



DIRECTION DE LA SÉANCE

**LA SÉANCE PLÉNIÈRE
ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT**
(1^{er} octobre 2018 - 30 septembre 2019)



RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

par

Bertrand FOLLIN
Directeur de la Séance

TOME I
PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat

Paris, le 6 janvier 2020

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

Monsieur le Président,

LE DIRECTEUR

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur l'activité du Sénat en séance plénière au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

Pour la troisième année consécutive, ce rapport se décline en trois volets.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2018-2019, année parlementaire plus équilibrée que l'année précédente.

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. Le second volume est quant à lui dématérialisé, en cohérence avec la décision de dématérialiser les rapports législatifs et de contrôle produits par le Sénat.

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.

* *
*

L'année parlementaire **2018-2019**, troisième année du quinquennat et deuxième année du triennat 2017-2020, a été marquée par un meilleur équilibre dans la répartition des heures et des jours de séance par rapport à l'année précédente.

➤ Le Sénat a siégé **125 jours** (dont 15 jours en session extraordinaire), soit un nombre de jours stable par rapport à l'année dernière, et près de **838 heures**, soit une légère augmentation (+ 1,5 %).

La **session ordinaire** a été plus chargée que la session 2017-2018, marquée par le plus faible nombre de jours de séance depuis 2007-2008 et le plus faible nombre d'heures de séance depuis 1997-1998, avec 110 jours (+ 4,8 %) et près de 735 heures (+ 11,3 %) de séance. À l'inverse, les **sessions extraordinaires** ont été moins chargées que l'année dernière, où avait été atteint le total le plus élevé depuis 1995 après l'année 2012-2013, avec 15 jours (- 25 %) et plus de 103 heures (- 37,5 %) de séance.

Le **premier trimestre** a été marqué par une augmentation du nombre d'heures de séance (+ 15,6 %), après avoir connu deux années consécutives de diminution qui l'avaient conduit à un niveau historiquement bas depuis le passage à la session unique en 1995. Le deuxième trimestre a lui aussi été légèrement plus chargé que l'année dernière, tandis que le troisième trimestre est resté aussi dense qu'en 2017-2018, avec près d'un tiers des heures de séance de la session ordinaire.

Les **travaux nocturnes** en session ordinaire ont augmenté sensiblement (+ 20,7 %) pour la deuxième année consécutive pour atteindre environ 21 % du temps en séance publique.

➤ La Conférence des Présidents s'est efforcée cette année encore d'améliorer la prévisibilité de l'ordre du jour.

Le calendrier de l'intégralité de la session 2018-2019 a été établi lors de la dernière réunion de la Conférence des Présidents de la session extraordinaire de juillet 2018. La Conférence des Présidents s'est réunie à **15 reprises** au cours de l'année parlementaire et a programmé les travaux en séance sur une période de **39 jours** en moyenne, contre 50 jours l'année dernière.

Au cours des **33 semaines** de séance de la session ordinaire, le Sénat a consacré **19 semaines** à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, dont **4 semaines** aux textes financiers de l'automne, **7,5 semaines** au contrôle et **6,5 semaines** à l'initiative sénatoriale. S'y sont ajoutées les **5 semaines** des sessions extraordinaires de juillet et de septembre.

Ce partage a permis au Sénat d'inscrire à son ordre du jour **56,4 %** des sujets qu'il a examinés, dans le respect du double pluralisme institutionnel et politique : **12,7 %** de ces sujets ont été inscrits par les instances sénatoriales et **43,6 %** par les groupes politiques. Les groupes d'opposition et minoritaires ont notamment pleinement utilisé les **70 h 50** dévolues à leurs « espaces réservés ».

➤ Sur les quelque **838 heures** de séance publique de l'année, le Sénat a consacré plus de **499 heures**, soit **60 %**, à ses **travaux législatifs**, hors examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, confirmant que le vote de la loi demeure son « cœur de métier ».

751 documents législatifs, dont **163** propositions de loi déposées par les sénateurs (+ 4 %), ont été enregistrés par la direction de la Séance. La proportion de projets de loi déposés en premier lieu au Sénat a, par ailleurs, progressé, passant de 36 % en 2017-2018 à 44 % en 2018-2019, retrouvant ainsi le niveau atteint en 2015-2016 (43 %).

Le Sénat a examiné **86** textes (hors conventions internationales), soit **28** projets de loi et **58** propositions de loi, dont **40** d'origine sénatoriale contre 74 textes (hors conventions internationales) en 2017-2018, soit 32 projets de loi et 42 propositions de loi, dont 28 d'origine sénatoriale. **14** textes (contre 5 l'année dernière) ont été examinés selon la procédure de **législation en commission**.

➤ Les sénateurs ont déposé **5 059** amendements en commission, soit une augmentation sensible (+ 23 %), pour un taux d'adoption de **43,3 %** (contre 51,5 % en 2017-2018). Ils en ont déposé **10 175** en séance publique, soit une augmentation de même ampleur (+ 19 %), pour un taux d'adoption de **23,6 %** (contre 21,2 % en 2017-2018). La proportion d'amendements déclarés irrecevables a atteint un niveau record, avec **13,1 %** (contre 7 % l'année dernière), dont 6,5 % en application de l'article 40 de la Constitution et 3,8 % en application de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (« cavaliers »).

14 textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 80 amendements en séance publique, soit un nombre inférieur par rapport à l'année dernière (17 textes). 3 de ces textes ont donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements : le projet de loi de finances pour 2019 (2 015 amendements déposés), le projet de loi d'orientation des mobilités et le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Le rythme d'examen des amendements de séance, le « *braquet* » (nombre d'amendements examinés par heure), a augmenté nettement pour la deuxième année consécutive, pour atteindre le niveau record de **17,8** (contre 16,4 l'année dernière).

55 % des amendements du Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale (contre 53 % en 2018-2019), cette proportion atteignant 67 % hors textes financiers (contre 69 %).

➤ Le Sénat a eu recours cette année – dernière année au cours de laquelle l’ensemble des scrutins publics ont eu lieu à l’aide de bulletin de votes – à **181** scrutins publics, un nombre en diminution de 22 % par rapport à l’année dernière et inférieur à la moyenne des quinze dernières années (237). **9** scrutins publics solennels ont été organisés en salle des Conférences conformément au chapitre XV *bis* de l’Instruction générale du Bureau.

➤ **50** textes ont été définitivement adoptés cette année par le Parlement, hors conventions internationales (contre 41 en 2017-2018).

Le dialogue bicaméral a permis que près **76 %** d’entre eux – **38** – soient votés dans les mêmes termes par les deux assemblées : **42 %** par le jeu de la navette parlementaire et **34 %** après un accord en commission mixte paritaire.

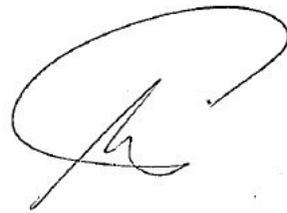
Pour autant, le Sénat s’est aussi opposé à certains projets de loi du Gouvernement, ce qui a conduit celui-ci à donner à **12** reprises le « *dernier mot* » à l’Assemblée nationale.

➤ **32** textes définitivement adoptés cette année l’ont été après engagement de la procédure accélérée, soit 64 % des textes définitivement adoptés (hors conventions internationales), une proportion en légère diminution. Les deuxièmes lectures restent peu nombreuses (7 en 2018-2019), tandis que le nombre de nouvelles lectures reste élevé (11). Le délai moyen d’adoption des textes s’est quant à lui allongé, pour la première fois depuis quatre ans, pour s’établir à **240 jours**, soit environ 8 mois, contre 177 jours en 2017-2018 et 196 en 2016-2017, cette augmentation s’expliquant par le délai d’adoption relativement long de trois projets de loi.

➤ Le Sénat a été à l’origine de **12** propositions de loi devenues des lois de la République (contre 2 l’année dernière), portant sur des sujets variés tels que la prévention des violences lors des manifestations, la reconnaissance des proches aidants, la création d’une Agence nationale de la cohésion des territoires ou encore l’adaptation de l’organisation des communes nouvelles.

➤ Le Sénat a pleinement exercé son activité de **contrôle** de l'activité du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques en séance - près de **154 heures** de séance publique (soit environ 18 % des heures de séance) - à travers les séances de questions, l'examen de 4 propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, mais aussi 42 débats organisés au cours de l'année parlementaire, dont 34 d'initiative sénatoriale.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance sur l'année 2018-2019.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. FOLLIN', with a large, stylized initial 'B' that loops around the rest of the name.

