délégations de vote pendant la session ordinaire et 638 pendant la session extraordinaire de juillet, soit un total de **2 991 délégations** : il s'agit d'une diminution de 26 % par rapport à l'année précédente pour laquelle 4 018 délégations de vote avaient été enregistrées. Cette baisse s'explique en partie par l'interruption des travaux en séance publique et ses implications sur le travail législatif en commission, par l'organisation d'un seul scrutin public solennel ainsi que par l'allègement progressif des mesures de distanciation sociale, qui avaient été mises en place en 2020-2021 pour des raisons sanitaires liées à l'épidémie de covid-19.

¹ Aucun scrutin ne s'est tenu au deuxième trimestre de l'année 2022 en raison de la période de suspension parlementaire précédant les élections présidentielles et législatives.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

| Destination des délégations de vote | Triennat 2017-2020 (moyenne) | Session 2020-2021 | Session 2021-2022 | Variation annuelle |
|--|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Commissions permanentes et affaires européennes | 2 594 | 3 667 | 2 792 | - 24 % |
| Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI) | 142 | 123 | 61 | - 50 % |
| Délégations | 55 | 46 | 42 | - 9 % |
| OPECST | 4 | 0 | 0 | - |
| Séance publique | 306 | 182 | 96 | - 47 % |
| TOTAL | 3 101 | 4 018 | 2 991 | - 26 % |

Sur le total des 2 991 délégations de vote, 2 834 délégations, soit 94,7 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Ces instances restent donc les destinataires principales de la procédure. **En séance publique, le nombre de délégations de vote ne représente plus que 3,2 % de l'ensemble des délégations de vote, contre 4,5 % en 2020-2021.**

Les commissions permanentes restent les destinataires principales de la procédure avec 2 792 délégations de vote (dont 188 délégations pour la commission des affaires européennes). Les structures temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 61 délégations de vote. Enfin, 42 délégations de vote ont été adressées aux délégations.

CHAPITRE VIII

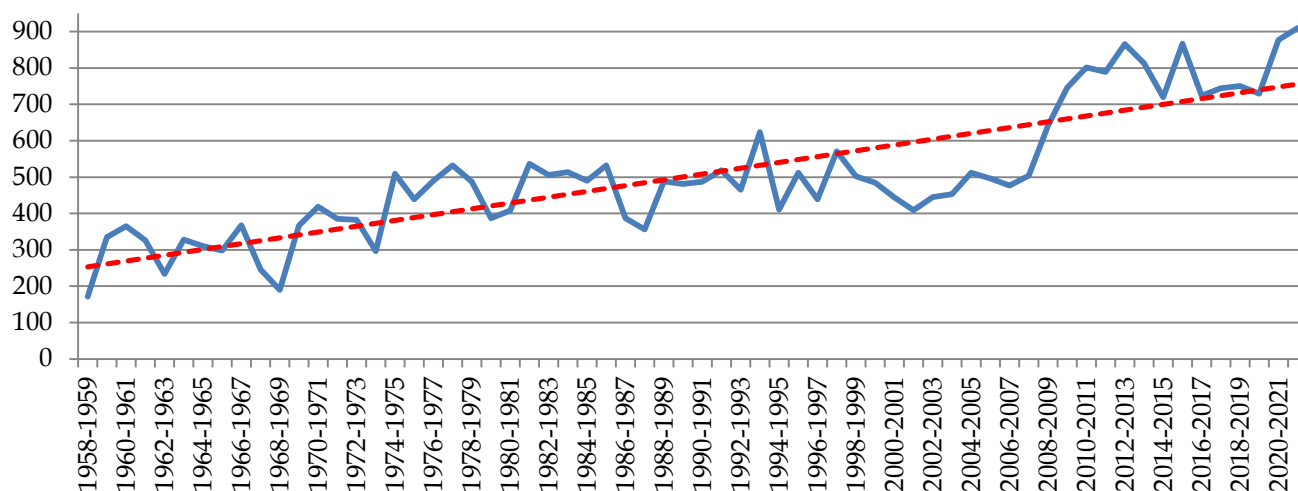
LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT

I. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS

A. UNE ANNÉE RECORD EN DÉPÔTS EN DÉPIT D'UNE LONGUE SUSPENSION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN SÉANCE PUBLIQUE

Avec 910 dépôts de documents parlementaires (+ 3,8 % par rapport à l'année dernière), la session 2021-2022 constitue **le record absolu au cours d'une même année parlementaire sous la V^e République** : le précédent record - 877 - avait été établi lors de la précédente session 2020-2021. Ce dernier a été battu le 9 septembre 2022 (à 21 jours du terme de la session) et la barre symbolique des 900 dépôts franchie le 27 septembre 2022.

Nombre de dépôts par année parlementaire sous la V^e République



Plusieurs raisons peuvent expliquer ce record alors même que la session 2021-2022 a été marquée par un temps d'activité en séance publique réduit (rejet du projet de loi de finances dès la fin de la première partie en première lecture ; interruption des travaux en séance publique de début mars à fin juin en raison des élections présidentielle et législatives ; absence de session extraordinaire en septembre...) :

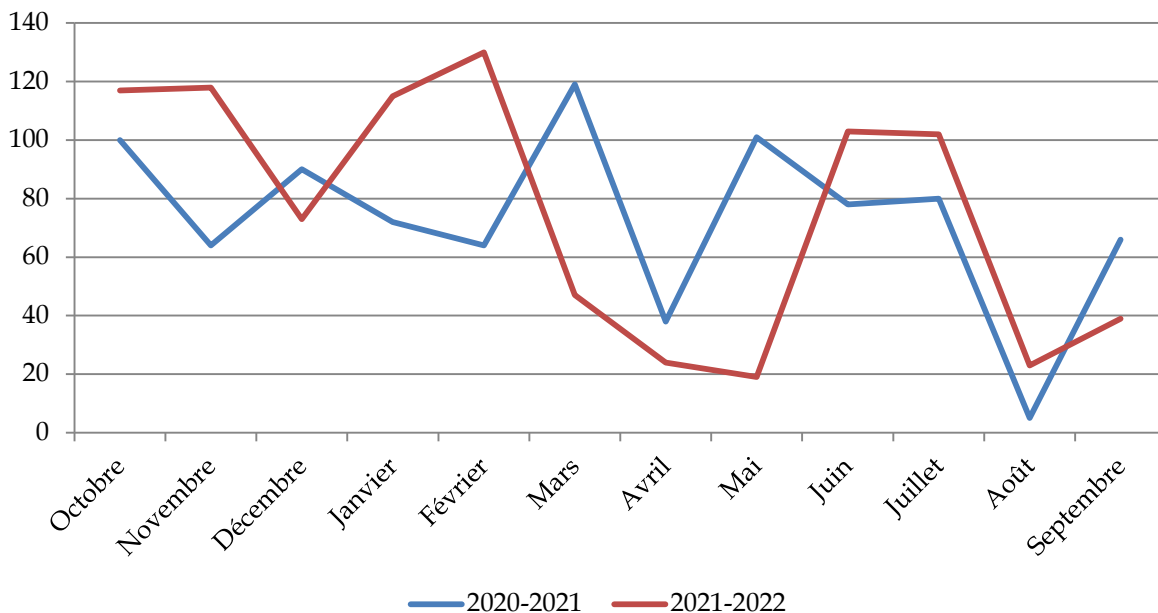
- **24 avis budgétaires examinés en commission après le rejet du projet de loi de finances ont été redéposés sous la forme de rapports d'information** (ce qui n'avait encore jamais été le cas par le passé) ;

- l'explosion du nombre d'ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022 s'est parallèlement traduite par la **hausse du nombre de dépôts de projets de loi de ratification sur le bureau des deux assemblées** : lors de la session 2021-2022, 89 projets de loi de ratification ont ainsi été déposés au Sénat (contre 32 en 2020-2021, ce qui était déjà conséquent) ;

- **49 projets de loi en instance à l'Assemblée nationale ont été « transférés » au Sénat** par le Gouvernement pour qu'ils ne soient pas frappés par la caducité de la table rase (contre seulement 29 projets de loi en 2017) ;

- les **dépôts de projets de loi** (135 en 2021-2022 contre 103 en 2020-2021) **et de propositions de loi déposés au Sénat et transmis par l'Assemblée nationale** (248 en 2021-2022 contre 223 en 2020-2021) **ont été en sensible augmentation** par rapport à la session précédente.