Bertrand FOLLIN

SOMMAIRE

Pages

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019 (1^{ER} OCTOBRE 2018 - 30 SEPTEMBRE 2019).....	11
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2018-2019.....	13
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2018-2019	15
CHAPITRE PREMIER - UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE PLUS ÉQUILIBRÉE.....	17
I. UNE SESSION ORDINAIRE PLUS DENSE QUE L'ANNÉE DERNIÈRE, TANT EN NOMBRE DE JOURS QU'EN NOMBRE D'HEURES DE SÉANCE	21
A. LE NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE AUGMENTE TRÈS SENSIBLEMENT.....	21
B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS RESTE RELATIVEMENT BIEN RESPECTÉ ET LES TRAVAUX NOCTURNES ONT SENSIBLEMENT AUGMENTÉ.....	27
II. DEUX SESSIONS EXTRAORDINAIRES, DONT UNE SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET MOINS DENSE QUE L'ANNÉE DERNIÈRE	30
A. UNE PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET MOINS CHARGÉE QUE CELLE DE L'AN PASSÉ.....	30
B. UNE SESSION EXTRAORDINAIRE DE SEPTEMBRE LIMITÉE À UNE SEMAINE	32
III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL.....	32
A. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS.....	32
B. UN RECOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET DES DÉLAIS D'ADOPTION EN AUGMENTATION	44
C. PLUS DE TROIS TEXTES SUR QUATRE ONT ÉTÉ ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES	50
IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI »	56
A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES QUI RESTE ÉLEVÉ	56
B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE	58
C. UNE INFLATION LÉGISLATIVE DURABLE EN COURS DE NAVETTE	68
D. 12 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMIS LES 25 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES	71

CHAPITRE II - LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR.....	73
I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT.....	73
A. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION.....	73
B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE	74
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 ».....	78
D. LA CRÉATION DE DEUX MISSIONS D'INFORMATION PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS.....	78
II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES.....	79
A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	79
B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	82
III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ.....	89
A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2018-2019	89
B. L'INTERVERSION DE DEUX ESPACES RÉSERVÉS AU COURS DE LA SESSION 2018-2019	90
C. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE	91
D. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES TRÈS UTILISÉES AVEC LE RENFORCEMENT DE LA PRÉFÉRENCE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE	94
CHAPITRE III - LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019 : UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS, COMPENSÉ PAR UNE APPLICATION PLUS STRICTE DES RÈGLES D'IRRECEVABILITÉ	105
I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	105
A. UN CALENDRIER D'EXAMEN CONFORME AUX RÈGLES DÉFINIES PAR LA CONSTITUTION ET PAR LA LOI ORGANIQUE	105
B. LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI : UN TEXTE DE TAILLE SENSIBLEMENT IDENTIQUE À CELUI DE 2017 À LA SORTIE DU CONSEIL DES MINISTRES MAIS PLUS ÉTOFFÉ À L'ISSUE DE LA NAVETTE	107

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE	108
A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE LÉGÈREMENT PLUS COURTE QUE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE.....	109
B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS LONGUE QUE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE.....	111
C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL	113
D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN FORTE PROGRESSION PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2017, UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DISCUTÉS EN SÉANCE PUBLIQUE MOINS ÉLEVÉ.....	114
III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE	117
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	117
B. LE REJET AU SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE PUIS L'ADOPTION DU TEXTE EN LECTURE DÉFINITIVE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	117
IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	118
A. ABSENCE D'ATTEINTE AU DROIT D'AMENDEMENT ET AU CONTRÔLE PRÉALABLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN COMMISSION	118
B. CENSURE DE DEUX CAVALIERS SOCIAUX.....	119
C. CENSURE DE DISPOSITIONS NE PRÉSENTANT PAS « UN CARACTÈRE PERMANENT ».....	120
CHAPITRE IV - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 : UN EXAMEN MOUVEMENTÉ.....	121
I. LA STABILITÉ DES RÈGLES DE DISCUSSION	123
A. LA RECONDUCTION À L'IDENTIQUE DES RÈGLES DE DISCUSSION.....	123
B. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE.....	124
II. UNE PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT PARTICULIÈREMENT MOUVEMENTÉE.....	124
A. UNE CONJONCTION DE PLUSIEURS FACTEURS ENTRAINANT À UN EXAMEN LONG ET COMPLEXE	125
B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE PARTICULIÈREMENT COMPLIQUÉE....	127
C. L'EXAMEN DÉCALÉ DE LA SECONDE PARTIE	138

III. LA SUITE « CLASSIQUE » DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	149
A. L'ÉCHEC PRÉVU DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	149
B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES.....	149
C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	149
CHAPITRE V - LE CONTRÔLE EN SÉANCE.....	151
I. LES DÉBATS : UNE DISSÉMINATION DE LA FORME INTERACTIVE.....	151
A. LES DÉBATS SUR UNE DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT MARQUÉS PAR L'ACTUALITÉ.....	151
B. LE DÉBAT D'ORIENTATION FINANCIER ET SOCIAL.....	154
C. LA REFONTE DU DÉBAT EUROPÉEN.....	155
D. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE : UNE GRANDE DIVERSITÉ	158
II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES	165
A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE.....	165
B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES.....	169
III. TROIS PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES.....	172
IV. LA CHRONIQUE DU QUESTIONNEMENT DES SÉNATEURS EN 2018-2019.....	173
A. UN AJUSTEMENT DU FORMAT DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT.....	173
B. LA VITALITÉ DES QUESTIONS ORALES	177
C. LA PERMANENCE DU RECOURS AUX QUESTIONS ÉCRITES.....	183
CHAPITRE VI - 2018-2019 : UNE ANNÉE DE RÉFORME POUR LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES	193
I. LES SUITES DE LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018.....	193
A. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	193
B. LES CONSÉQUENCES RÉGLEMENTAIRES DE LA LOI DU 3 AOÛT 2018.....	196
II. LES MOUVEMENTS INTERVENUS AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE PARLEMENTAIRE	197
III. LA STABILITÉ DU DOMAINE	198

IV. UNE ANNÉE INTERMÉDIAIRE POUR L'APPLICATION DE LA PARITÉ.....	198
CHAPITRE VII - LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE.....	201
I. LES SCRUTINS PUBLICS.....	201
A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSSE DE 22 % DU NOMBRE DE SCRUTINS.....	201
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS.....	202
II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	206
CHAPITRE VIII - LE DÉPÔT ET LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	209
I. LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT.....	209
A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS.....	209
B. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR TYPE DE COMPÉTENCE ET DE THÉMATIQUE.....	223
II. LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.....	225
A. UN VOLUME GLOBAL DE PAGES PUBLIÉES EN HAUSSE	225
B. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS DÉPOSÉS.....	227
C. UN TASSEMENT SENSIBLE DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS HORS DÉPÔT ..	231
D. LA DIFFUSION SUR INTERNET DES PUBLICATIONS.....	233
III. LA STABILITÉ DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT	236

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019
(1^{ER} OCTOBRE 2018 - 30 SEPTEMBRE 2019)

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Semaines de séance publique	24	39	38
- Semaines gouvernementales	12,5	15	19
dont PLFSS et PLF	2,5	4	4
- Semaines sénatoriales	6,5	14	14
dont semaines de contrôle	3,5	6,5	7,5
- Sessions extraordinaires	5	6	5
Jours de séance publique	76	125	125
Heures de séance publique	465 h 18	825 h 12	837 h 50
dont travaux législatifs	291 h 33	501 h 46	499 h 05
dont travaux de contrôle	101 h 35	152 h 09	153 h 39
dont lois de finances	38 h 30	126 h 17	139 h 12
dont lois de financement de la sécurité sociale	31 h 37	38 h 33	40 h 30
dont travaux divers	2 h 01	6 h 25	5 h 22
Durée moyenne du jour de séance	6 h 07	6 h 36	6 h 42
Heures de séances de soir/nuit	92 h 09 20 %	170 h 13 21 %	176 h 34 21 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	70 sur 99 70,7 %	21 sur 61 34,4 %	24 sur 62 38,7 %
Propositions de loi déposées au Sénat	119	157	163
Amendements déposés			
- En commission	1 590	4 115	5 059
- En séance	3 411	8 557	10 175
Amendements adoptés			
- En commission	847	2 121	2 189
- En séance	984	1 816	2 404
Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale	68 %	53 %	55 %
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	56	74	86
dont propositions de loi (dont Sénat)	30 (18)	42 (28)	58 (40)
Procédures accélérées	38	34	45

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	46	41	50
dont propositions de loi	21	12	25
(dont Sénat)	(9)	(2)	(12)
Conventions internationales	21	28	22
Total des textes adoptés	67	69	72
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	20	11	21
Adoptions texte CMP	12	18	17
Dernier mot à l'Assemblée nationale	14	12	12
Réunions CMP (Accords)	22 (12)	35 (19)	28 (18)
Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours)	196	177	240

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	4	3	4
Débats relatifs au Conseil européen	2	3	4
Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger	-	1	-
Débats d'initiative sénatoriale	21	33	34

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	22	35	37
Questions orales avec débat	1	-	-
Questions orales discutées	160	309	391
Questions écrites	4 101	5 580	5 405

Scrutins publics	144	231	181
Rappels au règlement	16	58	68

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

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2018-2019

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Semaines de séance publique	19	33	33
- Semaines gouvernementales	12,5	19	19
dont PLFSS et PLF	2,5	4	4
- Semaines sénatoriales	6,5	14	14
dont semaines de contrôle	3,5	6,5	7,5
Jours de séance publique	60	105	110
Heures de séance publique	381 h 14	659 h 34	734 h 23
dont travaux législatifs	218 h 39	349 h 04	410 h 33
dont travaux de contrôle	91 h 10	139 h 13	142 h 16
dont lois de finances	38 h 30	126 h 17	135 h 45
dont lois de financement de la Sécurité sociale	31 h 37	38 h 33	40 h 30
dont travaux d'ordre interne	1 h 16	6 h 25	5 h 16
Durée moyenne du jour de séance	6 h 21	6 h 16	6 h 40
Heures de séances de soir/nuit	77 h 36 20 %	127 h 19 19 %	153 h 44 21 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	67 sur 89 75,3 %	21 sur 55 38,2 %	17 sur 40 42,5 %
Propositions de loi déposées au Sénat	92	128	136
Amendements déposés			
- En commission	1 187	3 030	4 241
- En séance	2 679	6 316	8 814
Amendements adoptés			
- En commission	687	1 646	1 873
- En séance	875	1 355	2 009
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	48	64	74
dont propositions de loi	30	37	53
(dont Sénat)	18	27	39
Procédures accélérées	34	34	36
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	40	29	29
dont propositions de loi	21	7	15
(dont Sénat)	9	1	6
Conventions internationales	15	23	18
Total des textes adoptés	55	52	47

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	17	7	15
Adoptions texte CMP	10	14	5
Dernier mot à l'Assemblée nationale	13	8	9
Réunions CMP	19	25	19
(Accords)	10	14	11

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	3	2	3
Débats relatifs au Conseil européen	2	3	4
Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger	-	1	-
Débats d'initiative sénatoriale	21	33	34

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	18	30	32
Questions orales avec débat	1	-	-
Questions orales discutées	134	233	320
Questions écrites	2 680	4 530	4 205

Scrutins publics	103	178	158
Rappels au règlement	12	30	57

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2018-2019

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Semaines de séance publique	5	6	5
Jours de séance publique	16	20	15
Heures de séance publique	84 h 04	165 h 37	103 h 27
dont travaux législatifs	72 h 54	152 h 41	88 h 32
dont travaux de contrôle	10 h 25	12 h 56	11 h 23
dont lois de finances	-	-	3 h 26
dont lois de financement de la sécurité sociale	-	-	-
dont travaux d'ordre interne	0 h 45	-	0 h 05
Durée moyenne du jour de séance	5 h 15	8 h 23	6 h 53
Heures de séances de soir/nuit	14 h 33 17,3 %	42 h 54 25,6 %	22 h 49 32 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	3 sur 10 67 %	0 sur 6 0 %	7 sur 22 32 %
Propositions de loi déposées au Sénat	27	29	27
Amendements déposés			
- En commission	403	1 085	818
- En séance	732	2 241	1 361
Amendements adoptés			
- En commission	160	475	316
- En séance	109	461	395
Procédures accélérées	4	-	9
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	6	12	21
dont propositions de loi	-	5	10
dont Sénat	-	1	6
Conventions internationales	6	5	4
Total des textes adoptés	12	17	25

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	3	4	6
Adoption texte CMP	2	4	12
Dernier mot à l'Assemblée nationale	1	4	3
Réunions CMP	3	10	9
(Accords)	2	5	7
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	1	1	1
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	5
Questions orales avec débat	-	-	-
Questions orales discutées	25	76	71
Questions écrites	1 421	1 050	1 200

Scrutins publics	37	53	23
Rappels au règlement	4	28	11

CHAPITRE PREMIER UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE PLUS ÉQUILBRÉE

L'année parlementaire **2018-2019**, troisième année du quinquennat présidentiel et deuxième année du triennat 2017-2020, a été marquée par un meilleur équilibre dans la répartition des heures et jours de séances par rapport à l'année précédente.

Globalement, le **nombre de jours et d'heures de séance est stable par rapport à l'année 2017-2018**, avec 125 jours (comme en 2017-2018) et 837 h 50 heures de séance (+ 1,5 %).

La **session ordinaire** a été **plus chargée** que la session 2017-2018, qui avait été marquée par le plus faible nombre de jours de séance depuis 2007-2008 et le plus faible nombre d'heures de séance depuis 1997-1998. La session 2018-2019 a ainsi compté 110 jours (+ 4,8 %) et 734 h 23 (+ 11,3 %) de séance.

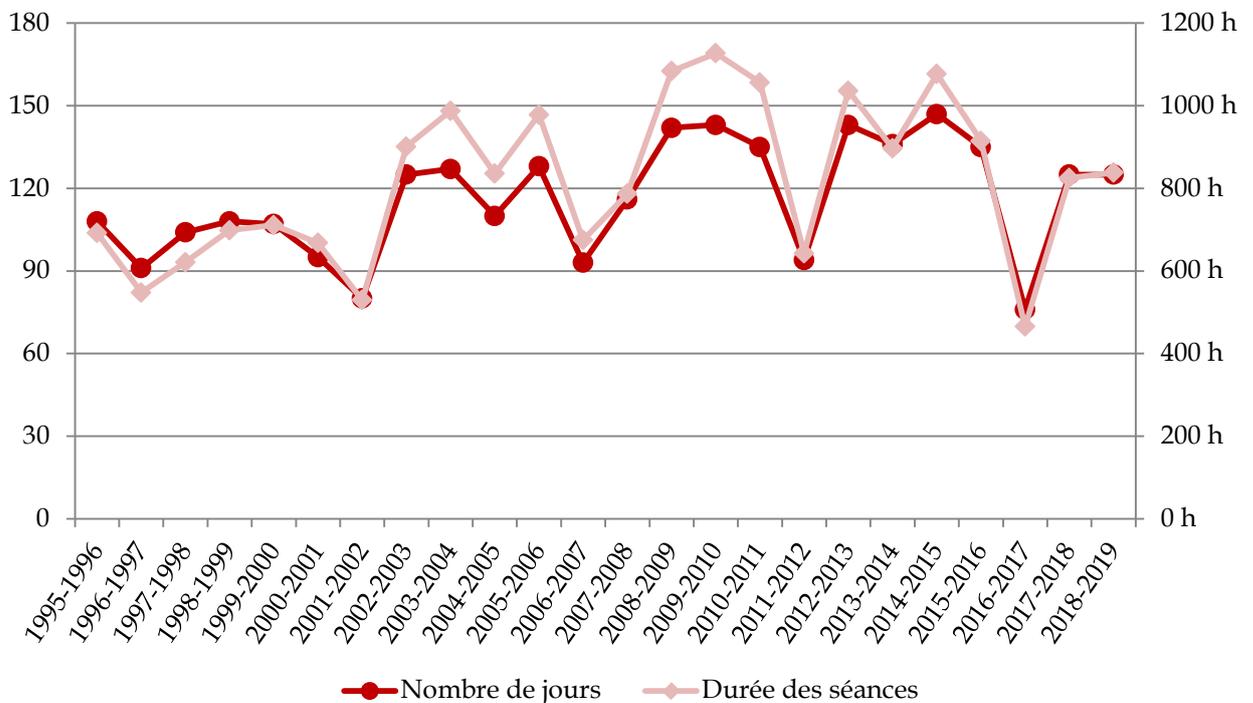
À l'inverse, les **sessions extraordinaires** ont été **moins chargées** avec 15 jours (- 25 % par rapport à 2017-2018) et 103 h 27 (- 37,5 %) de séance.

Heures et jours de séance par année parlementaire

Années	SESSIONS				TOTAUX	
	Ordinaire		Extraordinaire et de droit			
	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance
1995-1996	108	692 h 05	-	-	108	692 h 05
1996-1997	84	521 h 10	7	26 h 30	91	547 h 40
1997-1998	103	615 h 40	1	5 h 20	104	621 h 00
1998-1999	108	698 h 15	-	-	108	698 h 15
1999-2000	107	710 h 55	-	-	107	710 h 55
2000-2001	95	668 h 00	-	-	95	668 h 00
2001-2002	66	464 h 20	14	65 h 10	80	529 h 30
2002-2003	109	780 h 20	16	120 h 30	125	900 h 50
2003-2004	111	858 h 45	16	128 h 40	127	987 h 25
2004-2005	103	784 h 55	7	50 h 50	110	835 h 45
2005-2006	120	914 h 05	8	64 h 20	128	978 h 25
2006-2007	73	550 h 05	20	124 h 40	93	674 h 45
2007-2008	101	664 h 35	15	122 h 15	116	786 h 50

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
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

Nombre de jours de séance et durée des séances de l'année parlementaire 2018-2019



Sur les **837 h 50** de séance publique de l'année parlementaire 2018-2019, le Sénat a consacré **499 h 05**, soit **59 %**, à ses **travaux législatifs**, **139 h 12**, soit **17 %**, aux **lois de finances**, et **40 h 30**, soit **5 %**, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Le vote de la loi demeure donc le cœur de l'activité de la Haute assemblée.