Répartition mensuelle des dépôts



Si le nombre de dépôts a connu une baisse drastique lors des différentes périodes de suspension des travaux parlementaires (90 dépôts seulement lors de la période électorale de mars, avril et mai ; 23 dépôts lors du mois d'août ; 39 dépôts en septembre), les périodes d'activité législative ont toutes connu une activité très soutenue : **on recense six mois avec plus**

de 100 dépôts¹ contre seulement trois mois lors de la session 2020-2021, ce qui constituait déjà un record. Le mois de février 2022 a été exceptionnel avec l'enregistrement de 130 dépôts.

Le nombre de dépôts a été supérieur ou égal à 20 au cours de six journées (contre quatre en 2020-2021) :

- le mercredi 15 juin 2022 : 50 dépôts ;
- le mercredi 24 novembre 2021 : 29 dépôts ;
- le mercredi 16 février 2022 : 28 dépôts ;
- le mercredi 6 octobre 2021 : 22 dépôts ;
- le mercredi 9 février 2022 : 22 dépôts ;
- le mercredi 26 janvier 2022 : 20 dépôts.

Le 15 juin 2022 constitue le record absolu sous la V^e République de dépôts (50) au Sénat sur une même journée. Les journées des 24 novembre 2021 et 16 février 2022 arrivent respectivement en 5^e et 6^e positions au classement des journées les plus prolifiques en dépôts de la V^e République (29 et 28).

B. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS

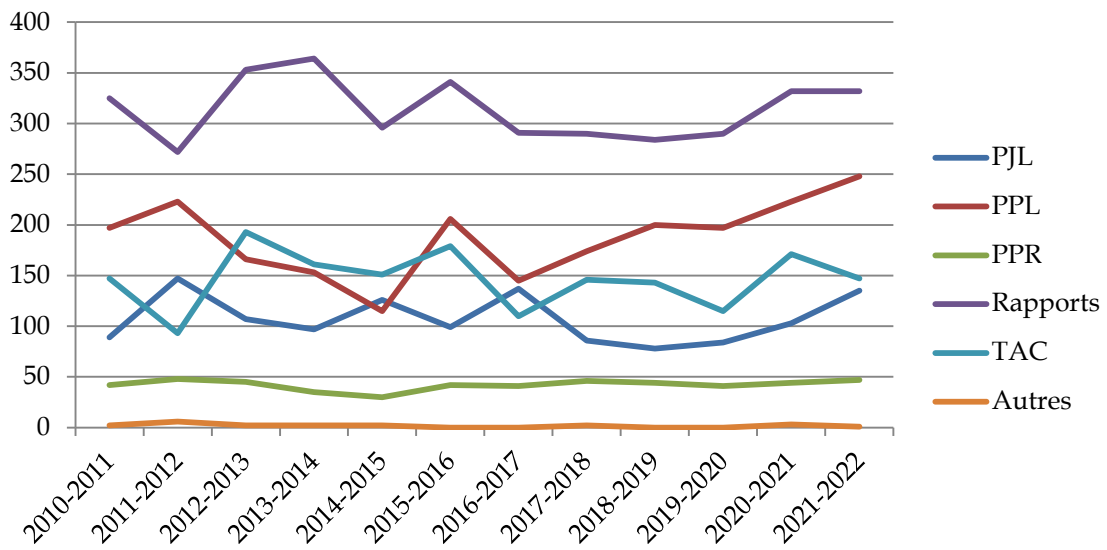
| | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|-------------------------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Projets de loi | 89 | 147 | 107 | 97 | 126 | 99 | 137 | 86 | 78 | 84 | 103 | 135 |
| PJL | 65 | 53 | 67 | 63 | 50 | 37 | 25 | 47 | 38 | 35 | 44 | 22 |
| PJL ord | 9 | 27 | 1 | 6 | 25 | 35 | 73 | 20 | 15 | 28 | 32 | 91 |
| PJL conv | 6 | 63 | 29 | 27 | 48 | 25 | 36 | 17 | 21 | 11 | 19 | 22 |
| PJLO | 7 | 4 | 9 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 4 | 10 | 6 | 0 |
| PJLC | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Lettres rectificatives | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 |

¹ 117 en octobre ; 118 en novembre ; 115 en janvier ; 130 en février ; 103 en juin et 102 en juillet.

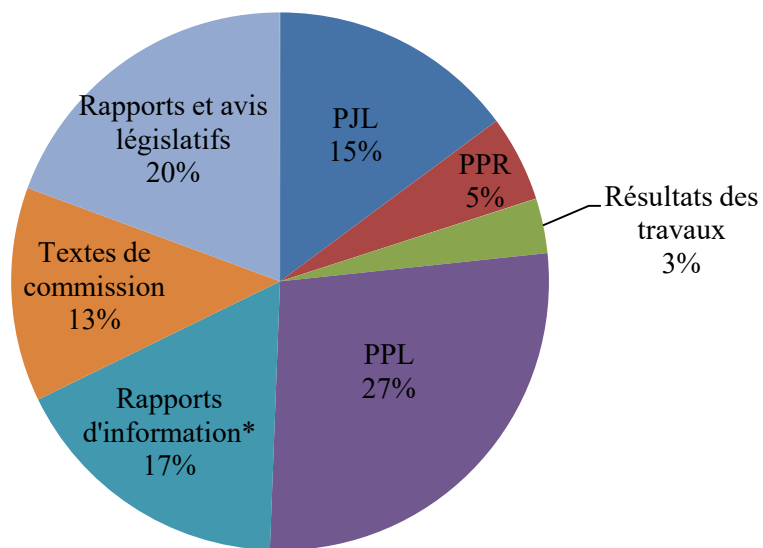
| | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Propositions de loi | 197 | 223 | 166 | 153 | 115 | 206 | 145 | 174 | 200 | 197 | 223 | 248 |
| PPL | 184 | 206 | 152 | 142 | 105 | 171 | 130 | 160 | 183 | 188 | 203 | 223 |
| PPLO | 8 | 11 | 8 | 6 | 5 | 26 | 10 | 7 | 14 | 5 | 9 | 15 |
| PPLC | 5 | 6 | 6 | 5 | 5 | 9 | 5 | 6 | 3 | 4 | 10 | 10 |
| PPL (article 11) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Propositions de résolution | 42 | 48 | 45 | 35 | 30 | 42 | 41 | 46 | 44 | 41 | 44 | 47 |
| PPR 34-1 | 11 | 9 | 7 | 8 | 11 | 11 | 11 | 6 | 17 | 13 | 21 | 18 |
| PPRE 73 <i>quater</i> | 13 | 17 | 23 | 12 | 8 | 15 | 14 | 13 | 13 | 10 | 3 | 12 |
| PPRE 73 <i>quinquies</i> | 14 | 7 | 9 | 2 | 4 | 6 | 5 | 9 | 3 | 7 | 7 | 4 |
| PPRE 73 <i>octies</i> | 0 | 8 | 4 | 5 | 0 | 3 | 6 | 4 | 0 | 1 | 3 | 4 |
| PPR commission enquête | 2 | 6 | 2 | 4 | 6 | 7 | 5 | 11 | 9 | 9 | 7 | 9 |
| PPR Règlement Sénat | 2 | 1 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 3 | 0 |
| Rapports | 325 | 272 | 353 | 364 | 296 | 341 | 291 | 290 | 284 | 290 | 332 | 332 |
| Rapports législatifs | 135 | 104 | 161 | 131 | 128 | 139 | 87 | 116 | 117 | 101 | 136 | 111 |
| <i>dont LEC</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 5 | 14 | 6 | 7 | 2 |
| Rapports de CMP | 25 | 23 | 27 | 34 | 28 | 34 | 22 | 35 | 26 | 21 | 37 | 36 |
| Rapports sur PPR | 17 | 26 | 19 | 11 | 11 | 12 | 11 | 10 | 5 | 12 | 5 | 5 |
| Avis législatifs | 19 | 19 | 37 | 39 | 41 | 26 | 21 | 28 | 12 | 16 | 28 | 14 |
| Rapports et avis budgétaires | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| <i>dont annexes budgétaires</i> | 81 | 90 | 98 | 103 | 98 | 98 | 99 | 96 | 91 | 91 | 94 | 94 |
| Rapports d'information | 113 | 85 | 92 | 132 | 70 | 120 | 131 | 88 | 105 | 119 | 105 | 141 |
| Rapports commission enquête | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 2 | 1 | 5 | 1 | 3 |
| Rapports OPECST | 10 | 7 | 9 | 8 | 11 | 2 | 9 | 4 | 11 | 8 | 9 | 8 |
| Notes scientifiques OPECST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 7 |

| | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Textes de commission | 147 | 93 | 193 | 161 | 151 | 179 | 110 | 146 | 143 | 115 | 171 | 147 |
| Textes de commission (hors LEC) | 120 | 80 | 150 | 105 | 113 | 124 | 79 | 95 | 86 | 74 | 101 | 84 |
| Textes de commission (LEC) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 5 | 14 | 6 | 7 | 2 |
| Résultat des travaux | 1 | 2 | 27 | 29 | 24 | 32 | 17 | 27 | 25 | 19 | 38 | 30 |
| Textes de CMP | 26 | 11 | 16 | 27 | 14 | 19 | 12 | 19 | 18 | 16 | 25 | 31 |
| Autres | 2 | 6 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| Allocutions | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Déclarations du Gouvernement | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hommages solennels | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Motions | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Erreur matérielle | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Message du Président de la République | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 802 | 789 | 866 | 813 | 720 | 867 | 724 | 744 | 751 | 729 | 877 | 910 |

Répartition par type de documents parlementaires depuis 2010



Répartition par type de documents parlementaires déposés en 2021-2022



* Les notes scientifiques de l'OPECST sont incluses dans le total des rapports d'information.

Plusieurs tendances se dégagent à la lecture de ce graphique :

- les **propositions de loi**, déposées par les sénateurs et celles transmises par l'Assemblée nationale, comptent pour une **part significative** de l'activité relative aux dépôts (légèrement plus importante par rapport à l'année dernière, passant de 25 % à 27 % des documents parlementaires déposés); leur nombre est en légère hausse par rapport à l'année parlementaire précédente (248 dépôts contre 223, soit une hausse de 11,2 %) et en **claire progression** par rapport aux années parlementaires antérieures (200 dépôts en 2018-2019 et 174 en 2017-2018) ;

- le nombre de **rapports d'information** connaît une **nette augmentation** par rapport à l'année parlementaire précédente (141 dépôts contre 105 pour l'année 2020-2021), aussi bien en valeur absolue (+ 34 %) qu'en valeur relative (+ 3 points), et atteint un niveau inédit; cette augmentation est en partie liée au redépôt des 24 avis budgétaires examinés en commission sous la forme de rapports d'information après le rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022 ;

- la part des **projets de loi** est également en **forte progression**. Cette évolution se traduit par une hausse, en valeur absolue de 31 % et en valeur relative de 3 points. Le nombre de projets de loi déposés au Sénat lors de cette année parlementaire atteint un volume qui n'avait plus été constaté depuis l'année 2011-2012.

C. 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 :

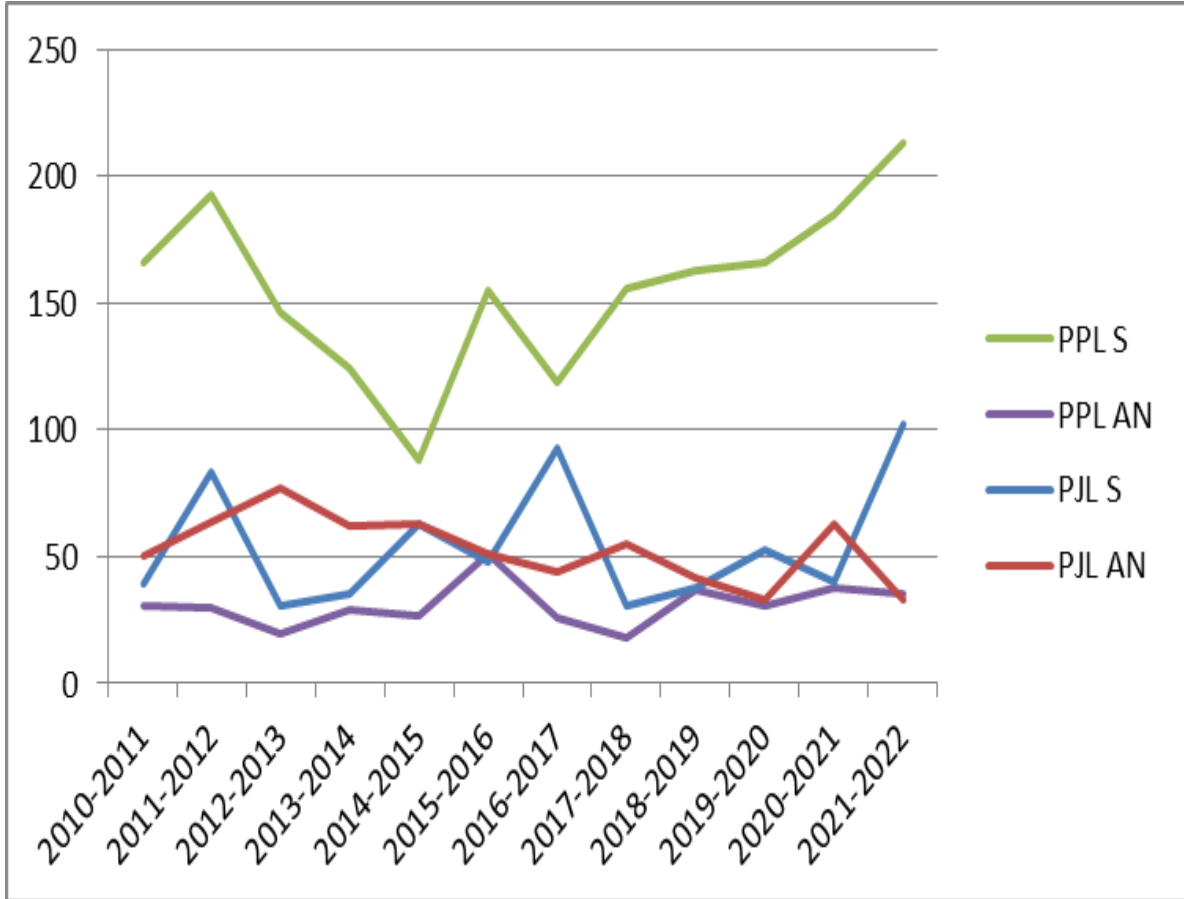
- 213 propositions de loi déposées au Sénat ;
- 35 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 101 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat ;
- 33 projets de loi transmis au Sénat.

Les principales tendances sont les suivantes :

- on observe une **sensible augmentation** du nombre de **propositions de loi déposées** par les sénateurs, avec 28 dépôts supplémentaires par rapport à l'année 2020-2021 (+ 15,1 %) ; le record absolu de dépôt des propositions de loi sénatoriales sous la V^e République est atteint ;

- le nombre de **projets de loi** déposés en premier lieu au Sénat a plus que **doublé**, de 40 à 101(+ 153 %), alors que le nombre de projets de loi transmis est en forte baisse, de 63 à 33 textes (- 90,9 %). Ces évolutions vont donc à l'inverse de la tendance observée lors de la précédente année parlementaire mais confirment celle constatée lors de la pénultième année.