Au total, la Haute assemblée a **examiné 86 textes** (hors conventions internationales), soit un nombre supérieur à 2017-2018 (74 textes), **dont 40 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 28).

L'année parlementaire a été scandée par la discussion de textes majeurs, notamment, outre les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances :

- en matière de **transports**, le projet de loi d'orientation des mobilités ;
- en matière **économique**, le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises ;
- en matière de **santé**, le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé ;
- en matière d'**éducation**, le projet de loi pour une école de la confiance ;
- en matière de **fonction publique**, le projet de loi de transformation de la fonction publique ;
- en matière de **justice**, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Conformément à sa tradition d'amélioration de la qualité de la loi, **le Sénat a fait valoir son expertise et imprimé fortement sa marque sur l'ensemble des textes**, en particulier ceux déposés en premier lieu sur son Bureau. Cette année, le Sénat a été **saisi en premier de 39 % des projets de loi**, hors conventions internationales, **et de 60 % des conventions internationales**.

Il a été à l'origine de **12 propositions de loi devenues des lois de la République**, portant sur des sujets variés : la prévention des violences lors des manifestations, le soutien aux collectivités territoriales dans leur mission d'accueil des gens du voyage, la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires ou encore l'organisation des communes nouvelles.

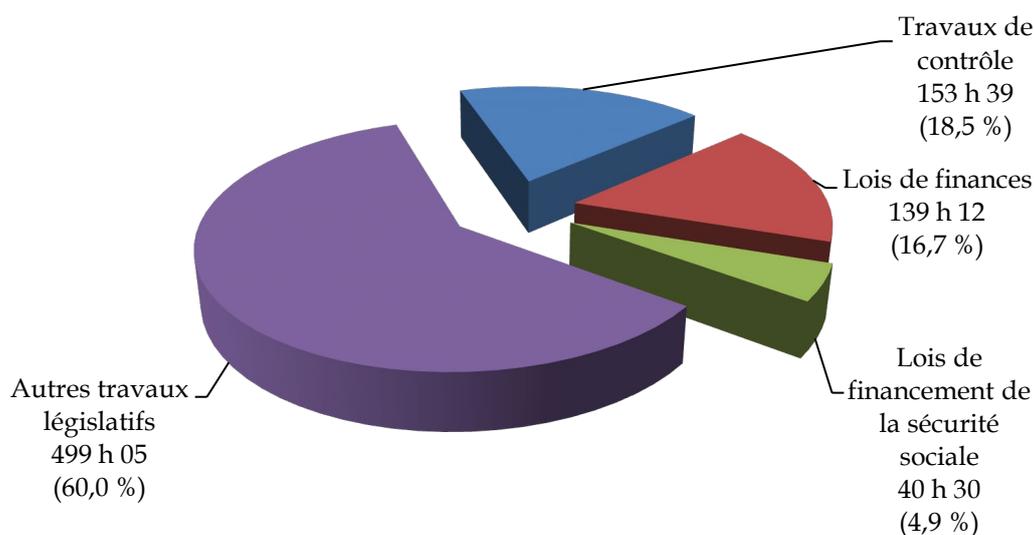
Si les majorités du Sénat et de l'Assemblée nationale ont été discordantes, seuls 12 textes ont été adoptés définitivement après que le Gouvernement a donné le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Ainsi, **38 des 50 lois définitivement adoptées par le Parlement** (hors conventions internationales), **soit 76 %**, l'ont été **par accord entre les deux assemblées**.

Sur les **5 059 amendements déposés en commission** au cours de l'année parlementaire, un nombre en augmentation de près de 23 %, 2 189 ont été adoptés, soit un **taux d'adoption de 43,3 %**. Sur les **10 175 amendements déposés en séance publique**, un niveau en augmentation également de près de 20 %, le Sénat en a adopté 2 404, ce qui correspond à un **taux d'adoption de 23,6 %**.

Le **taux de reprise** des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale s'établit à **55 %** sur l'ensemble de l'année parlementaire. Hors textes financiers, il atteint cependant 67 %.

Enfin, le Sénat a, cette année encore, pleinement exercé son **activité de contrôle de l'activité du Gouvernement** en séance publique – **153 h 39** de séance publique, soit environ 18 % des heures, à travers les séances de questions, mais aussi avec **42 débats** organisés au cours de l'année parlementaire, dont 34 d'initiative sénatoriale.

Répartition des heures de séance par nature des travaux¹
Année parlementaire 2018-2019



¹ Hors travaux d'ordre interne

I. UNE SESSION ORDINAIRE PLUS DENSE QUE L'ANNÉE DERNIÈRE, TANT EN NOMBRE DE JOURS QU'EN NOMBRE D'HEURES DE SÉANCE

A. LE NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE AUGMENTE TRÈS SENSIBLEMENT

1. Une session ordinaire un peu plus chargée que la précédente

Après une **session ordinaire 2016-2017** marquée par une longue période de suspension des travaux en séance plénière liée aux élections présidentielle et législatives, la **session ordinaire 2017-2018** avait logiquement vu le nombre de jours de séance fortement augmenter, passant de 60 à 105 jours, tout comme le nombre d'heures de séance, passant de 381 h 14 à 659 h 34, soit une augmentation de 73 %.

Pour autant, cette session était restée en **net retrait** par rapport à la session ordinaire 2015-2016, de **13 %** en nombre de **jours** (105 contre 121) et de **22 %** en nombre d'**heures de séance**. Si on exclut les sessions marquées par les élections présidentielle et législatives, il s'agissait du **plus faible nombre de jours de séance depuis 2007-2008 et le plus faible nombre d'heures de séance depuis 1997-1998**.

La **session ordinaire 2018-2019** a été marquée par une nouvelle **augmentation du nombre de jours** de séance, passant de 105 à 110 jours, tout **comme du nombre d'heures de séance**, passant de 659 h 34 à 734 h 23, soit une augmentation de 11,3 %.

Au cours de cette la session ordinaire 2018-2019, **le Sénat a siégé pendant 33 semaines**, soit un nombre proche des sessions ordinaires précédentes (33 en 2017-2018, 34 en 2015-2016 et 2014-2015, 32 en 2013-2014), à l'exception de la session 2016-2017 (19 semaines). Il a **suspendu ses travaux pendant 6 semaines** (6 en 2017-2018, 20 en 2016-2017, 6 en 2015-2016 et 2014-2015) :

- 3 semaines en fin d'année : du vendredi 21 décembre 2018 au lundi 14 janvier 2019 inclus ;

- 1 semaine à la fin du mois de février : du jeudi 21 au lundi 4 mars 2019 inclus ;

- 2 semaines au printemps : du jeudi 11 avril au dimanche 28 avril 2019 inclus.

Les sessions ordinaires depuis 1995

Session ordinaire	Jours	Durée	Durée moyenne d'un jour de séance
1995-1996	108	692 h 05	6 h 24
1996-1997	84	521 h 10	6 h 12
1997-1998	103	615 h 40	5 h 58
1998-1999	108	698 h 15	6 h 28
1999-2000	107	710 h 55	6 h 38
2000-2001	95	668 h 00	7 h 02
2001-2002	66	464 h 20	7 h 02
2002-2003	109	780 h 20	7 h 09
2003-2004	111	858 h 45	7 h 44
2004-2005	103	784 h 55	7 h 37
2005-2006	120	914 h 05	7 h 37
2006-2007	73	550 h 05	7 h 41
2007-2008	101	664 h 35	6 h 35
2008-2009	124	950 h 05	7 h 39
2009-2010	123	984 h 41	8 h 00
2010-2011	125	996 h 23	7 h 58
2011-2012	75	512 h 48	6 h 50
2012-2013	122	866 h 28	7 h 06
2013-2014	118	787 h 58	6 h 41
2014-2015	126	941 h 30	7 h 28
2015-2016	121	847 h 57	7 h 00
2016-2017	60	381 h 14	6 h 21
2017-2018	105	659 h 34	6 h 16
2018-2019	110	734 h 23	6 h 40