**Évolution de la répartition des projets
et des propositions de loi déposés au Sénat**



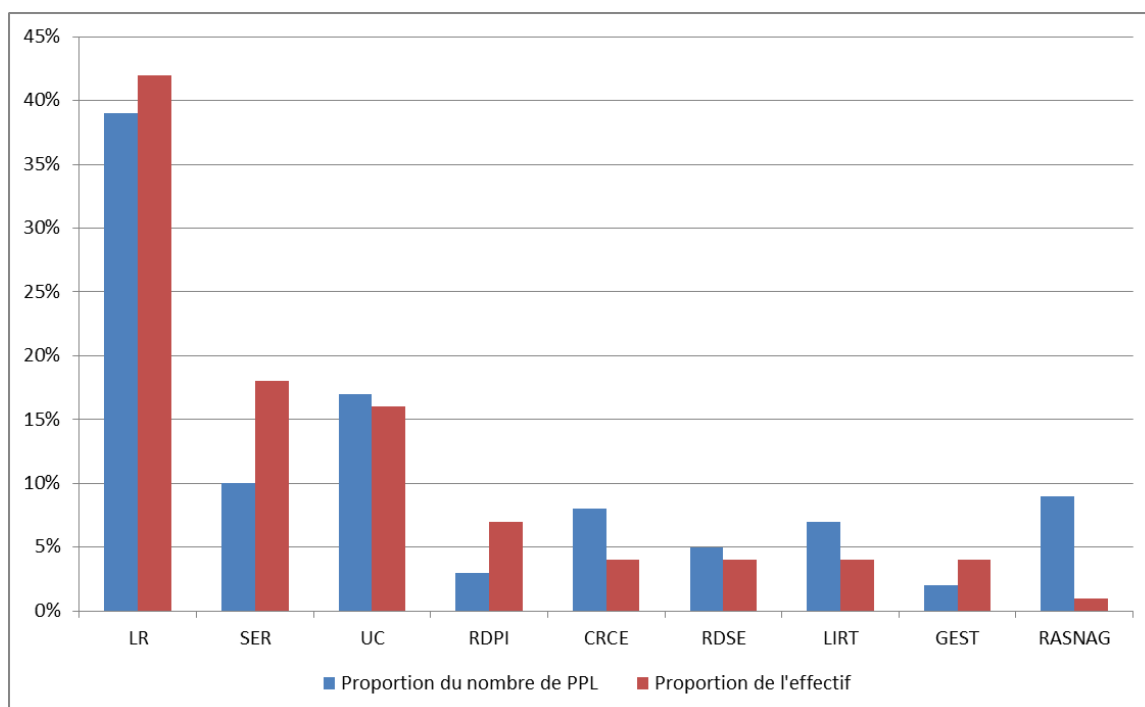
D. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE

Le tableau ci-après indique la répartition des propositions de loi d'origine sénatoriale en fonction de l'appartenance politique du premier signataire du texte :

| Propositions de loi déposées en 2021-2022 | | | |
|---|----------------------|------------------------------------|---|
| Groupe politique d'appartenance du premier signataire | Nombre de PPL | Proportion du nombre de PPL | Proportion de l'effectif du groupe¹ |
| Les Républicains | 84 | 39 % | 42 % |
| Socialiste, Écologiste et Républicain | 21 | 10 % | 18 % |
| Union Centriste | 36 | 17 % | 16 % |
| Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants | 7 | 3 % | 7 % |
| Communiste républicain citoyen et écologiste | 16 | 8 % | 4 % |
| Rassemblement Démocratique et Social européen | 11 | 5 % | 4 % |
| Les Indépendants - République et Territoires | 14 | 7 % | 4 % |
| Écologiste - Solidarité et Territoires | 4 | 2 % | 4 % |
| <i>Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i> | 20 | 9 % | 1 % |
| Total | 213 | 100 % | 100 % |

¹ Les effectifs des groupes politiques pris en considération sont ceux au 1^{er} octobre 2022.

Proportion du nombre de propositions de loi déposées par rapport à l'effectif du groupe politique du premier signataire



Le **groupe Les Républicains**, groupe majoritaire (42 % des membres), est toujours le **plus important producteur** de propositions de loi avec 39 % des propositions de loi déposées par un de ses membres. Cette proportion est en hausse par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 (34 %) mais reste très inférieure à la proportion observée en 2019-2020 (54 %).

La proportion des propositions de loi déposées par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste et par le groupe Les Indépendants - République et Territoires a fortement augmenté par rapport à l'année dernière, passant ainsi de 4 à 8 % pour le premier et de 4 à 7 % pour le second. La part de propositions de loi déposées par les groupes Union Centriste et Rassemblement Démocratique et Social européen augmente très légèrement par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 : 17 % contre 16 % pour le groupe UC, 5 % contre 4 % pour le RDSE.

Ces augmentations ont pour corollaire la diminution du nombre de propositions de loi déposées par les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain (10 % contre 15 % en 2020-2021) et Écologiste - Solidarité et Territoires (2 % contre 5 % en 2020-2021) et par la réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9 % contre 15 % en 2020-2021).

E. 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 adoptées par l'Assemblée nationale) en fonction de leur commission de renvoi :

| Propositions de loi déposées en 2021-2022 | | |
|--|--------------------------------------|-------------------|
| Commission permanente saisie au fond | Nombre de propositions de loi | Proportion |
| Lois | 116 | 47 % |
| Affaires sociales | 44 | 18 % |
| Affaires économiques | 27 | 11 % |
| Finances | 23 | 9 % |
| Culture | 17 | 7 % |
| Aménagement du territoire et développement durable | 16 | 6 % |
| Affaires étrangères | 5 | 2 % |
| Total | 248 | 100 % |

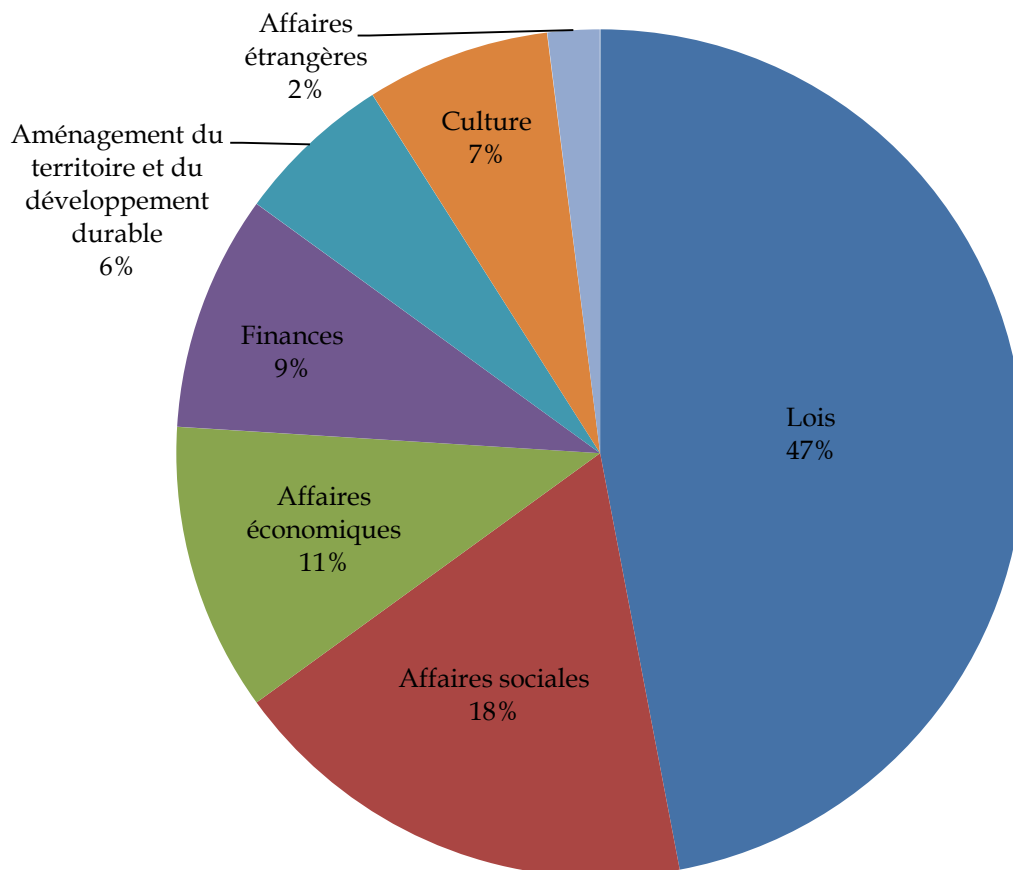
La **commission des lois** demeure la commission permanente qui bénéficie du renvoi du plus grand nombre de propositions de loi : 116 propositions de loi ont été renvoyées à cette commission en 2021-2022. On observe une proportion constante des renvois à cette commission de près de la moitié des propositions de loi : 47 % en 2021-2022, 50,5 % en 2020-2021, 47 % en 2019-2020 et 46 % en 2018-2019.

Une hausse notable des renvois à la commission des finances (9 % des renvois contre 6 % en 2020-2021), à la commission de la culture (7 % des renvois contre 4 % en 2020-2021) et à la commission des affaires étrangères (2 % contre 0,5 %) est constatée.

La proportion des renvois à la commission des affaires sociales est en revanche en baisse : 18 % des renvois contre 22 % en 2020-2021.

Enfin, la part des renvois à la commission des affaires économiques (11 %) et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (6 %) est stable.

Commissions permanentes saisies au fond des propositions de loi déposées en 2021-2022



F. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022

L'année parlementaire 2021-2022 a été marquée par de nombreux dépôts présentant des caractéristiques particulières.

1. Dépôts particuliers liés à la procédure parlementaire

- Le 20 octobre 2021 a été enregistré le dépôt d'un **rapport commun¹ sur une proposition de loi examinée en deuxième lecture² et sur une**

¹ Rapport n° 68 (2021-2022) fait par MM. Guillaume CHEVROLLIER et Jean-Michel HOULLEGATTE au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : http://www.senat.fr/rap/l21-068/l21-068_mono.html.

² Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, n° 680 (2020-2021).

proposition de loi examinée en première lecture¹. Si le dépôt de rapports législatifs communs à deux textes est assez courant, il est rare qu'un rapport porte sur des textes à des niveaux de lecture différents : ce cas de figure ne s'était ainsi pas produit depuis le 22 mars 2000 lorsqu'avait été enregistré le dépôt d'un rapport sur un projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et sur une proposition de loi sénatoriale en première lecture².

- Le 3 décembre 2021, l'Assemblée nationale a transmis au Sénat une proposition de loi adoptée avec modifications en troisième lecture³. **La direction de la Séance du Sénat n'avait pas enregistré un dépôt aussi avancé au regard de la navette depuis le 9 février 2000** avec la transmission du projet de loi organique, 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 sera définitivement adopté par l'Assemblée nationale en quatrième lecture)⁴.

- Pour la première fois, ont été retirés du rôle des dépôts les avis budgétaires qui n'avaient pas pu être examinés en commission avant le rejet de la première partie du projet de loi de finances le 23 novembre 2021 et il a été accepté que ceux-ci soient ensuite déposés sous la forme de rapports d'information. **24 avis budgétaires ont ainsi été retirés puis redéposés après leur examen en commission sous la forme de rapports d'information le 24 novembre 2021**⁵.

- Lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport⁶, l'auteur du texte François BONNEAU décida de retirer son texte en application de l'article 26 du Règlement du Sénat⁷. Il s'agissait de la

¹ Proposition de loi n° 837 (2020-2021) de M. Patrick CHAIZE et plusieurs de ses collègues visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

² Rapport n° 283 (1999-2000) fait par M. Charles JOLIBOIS au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de M. Philippe RICHERT tendant à faciliter et à améliorer l'indemnisation des victimes de violences urbaines (n° 240, 1998-1999) et sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes (n° 222, 1999-2000) : <http://www.senat.fr/rap/199-283/199-2831.pdf>.

³ Proposition de loi n° 260 (2021-2022), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième lecture, portant diverses mesures de justice sociale : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-319.html>.

⁴ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/cumulorg.html>.

⁵ Rapports d'information n°s 194 à 212 (2021-2022) et 215 à 219 (2021-2022).

⁶ Proposition de loi n° 761 (2020-2021).

⁷ https://www.senat.fr/seances/s202201/s20220113/s20220113_mono.html#retrait.

première fois depuis presque quatre ans qu'un texte était retiré par son auteur lors de son examen en séance publique¹.

- Le 15 juin 2022, le Gouvernement procéda au retrait à l'Assemblée nationale de 49 projets de loi en instance d'examen à l'issue de la quinzième législature pour les redéposer sur le Bureau du Sénat². Ce changement d'assemblée avait pour objectif d'éviter que ces textes ne deviennent caducs en application de la règle de la caducité de la « table rase »³. Le nombre de projets de loi concernés par ce transfèrement est plus important que celui de 2017 à l'issue de la quatorzième législature (29 projets de loi), en raison notamment du plus grand nombre d'ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022⁴ et donc du nombre de projets de loi de ratification d'ordonnances : 48 des 49 projets de loi concernaient ainsi des projets de loi de ratification d'ordonnance⁵.

- Un seul projet de loi a été retiré du Sénat pour être redéposé à l'Assemblée nationale à la suite de l'ouverture de la seizième législature : il s'agit du projet de loi n° 654 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas, déposé au Sénat le 8 juin 2022 et transféré à l'Assemblée nationale le 29 juin 2022⁶.

- Le dépôt du rapport d'information n° 882 (2021-2022) fait par Mme Maryse CARRÈRE et M. Patrick CHAIZE au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois par la mission conjointe de contrôle sur la sécurisation de la chasse a **résulté de la décision de la Conférence des Présidents du 23 novembre 2021 de renvoyer à ces deux commissions la pétition « Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça ! »**⁷ déposée le 10 septembre 2021 par Mme Mila SANCHEZ sur la plateforme de pétitions en ligne du Sénat et qui avait recueilli plus de 100 000 signatures (122 484 au total avant la fermeture à signatures décidée par la Conférence des Présidents).

¹ Retrait par Mme LABORDE de sa PPL n° 621 (2016-2017) sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales lors de la séance du 22 février 2018.

² Dépôts n°s 665 à 668 et 670 à 714 (2021-2022).

³ À l'Assemblée nationale, l'ensemble des dépôts d'une législature devient caduc à l'ouverture de la législature suivante.

⁴ Concernant la hausse du nombre d'ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022, se reporter à l'étude de la division des lois :

http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2022_mono.html.

⁵ Le 49^e projet de loi concernait l'approbation d'une convention internationale.

⁶ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-654.html>.

⁷ <https://petitions.senat.fr/initiatives/i-742>.

2. Dépôts particuliers liés au type de dépôt

• Le 25 février 2022, le Président de la République Emmanuel MACRON a fait application du premier alinéa de l'article 18 de la Constitution en communiquant avec les deux assemblées du Parlement par un message lu par chaque président et qui n'a donné lieu à aucun débat, à la suite de l'attaque de la Russie sur l'Ukraine. Cette procédure de communication par message était tombée en désuétude, notamment depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui permet au Président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès : ainsi, une telle prérogative n'avait pas été employée depuis près de 20 ans, lorsque le Président Jacques CHIRAC avait transmis un message au Parlement le 2 juillet 2002. **Comme pour les précédents messages du Président de la République lus au Sénat¹, la direction de la Séance a procédé au dépôt du message** en lui attribuant un numéro (550, 2021-2022) et une impression en a été réalisée. Le dépôt a été en outre mentionné dans la liste des dépôts publiée au sein des informations parlementaires du *Journal officiel* du lendemain².

• La direction de la Séance a enregistré le **dépôt de deux rapports portant avis sur la recevabilité de demandes d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête** à la commission des affaires sociales sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 d'une part³, et sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes d'autre part⁴. 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 des deuxième et troisième dépôts de ce type après celui déposé le 25 septembre 2018 par la commission des lois sur la demande de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la sécurité des ponts⁵.

¹ <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/index.html>.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045244267>.

³ Rapport n° 370 (2021-2022) fait par M. François-Noël BUFFET au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale portant avis sur la recevabilité d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales, sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.

⁴ Rapport n° 488 (2021-2022) 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 d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales, sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

⁵ Rapport n° 728 (2017-2018) fait par M. Philippe BAS au nom de la commission des lois portant avis sur la recevabilité d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la sécurité des ponts.

- Conformément à la nouvelle rédaction de l'article 73 *quinquies* résultant de la révision du Règlement du Sénat de juin 2021 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021, les textes de la commission des affaires européennes font désormais l'objet d'un dépôt distinct du rapport lorsqu'elle examine une proposition de résolution européenne. Le 20 octobre 2021, la commission des affaires européennes a examiné la proposition de résolution européenne de Mme Nathalie GOULET et plusieurs de ses collègues en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, tendant à renforcer et uniformiser la lutte contre les violences fondées sur le genre (n° 847, 2020-2021) et **a déposé ainsi pour la première fois un texte de commission**, enregistré sous le numéro 82 (2021-2022)¹. 5 textes de la commission des affaires européennes ont été déposés au cours de la session 2021-2022.