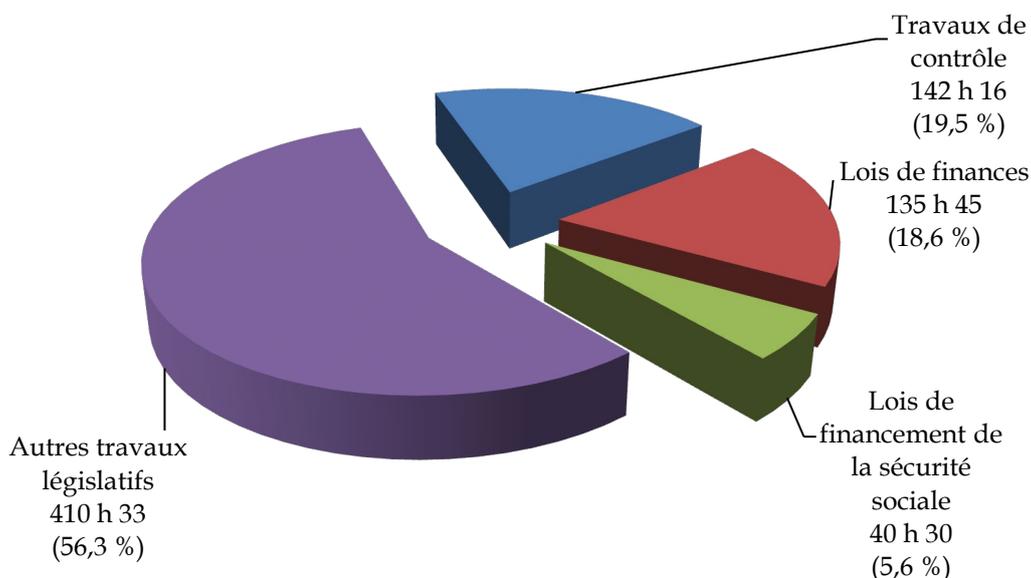
2. La répartition du temps de séance par type de travaux

Sur 734 h 23 de séance lors de la session ordinaire, le Sénat a consacré **410 h 33** à ses **travaux législatifs** (hors examen des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale), soit **56 % du temps de séance de la session**, contre 349 h 04 en 2017-2018 (soit 53 % du temps de séance), en augmentation de 18 %.

Le Sénat a consacré **135 h 45** de séance aux **lois de finances** (soit 18 % du temps de séance), en augmentation de 7,5 % par rapport aux 126 h 17 de la session ordinaire 2017-2018, et **40 h 30** aux **lois de financement de la sécurité sociale** (soit 6 % du temps de séance), en augmentation (+ 5 %) par rapport aux 38 h 33 de la session ordinaire 2017-2018 (6 % du temps de séance également).

Les **travaux de contrôle** progressent très légèrement cette année avec **142 h 16** de séance, soit 19 % du temps de séance de la session, en **augmentation de 2 %** par rapport aux 139 h 13 de la session ordinaire 2017-2018.

Répartition des heures de séance par nature des travaux¹
Session ordinaire 2018-2019



3. Un premier trimestre plus dense qu'en 2017-2018

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).

Contrairement à l'année 2016-2017 où la séquence financière avait été allégée, avec le vote par le Sénat, en première lecture, d'une motion tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de finances pour 2017, les **textes financiers** ont été, pour la deuxième année consécutive, **examinés dans leur intégralité** au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

¹ Hors travaux d'ordre interne.

Le temps consacré par le Sénat à l'**examen du PLF en première lecture a sensiblement augmenté** passant de 108 h 55 à 129 h 49 (+ 19,2 %), atteignant une **durée record depuis le projet de loi de finances pour 2011** (140 h 18).

Le temps consacré à l'examen du PLFSS a quant à lui augmenté pour la troisième année consécutive, passant de 36 h 42 à 38 h 46 (+ 5,6 %).

Le premier trimestre a été marqué par **une augmentation du nombre de jours de séance** (46 jours contre 42) **ainsi que du nombre d'heures de séance** (307 h 17, contre 265 h 47, soit une augmentation de 15,6 %), l'année 2017-2018 ayant été marquée par un premier trimestre au niveau historiquement bas depuis le passage à la session unique de 1995.

Durée du premier trimestre de la session ordinaire

Année	Jours de séance	Heures de séance
1995-1996	42	281 h 30
1996-1997	46	325 h 00
1997-1998	42	288 h 15
1998-1999	44	289 h 00
1999-2000	43	302 h 10
2000-2001	43	332 h 30
2001-2002	44	310 h 05
2002-2003	46	350 h 30
2003-2004	47	407 h 05
2004-2005	44	353 h 10
2005-2006	53	418 h 45
2006-2007	49	398 h 30
2007-2008	47	332 h 15
2008-2009	46	365 h 15
2009-2010	55	475 h 20
2010-2011	57	492 h 20
2011-2012	46	339 h 52
2012-2013	44	285 h 23
2013-2014	50	351 h 25

Année	Jours de séance	Heures de séance
2014-2015	45	328 h 45
2015-2016	49	336 h 01
2016-2017	40	269 h 06
2017-2018	42	265 h 47
2018-2019	46	307 h 17

Le **premier trimestre** a représenté cette année **42 % des jours de séance de la session ordinaire**, soit un niveau proche de ceux observés en 2017-2018 et 2015-2016 (40 %), avec 46 jours sur 110.

La **durée moyenne du jour de séance** a légèrement progressé, avec 6 h 40, contre 6 h 20 l'année dernière, soit un niveau proche de 2016-2017 (6 h 43). 48 % des jours de séance du premier trimestre ont donné lieu à une reprise le soir, soit une forte progression par rapport aux 31 % de l'année dernière, mais un niveau qui demeure inférieur aux 53 % de 2017-2018 et aux 58 % de 2014-2015. La **proportion des heures du soir et de la nuit** a progressé, passant de 14,1 % à 18,7 %, soit 57 heures, près de 20 heures de plus que l'année dernière.

	1 ^{er} trimestre octobre-décembre			2 ^{ème} trimestre janvier-mars			3 ^{ème} trimestre avril-juin		
	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
Jours	40	42	46	20	29	30	0	34	34
Heures	269 h 06	265 h 47	307 h 17	112 h 08	162 h 42	187 h 10	0	230 h 55	239 h 56
Soir/nuit	60 h 00	37 h 26	57 h 21	17 h 36	32 h 24	35 h 30	-	57 h 29	60 h 53
% soir/nuit	22,3 %	14,1 %	18,7 %	15,7 %	19,9 %	19,0 %	-	24,9 %	25,4 %

Le **deuxième trimestre** de la session ordinaire a été légèrement plus chargé que l'année dernière avec 30 jours et 187 h 10 de séance (soit 6 h 24 de séance par jour).

Le **troisième trimestre** a quant à lui été aussi chargé qu'en 2017-2018, avec 239 h 56 de séance, soit près de 33 % des heures de séance de la session ordinaire, et 60 h 53 de séance de nuit, soit près de **40 % des heures de séance de nuit de la session ordinaire**.

4. Le Sénat a, cette année encore, beaucoup moins siégé que l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a siégé beaucoup plus que le Sénat au cours de la session ordinaire.

Comme l'année dernière, l'Assemblée nationale a ainsi davantage siégé que le Sénat en nombre de jours (132 contre 110). Pour la huitième année consécutive, l'Assemblée a également siégé davantage que le Sénat en nombre d'heures : 1 212 h 25 contre 734 h 23, soit 39,4 % d'heures de moins pour le Sénat, un écart légèrement moins important qu'en 2017-2018 (43,3 %) mais beaucoup plus important qu'en 2016-2017 (19 %) ou en 2015-2016 (1 %).

Comme l'année dernière, l'Assemblée nationale a consacré davantage de temps que le Sénat tant aux travaux législatifs qu'aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale ou aux travaux de contrôle.

L'Assemblée nationale a ainsi consacré 735 h 25 – soit, pour la deuxième année consécutive, une durée supérieure à l'ensemble des heures de séance du Sénat sur la session ordinaire – aux travaux législatifs, hors lois de finances et de financement de la sécurité sociale, contre 410 h 33 pour le Sénat, soit un écart de plus de 44 % (contre près de 48 % l'année dernière).

Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, le Sénat a consacré moins de temps au contrôle que l'Assemblée nationale, avec 142 h 16 au Sénat, soit 19 % des heures de séance publique, contre 207 h 55 à l'Assemblée nationale, soit 17 % des heures de séance publique.

Enfin, le Sénat a siégé plus de 70 heures de moins sur les lois de finances : 207 h 10 contre 135 h 45 pour l'Assemblée nationale, soit 34,5 % d'heures de moins.

Heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale pendant la session ordinaire 2018-2019

	Sénat	Assemblée nationale	Différence	
Travaux législatifs	410 h 33	735 h 25	- 324 h 52	- 44,2 %
Lois de finances	135 h 45	207 h 10	- 71 h 25	- 34,5 %
Lois de financement de la sécurité sociale	40 h 30	56 h 25	- 15 h 55	- 28,2 %
Travaux de contrôle	142 h 16	207 h 55	- 65 h 39	- 31,6 %
Travaux d'ordre interne	5 h 16	5 h 30	- 0 h 14	- 4,2 %
Heures de séance	734 h 23	1 212 h 25	- 478 h 02	- 39,4 %

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 RESTE RELATIVEMENT BIEN RESPECTÉ ET LES TRAVAUX NOCTURNES ONT SENSIBLEMENT AUGMENTÉ

1. Le principe de la semaine de trois jours de séance a été autant respecté que l'année dernière

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 2018-2019, le Sénat a siégé **19 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), un niveau supérieur à celui observé en 2017-2018 (16 jours) et 2016-2017 (7 jours) mais qui demeure très inférieur à celui observé en 2015-2016 (24 jours) et 2014-2015 (32 jours), avec **9 lundis, 7 vendredis, 2 samedis et 1 dimanche**.

23 semaines sur 33 (soit environ 70 %) ont été des « semaines types », c'est-à-dire centrées sur le mardi, le mercredi et le jeudi, soit une proportion identique à l'année dernière (70 %), inférieure à 2016-2017 (80 %) mais très supérieure à celles des sessions ordinaires 2015-2016 (53 %), 2014-2015 (38 %) et 2013-2014 (34 %).

2. Une augmentation de la durée des travaux nocturnes

Au cours de la session ordinaire 2018-2019, **le Sénat a siégé 153 h 44 le soir et la nuit** (soit **20,9 % du temps de séance publique**), une durée en nette augmentation pour la deuxième année consécutive (+ 20,7 %) mais qui reste en retrait par rapport aux 184 h 16 de la session ordinaire 2015-2016 (- 16,6 %).

Sur les 153 h 44 de travaux nocturnes, **32 h 14** (soit 21,0 %) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), en augmentation par rapport aux 25 h 44 de 2017-2018 et aux 12 h 08 de 2016-2017, mais un niveau qui demeure en retrait par rapport aux 37 h 53 de 2015-2016 et plus encore aux 55 h 36 de 2014-2015.

Les travaux nocturnes depuis 1995

Session ordinaire	Heures de séance	Heures de séance du soir ou de nuit	Proportion des travaux nocturnes
1995-1996	692 h 05	123 h 40	17,9 %
1996-1997	521 h 10	98 h 55	19,0 %
1997-1998	615 h 40	121 h 15	19,7 %
1998-1999	698 h 15	142 h 10	20,4 %
1999-2000	710 h 55	128 h 10	18,0 %
2000-2001	668 h 00	147 h 55	22,1 %
2001-2002	464 h 20	102 h 00	22,0 %
2002-2003	780 h 20	195 h 35	25,1 %
2003-2004	858 h 45	244 h 40	28,5 %
2004-2005	784 h 55	228 h 00	29,0 %
2005-2006	914 h 05	261 h 55	28,7 %
2006-2007	550 h 05	140 h 05	25,5 %
2007-2008	664 h 35	159 h 35	24,0 %
2008-2009	950 h 05	243 h 30	25,6 %
2009-2010	984 h 41	218 h 48	22,2 %
2010-2011	996 h 24	249 h 58	25,1 %
2011-2012	512 h 48	116 h 15	22,7 %
2012-2013	866 h 28	188 h 53	21,8 %
2013-2014	787 h 58	191 h 39	24,3 %
2014-2015	941 h 30	233 h 45	24,8 %
2015-2016	847 h 57	184 h 16	21,7 %
2016-2017	381 h 14	77 h 36	20,4 %
2017-2018	659 h 34	127 h 19	19,3 %
2018-2019	734 h 23	153 h 44	20,9 %

La part des séances se prolongeant le soir ou la nuit est également en nette augmentation, après trois années consécutives de diminution, passant de 42,9 % à 56,4 %.

Proportion des séances se prolongeant la « nuit »

Session ordinaire	Jours de séance	Jours de séance prolongés le soir ou la nuit	Proportion de séances prolongées le soir ou la nuit
2002-2003	109	63	57,8 %
2003-2004	111	76	68,5 %
2004-2005	103	68	66,0 %
2005-2006	120	80	66,7 %
2006-2007	73	47	64,4 %
2007-2008	101	52	51,5 %
2008-2009	124	82	66,1 %
2009-2010	123	81	65,8 %
2010-2011	125	87	69,6 %
2011-2012	75	40	53,3 %
2012-2013	122	73	59,8 %
2013-2014	118	71	60,2 %
2014-2015	126	79	62,7 %
2015-2016	121	66	54,5 %
2016-2017	60	29	48,3 %
2017-2018	105	45	42,9 %
2018-2019	110	62	56,4 %

Comme les années précédentes, **les heures du soir et de la nuit se concentrent dans leur très grande majorité sur les semaines gouvernementales (77,7 %)**, la proportion étant légèrement supérieure par rapport à la session ordinaire 2017-2018 (71,5 %).

Les semaines de contrôle et d'initiative ne concentrent que 22,3 % des séances de soir et de nuit, contre 28,5 % l'année dernière.

**Répartition des heures de séance par type de semaine
pendant la session ordinaire 2018-2019**

	Semaines gouvernementales		Semaines sénatoriales de contrôle		Semaines sénatoriales d'initiative		Total	
Heures de séance	515 h 20	-	108 h 40	-	110 h 21	-	734 h 23	-
Heures du soir	94 h 33	18,3 %	13 h 57	12,8 %	12 h 59	11,8 %	121 h 30	16,5 %
Heures de nuit	24 h 57	4,8 %	3 h 44	3,4 %	3 h 33	3,2 %	32 h 14	4,4 %
Heures du soir et de nuit	119 h 30	23,2 %	17 h 41	16,3 %	16 h 32	15,0 %	153 h 44	20,9 %
Proportion d'heures du soir et de nuit	77,7 %	-	11,5 %	-	10,8 %	-	-	-

**II. DEUX SESSIONS EXTRAORDINAIRES, DONT UNE SESSION
EXTRAORDINAIRE DE JUILLET MOINS DENSE QUE L'ANNÉE
DERNIÈRE**

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

Cette année, conformément à ce qu'il convient d'appeler la « *session parlementaire quasi-permanente* », le Sénat a été convoqué en **session extraordinaire à la suite de la session ordinaire 2018-2019 en juillet et, avant la session ordinaire 2019-2020, en septembre.**

Pendant ces deux sessions extraordinaires, **le Sénat a siégé 15 jours et 103 h 27**, un niveau en diminution par rapport à l'année dernière, où avait été atteint un niveau record, le second total le plus élevé depuis 1995 après l'année 2012-2013.

**A. UNE PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET MOINS
CHARGÉE QUE CELLE DE L'AN PASSÉ**

La 95^{ème} **session extraordinaire depuis 1959** a été convoquée par décret du Président de la République en date du 17 juin 2019. Elle a été ouverte le mardi 2 juillet à 9 h 30 par des questions orales.

Il s'agit ainsi d'une nouvelle illustration du fait que la session extraordinaire de juillet est devenue en pratique le « *dixième* » mois de la session ordinaire.

Les travaux du Sénat ont été ajournés le mercredi 24 juillet 2019 à 18 h 10.

Au cours de cette première session extraordinaire, le Sénat a siégé **72 h 09 sur 11 jours**, soit 6 h 34 en moyenne par jour de séance, un niveau en diminution par rapport à la première session extraordinaire de 2017-2018 marquée par un niveau record depuis 1995. Il n'a siégé aucun jour inhabituel et il a siégé 13 h 27 le soir ou la nuit (soit 22,8 %). Il a consacré la très grande majorité de cette session extraordinaire, 58 h 16, soit 86 % du temps de séance, aux travaux législatifs.

**Heures et jours de séance
pendant la première session extraordinaire 2018-2019**

	1^{ère} session extra. 2017-2018	1^{ère} session extra. 2018-2019	Évolution
Semaines de séance publique	5	4	- 1
Jours de séance publique	19	11	- 42,1 %
Heures de séance publique	162 h 31	72 h 09	- 55,6 %
dont travaux législatifs ¹	150 h 30	61 h 43	- 59,0 %
dont travaux de contrôle	12 h 01	10 h 26	- 13,2 %
Durée moyenne du jour de séance	8 h 33	6 h 34	- 23,2 %
Heures de séance du soir et de la nuit	42 h 54 (26,4 %)	13 h 27 (22,8 %)	- 68,6 %

Ont été examinés pendant cette session extraordinaire **11 projets de loi** (1 en première lecture, 1 en première lecture et en lecture des conclusions de la CMP, 7 en lecture des conclusions de la CMP, 1 en première et en nouvelle lectures et 1 en nouvelle lecture), **6 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale** (4 en première lecture, 2 en lecture des conclusions de la CMP), **3 propositions de loi sénatoriales** (en deuxième lecture) et **1 convention internationale** examinée en forme normale.