3. Dépôts particuliers liés au contenu du document

- Mmes Laurence ROSSIGNOL, Marie-Pierre de LA GONTRIE et 62 membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ont déposé le 27 juin 2022 une proposition de loi constitutionnelle visant à constitutionnaliser le droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, dont **le dispositif tendait exclusivement à modifier le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**. Les initiatives parlementaires tendant à modifier des textes du « bloc de constitutionnalité » par le biais de propositions de loi constitutionnelles sont très rares. L'Assemblée nationale a par exemple accepté le dépôt, le 6 novembre 1997, d'une proposition de loi constitutionnelle de M. Michel VOISIN tendant à compléter l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 et, le 10 décembre 1997, de deux propositions de loi, l'une de M. Noël MAMÈRE, l'autre de M. Jean-Pierre BRARD portant titre II à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. En décembre 1997, s'appuyant sur ces précédents de l'Assemblée nationale, le Sénat a également déclaré recevables le dépôt de trois propositions de loi identiques² modifiant la Déclaration de 1789. Le 3 décembre 2013, le Sénat a en outre enregistré le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle³ visant à modifier les articles 5, 7 et 8 de la Charte de l'environnement de 2004, qui a ensuite été adoptée en séance publique.

- La direction de la Séance a enregistré le 16 novembre 2021 une proposition de loi n° 170 présentée par MM. François BONHOMME et Thani MOHAMED SOILIH ratifiant, modifiant et complétant l'ordonnance

¹ <http://www.senat.fr/leg/ppr21-082.html>.

² PPL n°s 166 (1997-1998), 172 (1997-1998) et 173 (1997-1998).

³ PPL n° 183 (2013-2014) de M. Jean BIZET et plusieurs de ses collègues visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation : <http://www.senat.fr/leg/ppl13-183.html>.

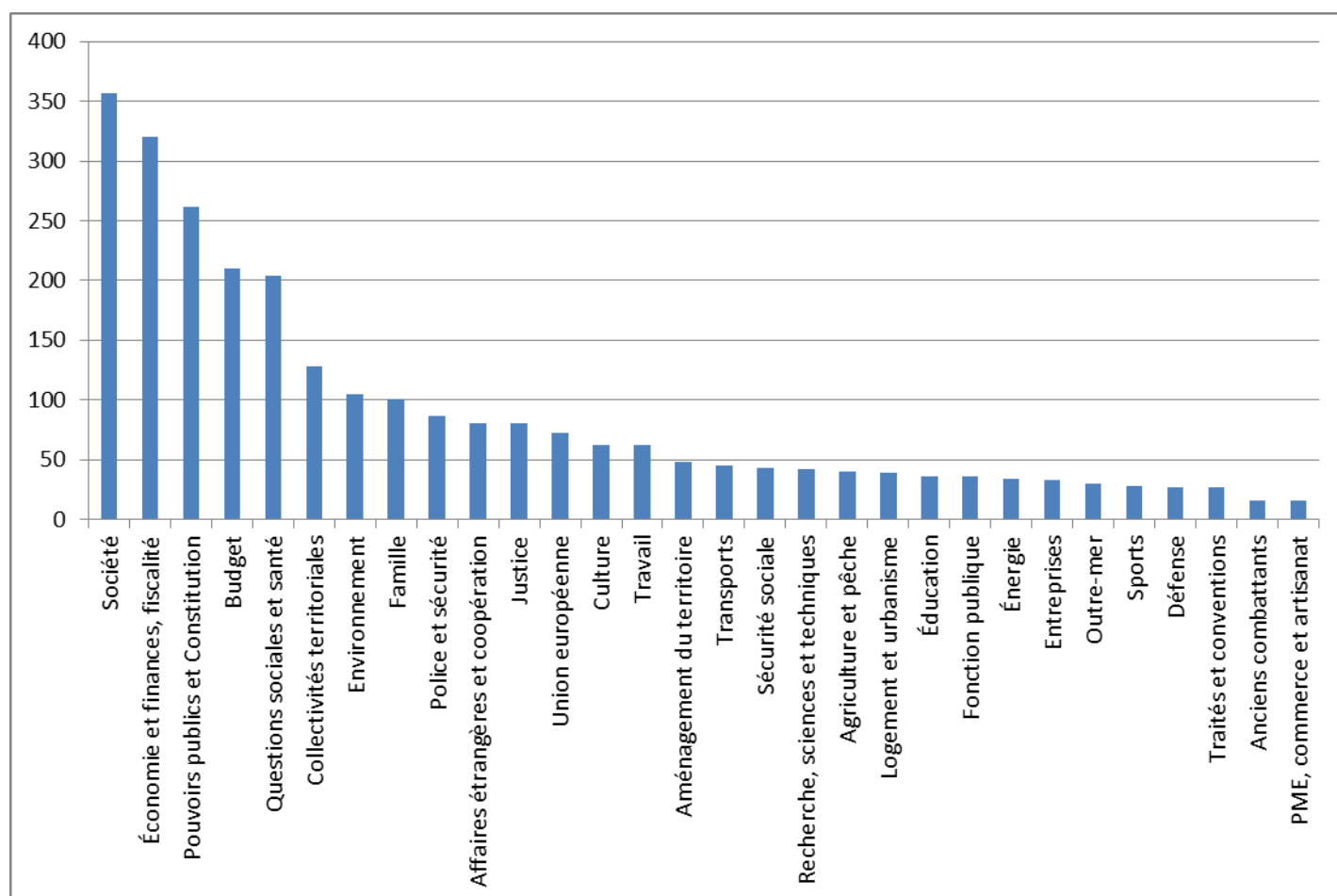
n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce. **Il s'agit de la troisième fois seulement qu'une proposition de loi tendant à ratifier une ordonnance est déposée au Sénat** après celle présentée par Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan le 21 septembre 2020, enregistrée sous le numéro 714 (2019-2020), et dont l'objet était de ratifier l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 (en la modifiant) et celle de MM. Bruno RETAILLEAU, Patrick KANNER, Hervé MARSEILLE, Guillaume GONTARD, Jean-Pierre SUEUR et François-Noël BUFFET tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État (sans la modifier), enregistrée sous le numéro 807 (2020-2021).

- Le 31 mars 2022, **la commission des finances a déposé un rapport d'information¹ auquel a été annexé l'avis de la commission sur le projet de décret d'avance** notifié le 25 mars 2022, portant ouverture et annulation de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, rendu conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances². Cet avis a pris la forme d'un rapport d'information, comme cela avait été le cas en 2016 et en 2021, contrairement en 2017.

¹ *Rapport n° 600 (2021-2022) fait par M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de décret d'avance relatif au financement du plan de résilience économique et sociale.*

² « La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. »

II. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR THÉMATIQUE



Les données présentées ci-dessus correspondent aux **30 thèmes** qu'il est possible de renseigner dans l'application *DosRap*. Cette dernière a pour objectif de faciliter l'accès « grand public » aux documents législatifs sur le site internet du Sénat. Un même dépôt peut donc porter sur plusieurs thèmes, ce qui explique que la somme des différentes thématiques soit supérieure à celle des dépôts.

On observe, comme chaque année, une nette prédominance des thématiques liées aux questions sociétales, à l'économie, aux pouvoirs publics et aux questions sociales et sanitaires, une tendance renforcée cette année en raison des questions relatives à la gestion de la crise du covid-19 et des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat.

CHAPITRE IX LES PÉTITIONS

La **plateforme de pétitions en ligne du Sénat** a été ouverte au public le jeudi 23 janvier 2020. Elle permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée, après une authentification via le dispositif FranceConnect.

En application des articles 87 et 88 du Règlement dans leur rédaction issue de la résolution du 1^{er} juin 2021 et du XVIII de l'Instruction générale du Bureau telle que modifiée en octobre 2021, 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 donner.

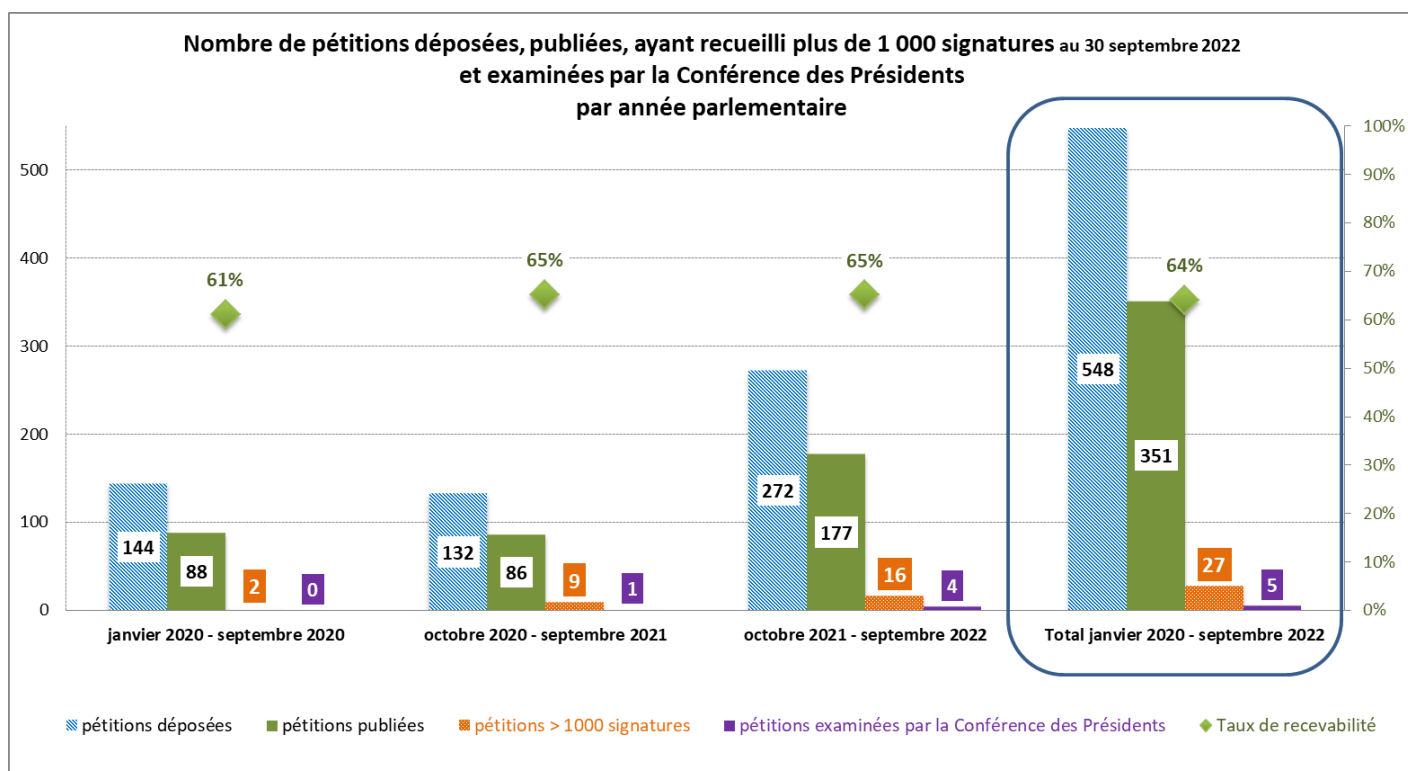
I. UN INTÉRÊT INDÉNIABLE DE LA PART DES CITOYENS POUR LES PÉTITIONS EN LIGNE

Depuis son lancement en janvier 2020, la plateforme a suscité un intérêt croissant de la part des citoyens, qui s'est renforcé durant l'année parlementaire 2021-2022 : **272 pétitions**, soit plus de cinq pétitions par semaine, **ont été déposées** (soit plus de deux fois plus que l'année dernière, avec 132 pétitions), et **177 ont été publiées** (soit 65 % de pétitions transmises recevables, un ratio identique à l'année précédente), couvrant une large variété de sujets.

Depuis le lancement de la plateforme, 27 pétitions ont dépassé 1 000 signatures.

Alors qu'une seule pétition avait dépassé le seuil des 100 000 signatures en 2020-2021¹, trois ont dépassé ce seuil en 2021-2022 et ont donc été examinées par la Conférence des Présidents. Celle-ci a par ailleurs également décidé de se saisir, en application de l'article 88, alinéa 2, du Règlement, d'une pétition présentant un intérêt pour les travaux du Sénat. **Au total, 5 pétitions sur les 351 pétitions publiées** depuis le lancement de la plateforme (soit 1,4 %) **ont fait l'objet d'un examen par la Conférence des Présidents.**

¹ Pétition *Désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)* publiée le 10 septembre 2020 sur la plateforme.



II. DES 272 PÉTITIONS DÉPOSÉES AUX 177 PÉTITIONS PUBLIÉES

A. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS

Depuis le lancement de la plateforme, le contrôle de recevabilité est guidé par deux objectifs : conserver la conception la plus large possible de la recevabilité et rattacher une décision d'irrecevabilité à un point précis des conditions de recevabilité présentées sur la plateforme.

De ce fait, **88 pétitions** ont été déclarées **irrecevables** sur les 272 déposées en 2021-2022¹, soit un tiers des pétitions déposées sur la plateforme. Cette proportion est stable par rapport à l'année dernière (35 %). Les auteurs des pétitions déclarées irrecevables reçoivent un courrier électronique personnalisé détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de leur pétition.

Les nouvelles modalités du droit de pétition, telles que figurant désormais dans l'Instruction générale du Bureau, ont été mises en œuvre à compter du 1^{er} novembre 2021. Elles prévoient d'écarter les pétitions portant sur un texte ou un débat inscrit à l'ordre du jour du Sénat, ou dont le sujet fait l'objet d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête en

¹ 12 pétitions déposées fin septembre 2022, comptabilisées sur 2021-2022, étaient en cours d'examen de recevabilité et ont été publiées en octobre 2022.

cours créée par le Sénat, ou portant sur le même objet qu'une pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents au cours des douze derniers mois. Quinze pétitions ont été écartées dans ce cadre en 2021-2022 (à partir du 1^{er} novembre).

**Ventilation par motif principal d'irrecevabilité
des 88 pétitions irrecevables¹**

| | |
|--|-----------|
| <i>Texte législatif (TL) : Contraire à la Constitution</i> | 17 |
| <i>Ne relève pas des compétences constitutionnelles du Sénat</i> | 16 |
| <i>Déjà objet de travaux en cours du Sénat ou pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents</i> | 15 |
| <i>TL : Absence de proposition ou d'exposé des motifs</i> | 8 |
| <i>Rédaction insuffisante</i> | 8 |
| <i>Redondantes d'un même auteur</i> | 6 |
| <i>Atteinte aux droits de la propriété intellectuelle</i> | 6 |
| <i>Mission de contrôle (MC) : Absence de sujet de contrôle</i> | 5 |
| <i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i> | 2 |
| <i>Requêtes concernant des décisions de justice ou des décisions administratives</i> | 2 |
| <i>Demandes personnelles</i> | 1 |
| <i>TL : Non législative²</i> | 1 |
| <i>Titre non clair</i> | 1 |

¹ 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.

² Les pétitions de nature réglementaire ne sont pas écartées pour ce motif.

B. LA CATÉGORIE « TEXTE LÉGISLATIF » PLÉBISCITÉE PAR LES AUTEURS

Les auteurs de pétitions ont largement privilégié la catégorie proposant une modification du droit existant.

Parmi les pétitions publiées sur la plateforme en 2021-2022, on compte ainsi :

- 159 pétitions dans la catégorie « **Texte législatif** », soit **90 %** ;
- 18 pétitions dans la catégorie « **Mission de contrôle** », soit **10 %**.

Ces proportions sont stables par rapport à l'année dernière.