Parmi ces textes figurent plusieurs projets de loi majeurs, comme le projet de loi pour une école de la confiance, le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, le projet de loi pour la restauration et la conservation de Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet ou encore le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Furent par ailleurs inscrites à l'ordre du jour **4 séances de questions d'actualité au Gouvernement** et **2 séances de questions orales**.

¹ Y compris les lois de finances.

B. UNE SESSION EXTRAORDINAIRE DE SEPTEMBRE LIMITÉE À UNE SEMAINE

La 96^{ème} session extraordinaire depuis 1959 a été convoquée par décret du Président de la République en date du 21 août 2019. Elle a été ouverte le mardi 24 septembre 2019 à 15 h 05 et close le vendredi 27 septembre à 18 h 15.

Le Sénat a siégé 4 jours et 31 h 18, dont 30 h 15 (96,6 %) consacrées aux travaux législatifs.

Au cours de cette session extraordinaire, marquée par une séance de questions d'actualité au Gouvernement, le Sénat a principalement examiné, en première lecture, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (27 h 12).

III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL

A. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS

1. Le Sénat a été la première assemblée saisie de 40 % des projets de loi, dont une majorité de textes portant ratification d'ordonnances

La proportion de dépôts en premier lieu au Sénat a progressé légèrement, passant de 36 % en 2017-2018 à 44 % cette année, tout en restant très en deçà de l'année 2016-2017 (68 %), qui avait été marquée par un très fort taux de dépôt en premier lieu au Sénat en raison de la « table rase », qui rend caducs les projets de loi non encore définitivement adoptés par le Parlement et dont l'Assemblée nationale est saisie au moment où ses pouvoirs expirent.

Pour ce qui concerne les projets de loi, hors conventions internationales, la progression est du même ordre, avec un passage de 34 % à 39 %.

Pour ce qui concerne les conventions internationales, la proportion de dépôts en premier lieu au Sénat atteint cette année 60 %, contre 40 % l'année dernière et 61 % en 2016-2017.

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

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Projets de loi	63 sur 114 (55 %)	47 sur 110 (43 %)	93 sur 137 (68 %)	31 sur 86 (36 %)	36 sur 82 (44 %)
Dont hors conventions internationales	35 sur 65 (54 %)	37 sur 85 (44 %)	70 sur 99 (71 %)	21 sur 61 (34 %)	24 sur 62 (39 %)
Dont conventions	28 sur 49 (57 %)	10 sur 25 (40 %)	23 sur 38 (61 %)	10 sur 25 (40 %)	12 sur 20 (60 %)

En 2018-2019, **24 projets de loi** (hors conventions internationales) ont donc été **déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat par le Gouvernement**, soit 3 de plus qu'en 2017-2018.

Parmi ces textes, on compte notamment le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le projet de loi d'orientation des mobilités, le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

15 de ces 24 projets de loi (soit 63 %) **visent à ratifier des ordonnances**. Par ailleurs, seuls 9 de ces 24 projets de loi (37,5 %) ont été examinés en séance publique par le Sénat au cours de cette même année parlementaire.

2. Les propositions de loi déposées par les sénateurs, reflet de la diversité politique de la Haute Assemblée, ont été plus nombreuses cette année

163 propositions de loi ont été déposées par les sénateurs en 2018-2019, soit une **augmentation de 4 %** par rapport à la session précédente (157 propositions de loi déposées). Ce nombre reste cependant inférieur au record de 193 de propositions de loi déposées en 2011-2012.

Près d'un tiers des propositions de loi déposées sont issues des deux principaux groupes politiques.

163 propositions de loi déposées par les sénateurs en 2018-2019

	UMP puis Les Républicains	Socialiste et républicain	UDI-UC puis UC	RDSE	LaREM	CRC puis CRCE	Les Indépendants	Écologiste	NI	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL
2013-2014	35	29	12	5	-	4	-	8	9	21	124
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

3. Le nombre de textes examinés en séance publique progresse pour la deuxième année consécutive

a) L'augmentation du nombre de textes examinés

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, le Sénat a examiné **86 textes de loi** (hors conventions internationales), dont **28 projets de loi** et **58 propositions de loi**, parmi lesquelles 40 propositions de loi sénatoriales.

Ce nombre est en **augmentation** pour la deuxième année consécutive (74 textes de loi examinés en 2017-2018 et 56 en 2016-2017) et se rapproche du nombre de textes examinés en 2015-2016 (90) ou 2013-2014 (94).

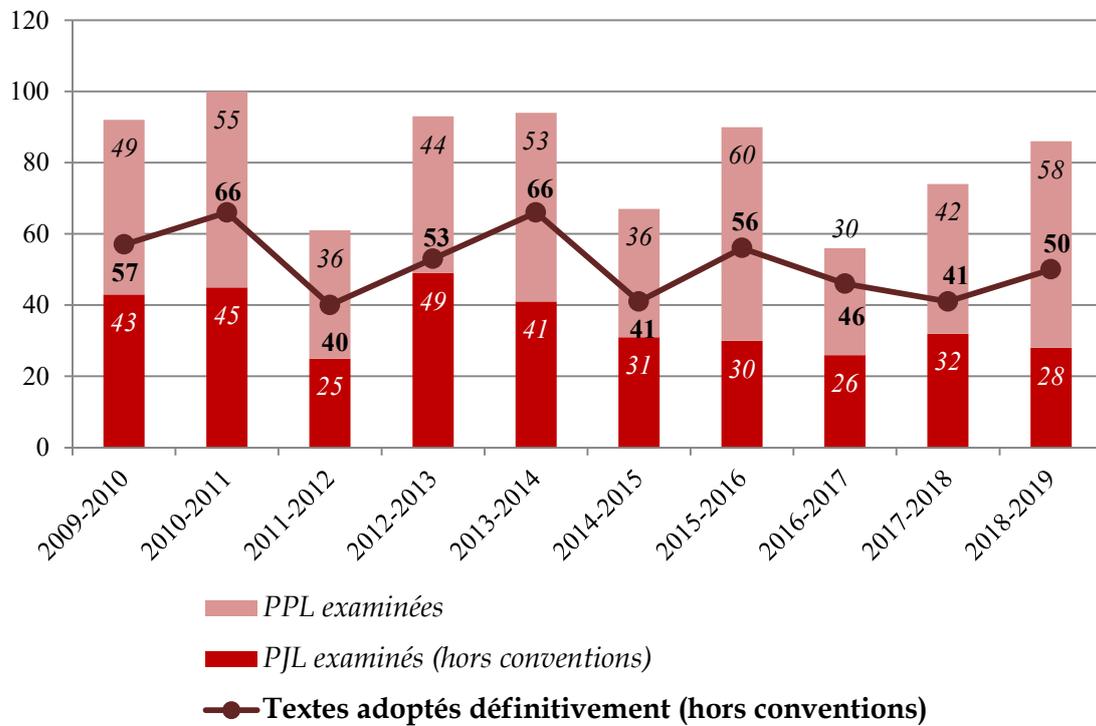
Par ailleurs, contrairement aux deux années précédentes, le nombre de **textes de loi définitivement adoptés** augmente : il **passé de 41** en 2017-2018 à **50** en 2018-2019.

¹ Dont une proposition de loi référendaire déposée par un sénateur NI et un député.

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs

	Année 2014-2015	Année 2015-2016	Année 2016-2017	Année 2017-2018	Année 2018-2019
Textes examinés par le Sénat (hors conventions)	67	90	56	74	86
<i>dont projets de loi</i>	31	30	26	32	28
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	36 (27)	60 (35)	30 (18)	42 (28)	58 (40)
Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions)	41	56	46	41	50
<i>dont projets de loi</i>	29	26	25	29	25
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	12 (6)	30 (12)	21 (9)	12 (2)	25 (12)
Conventions adoptées	43	54	21	28	22
Total des textes adoptés	84	110	67	69	72

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) Les propositions de loi examinées

Les **projets de loi**, hors conventions internationales, ont représenté **33 % des textes examinés par le Sénat**, une proportion en retrait de 10 points par rapport à l'année dernière. Leur nombre diminue, passant de 32 en 2017-2018 à 28 en 2018-2019.

58 propositions de lois ont été examinées cette année, soit 67 % des textes soumis au Sénat. Le nombre de propositions de loi examinées progresse fortement par rapport à l'année dernière (42). L'augmentation concerne également les propositions de loi d'origine sénatoriale : le Sénat en a examiné 40 en 2018-2019, contre 28 en 2017-2018 et 18 en 2016-2017.

Parmi les 58 propositions de loi examinées par le Sénat cette année, **69 %** étaient donc des **propositions de loi d'origine sénatoriale**, une proportion en progression pour la deuxième année consécutive (67 % en 2017-2018, 60 % en 2016-2017). **24¹ des 40 propositions de loi d'origine sénatoriale** (soit 60 %, contre 53,6 % l'année dernière) ont été discutées **dans le cadre des espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

Alors que l'année dernière, l'ensemble des propositions de lois sénatoriales qui avaient été examinées l'avaient été en première lecture, cette année, parmi les 40 propositions de loi sénatoriales examinées, 32 l'ont été en première lecture, 2 en deuxième lecture, 4 en première et en deuxième lectures, 1 en première et en nouvelle lectures et 1 en première lecture et en lecture des conclusions de la CMP.