C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES

Les **177 pétitions publiées** sur la plateforme portent sur des thèmes très divers, avec une dominante pour les **sujets liés aux élections** entrant dans la catégorie « pouvoirs publics et Constitution » (29 pétitions), aux **questions économiques** (29 pétitions) ainsi qu'aux **questions sociales et relatives à la santé** (23 pétitions).

| Thème | Nombre de pétitions publiées |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Pouvoirs publics et Constitution | 29 |
| Économie et finances, fiscalité | 29 |
| Questions sociales et santé | 23 |
| Police et sécurité | 18 |
| Justice | 16 |
| Énergie | 11 |
| Environnement | 10 |
| Logement et urbanisme | 10 |
| Société | 6 |
| Famille | 4 |
| Transports | 4 |
| Travail | 4 |
| Éducation | 4 |
| Agriculture et pêche | 3 |
| Recherche, sciences et techniques | 1 |
| Défense | 1 |
| Budget | 1 |
| Collectivités territoriales | 1 |
| PME, commerce et artisanat | 1 |
| Défense | 1 |
| Total général | 177 |

D. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES

Durant la session 2021-2022, **16 pétitions** ont recueilli plus de **1 000 signatures** en six mois ou moins¹, contre 12 l'année dernière.

Ces pétitions sont présentées dans l'ordre décroissant du nombre de signatures recueillies dans le tableau ci-après².

| n° | Thème | Titre | date de début et de fin de recueil | | Nombre de signatures recueillies |
|------|---------------------------------|---|------------------------------------|------------|----------------------------------|
| 742 | Police et sécurité | Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça ! | 10/09/2021 | 23/11/2021 | 122 484 |
| 1012 | Environnement | Pour l'interdiction du déterrage des blaireaux | 30/03/2022 | 21/09/2022 | 104 745 |
| 947 | Économie et finances, fiscalité | Pour la fin de la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales. | 15/02/2022 | 30/06/2022 | 101 288 |
| 917 | Questions sociales et santé | Pétition demandant la création d'une commission d'enquête sénatoriale sur les effets secondaires des vaccins contre le covid-19 | 12/01/2022 | 08/02/2022 | 33 623 |
| 629 | Famille | Garantir l'intérêt supérieur de l'enfant en situation d'état d'urgence | 07/05/2021 | 07/11/2021 | 9 076 |
| 638 | Environnement | Proposition de loi contre la maltraitance animale | 27/05/2021 | 27/11/2021 | 8 163 |
| 1067 | Questions sociales et santé | Soutien à Mme Sylviane Noel la Sénatrice (LR) sur sa proposition de loi « abroger l'obligation vaccinale des personnels soignants et des pompiers » | 30/06/2022 | 30/12/2022 | 7 757 |
| 708 | Questions sociales et santé | Abrogation du pass sanitaire | 10/09/2021 | 08/02/2022 | 5 426 |
| 825 | Questions sociales et santé | Pour une commission d'enquête sur les effets indésirables du « vaccin » Pfizer et une information équitable des citoyens | 09/11/2021 | 08/02/2022 | 3 019 |
| 1065 | Questions sociales et santé | Pour la systématisation de l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur la santé et le bien-être des enfants et des adolescents ! | 30/06/2022 | 30/12/2022 | 2 749 |
| 747 | Questions sociales et santé | Allongement durée congé maternité | 29/09/2021 | 29/03/2022 | 2 410 |

¹ Sont prises en compte les signatures recueillies par les pétitions au 30 septembre 2022, certaines pétitions étant encore ouvertes à la signature à cette date.

² Outre les 4 pétitions renvoyées aux commissions compétentes, la Conférence des Présidents a décidé de fermer à la signature 6 pétitions portant sur un objet identique à celui d'une pétition déjà examinée (n^{os} 825, 828, 869, 870, 874, 878) ainsi que deux pétitions ayant le même objet que des travaux législatifs ou de contrôle déjà engagés par le Sénat (n^{os} 708 et 877).

| n° | Thème | Titre | date de début et de fin de recueil | | Nombre de signatures recueillies |
|------|----------------------------------|--|------------------------------------|------------|----------------------------------|
| | | | | | |
| 869 | Questions sociales et santé | Pour une enquête sénatoriale sur les effets secondaires des différents vaccins | 15/11/2021 | 08/02/2022 | 2 346 |
| 1110 | Environnement | Non à l'abattage de 174 loups en France | 13/07/2022 | 13/01/2023 | 2 159 |
| 822 | Pouvoirs publics et Constitution | Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc | 15/10/2021 | 15/04/2022 | 1 874 |
| 709 | Environnement | Réimplantation de zones bocagères et préservation des haies dans nos champs : outils nécessaires à la préservation des espèces menacées d'extinction | 10/09/2021 | 10/03/2022 | 1 647 |
| 929 | Transports | Faire évoluer la législation et la réglementation concernant les modifications des motos | 04/02/2022 | 04/08/2022 | 1 052 |

III. QUATRE PÉTITIONS EXAMINÉES PAR LE SÉNAT

Les trois pétitions ayant dépassé 100 000 signatures ont été examinées par la Conférence des Présidents.

Une quatrième pétition a fait l'objet, sans avoir atteint le seuil de 100 000 signatures, d'un examen par la Conférence des Présidents, qui peut se saisir de toute pétition dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier pour les travaux du Sénat.

Quatre commissions permanentes ainsi que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ont été mobilisés dans les suites données aux quatre pétitions examinées par la Conférence des Présidents.

Pétition n° 742

Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça !

**Une mission conjointe
des commissions des affaires économiques et des lois**

Lors de sa réunion du 23 novembre 2021, la Conférence des Présidents a décidé de renvoyer la **pétition n° 742, intitulée *Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça !***, à la commission des affaires économiques et à la commission des lois en vue de la création d'une mission conjointe de contrôle dont les membres ont été nommés le 24 novembre 2021. La mission a **entendu plus de 170 personnes, dont l'auteur de la pétition** et effectué **cinq déplacements** sur le terrain. Le **rapport d'information n° 882 (2021-2022)** déposé le 14 septembre 2022, après **dix mois de travaux**, formule **30 propositions**.

Pétition n° 917

Pétition demandant la création d'une commission d'enquête sénatoriale sur les effets secondaires des vaccins contre le covid-19

**Une saisine de l'OPECST
par la commission des affaires sociales**

La Conférence des Présidents a décidé, en application de l'article 88, alinéa 2, du Règlement, de **se saisir d'une pétition n'ayant pas atteint le seuil de 100 000 signatures**. Lors de sa réunion du mardi 8 février 2022, elle a ainsi renvoyé la **pétition n° 917**, intitulée *Pétition demandant la création d'une commission d'enquête sénatoriale sur les effets secondaires des vaccins contre le covid-19*, qui, déposée le 12 janvier précédent, avait déjà recueilli 33 623 signatures, à la commission des affaires sociales. Cette dernière a saisi l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur l'état des lieux des effets indésirables consécutifs à la vaccination contre le covid-19 et sur le système français de pharmacovigilance. Les trois rapporteurs de l'OPECST ont entendu plus de **50 personnes** et organisé une **audition publique, interactive**, en direct sur internet. Le **rapport n° 659 (2021-2022)** a été déposé le 9 juin 2022, après **4 mois de travaux**.

Pétition n° 947

Pour la fin de la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales

Une mission flash conduite par la commission des finances

Lors de sa réunion du 30 juin 2022, la Conférence des Présidents a renvoyé la **pétition n° 947**, intitulée *Pour la fin de la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales*, à la commission des finances, qui a décidé de créer une **mission d'information « flash »** sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations. **Les deux rapporteurs** ont entamé leurs travaux début août 2022 et procédé à **une dizaine d'auditions, dont l'auteur de la pétition**. Le rapport de cette mission est attendu à la mi-décembre 2022.

Pétition n° 1012

Pour l'interdiction du déterrage des blaireaux

**Des travaux annoncés
par la commission des affaires économiques**

Lors de sa réunion du 21 septembre 2022, la Conférence des Présidents a décidé de renvoyer la **pétition n° 1012**, intitulée *Pour l'interdiction du déterrage des blaireaux* à la commission des affaires économiques. Mme Sophie PRIMAS, présidente de la commission, a annoncé la **nomination à venir d'un rapporteur**, pour conduire des travaux.

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 21 septembre 2022, le Président a annoncé une évaluation du dispositif après trois ans de mise en œuvre.