Pour ce qui concerne les 32 propositions de loi examinées en première lecture, 25 ont été adoptées, 6 rejetées et l'examen de la dernière n'a pas pu s'achever.

¹ Dont une dont l'examen a débuté en espace réservé et s'est poursuivi dans le cadre d'une semaine gouvernementale.

Propositions de loi examinées au Sénat en 2018-2019¹

SESSION ORDINAIRE										
	Les Républicains	Socialiste et républicain	UC	RDSE	LaREM	CRCE	Les Indépendants	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL	PPL AN
PPL examinées	6	7	-	3	4	4	1	14	39	14
<i>rejetées</i>	-	1	-	-	1	3	-	1	6	1
<i>rejetées par QP</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<i>examen non achevé</i>	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
<i>adoptées</i>	6	6	-	3	3	-	1	13	32	11
SESSIONS EXTRAORDINAIRES										
PPL examinées	-	-	-	-	1	-	-	-	1	4
<i>adoptées</i>	-	-	-	-	1	-	-	-	1	4

Les **40 propositions de loi sénatoriales examinées** reflètent la diversité politique du Sénat : 6 ont été déposées par le groupe Les Républicains (et toutes adoptées), 8 par le groupe socialiste et républicain (dont 7 ont été adoptées), 3 par le groupe RDSE (et toutes adoptées), 1 par le groupe LaREM (adoptée), 4 par le groupe CRCE (dont 3 rejetées et 1 dont l'examen n'a pu aller jusqu'à son terme), 1 par le groupe Les Indépendants (et adoptée) et 14 par des sénateurs issus de plusieurs groupes (dont 13 ont été adoptées).

Au total, en 2018-2019, **le Sénat a donc adopté en première lecture 31 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 24 en 2016-2017).

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 31 propositions de loi sénatoriales adoptées par le Sénat en première lecture
au cours de l'année parlementaire 2018-2019**

Nature texte	Groupe politique du 1^{er} signataire	Textes adoptés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1^{ère} lecture
PPL	Les Républicains	Prévention et sanction des violences lors des manifestations	23.10.2018
PPL	UC	Reconnaissance des proches aidants	25.10.2018
PPL	Les Républicains	Conseils d'administration des SDIS	30.10.2018
PPL	RDSE	Agence nationale de la cohésion des territoires	08.11.2018
PPLO	UC	Directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires	08.11.2018
PPL	UC	Lutte contre l'exposition précoce des enfants aux écrans	20.11.2018
PPL	RDSE	Désertification bancaire dans les territoires ruraux	21.11.2018
PPL	LaREM	Risques liés à l'emploi de pneumatiques usagés dans les terrains de sport	21.11.2018
PPL	UC	Communes nouvelles et diversité des territoires	11.12.2018
PPL	Les Indépendants	Déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens	12.12.2018
PPL	Les Républicains	Articles 91 et 121 de la loi ELAN	22.01.2019
PPLO	Les Républicains	Élections organisées à l'étranger	22.01.2019
PPL	Les Républicains	Instances représentatives des Français de l'étranger	22.02.2019
PPL	SOCR	Création d'un droit voisin au profit des agences et éditeurs de presse	24.01.2019
PPL	SOCR	Petites communes au sein des conseils communautaires	24.01.2019
PPL	RDSE	Faciliter le désenclavement des territoires	20.02.2019
PPL	Les Républicains	Reconstruction mammaire en cas de mastectomie	05.03.2019
PPL	SOCR	Lutte contre les violences éducatives ordinaires	06.03.2019

Nature texte	Groupe politique du 1 ^{er} signataire	Textes adoptés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1 ^{ère} lecture
PPL	SOCR	Sécurité des sapeurs-pompiers	06.03.2019
PPL	UC	Amélioration de la lisibilité du droit	13.03.2019
PPL	SOCR	Produits agricoles ou alimentaires	03.04.2019
PPL	UC	Actionnariat des SPL et des SEM	04.04.2019
PPL	UC	Protection des drapeaux d'associations d'anciens combattants	04.04.2019
PPL	SOCR	Affectation des avoirs issus de la corruption transnationale	02.05.2019
PPL	Les Républicains	Lutte contre les espèces toxiques envahissantes	07.05.2019
PPL	Les Indépendants	Synergies entre les conseils municipaux et communautaires	09.05.2019
PPL	Les Républicains	Lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux	11.06.2019
PPL	Les Républicains	Participation des conseillers de Lyon aux élections sénatoriales	11.06.2019
PPL	RDSE	Institution d'un médiateur territorial dans certaines collectivités	13.06.2019
PPL	LaREM	Clarification de diverses dispositions du droit électoral	26.06.2019
PPLO	LaREM		

15 propositions de loi de l'Assemblée nationale ont été examinées par le Sénat en première lecture cette année, contre 14 l'année dernière, 8 en 2016-2017, 22 en 2015-2016 et 9 en 2014-2015.

Le Sénat a adopté 14 de ces 15 propositions de loi, dont 7 définitivement.

Au total, les propositions de loi des députés représentent **31 % des propositions de loi examinées** (toutes lectures confondues) **par le Sénat en 2018-2019**, contre 33 % l'année dernière et 40 % en 2016-2017.

**Les 15 propositions de loi déposées par les députés examinées par le Sénat
en première lecture au cours de l'année parlementaire 2018-2019**

Nature texte	Groupe politique	Textes déposés par les députés et examinés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1^{ère} lecture	Sort
PPL	Modem	Comités de protection des personnes	02.10.2018	Adoption définitive
PPL	SER	Institution de funérailles républicaines	12.12.2018	Rejet
PPL	LaREM	Sécurisation de l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne	18.12.2018	Adoption définitive
PPL	UDI, Agir et indépendants	Santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie	23.01.2019	Adoption définitive
PPL	LaREM	Délai d'intervention du JLD à Mayotte	14.02.2019	Adoption définitive
PPL	UDI, Agir et indépendants	Démarchage téléphonique et lutte contre les appels frauduleux	21.02.2019	Adoption
PPL	Modem	Prise en charge des cancers pédiatriques	21.02.2019	Adoption définitive
PPL	Modem	Engagement associatif	06.03.2019	Adoption
PPL	Modem	Protection des activités agricoles et des cultures marines	06.03.2019	Adoption
PPL	LaREM	Résiliation des contrats de complémentaire santé	02.05.2019	Adoption
PPL	LaREM	Exploitation des réseaux radioélectriques mobiles	26.06.2019	Adoption
PPL	Modem	Interdiction des violences éducatives ordinaires	02.07.2019	Adoption définitive
PPL	Modem	Trésorerie des associations	09.07.2019	Adoption
PPL	LaREM	Création du Centre national de la musique	09.07.2019	Adoption
PPL	LaREM	Polynésie française	23.07.2019	Adoption définitive

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné **13 propositions de loi sénatoriales**, contre 4 l'année dernière. Elle en a adopté 12, dont 4 définitivement.

Les 13 propositions de loi sénatoriales examinées par l'Assemblée nationale en première lecture au cours de l'année parlementaire 2018-2019

Nature texte	Groupe politique	Textes déposés par les députés et examinés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1 ^{ère} lecture	Sort
PPL	UC	Reconnaissance des proches aidants	06.12.2018	Adoption
PPL	SOCR	Réforme de la Caisse des Français de l'étranger	12.12.2018	Adoption définitive
PPL	SOCR	Création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques	31.01.2019	Renvoi de la suite de la discussion
PPL	Les Républicains	Prévention des violences lors des manifestations et sanction de leurs auteurs	05.02.2019	Adoption
PPL	RDSE	Agence nationale de la cohésion des territoires	12.03.2019	Adoption
PPLO	UC	Directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires	12.03.2019	Adoption
PPL	Les Républicains	Conseils d'administration des SDIS	26.03.2019	Adoption définitive
PPL	UC	Actionnariat des SPL et des SEM	09.05.2019	Adoption définitive
PPL	SOCR	Droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse	09.05.2019	Adoption
PPL	UC	Organisation des communes nouvelles et diversité des territoires	10.07.2019	Adoption
PPL	Les Républicains	Participation des conseillers de la métropole de Lyon aux élections sénatoriales	18.07.2019	Adoption définitive
PPL	LaREM	Clarification de diverses dispositions du droit électoral	24.09.2019	Adoption
PPLO				Adoption

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi** au Sénat a représenté **126 h 40**, soit **25,4 % des travaux législatifs** (stable par rapport aux 25,6 % de l'année dernière), hors examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, contre 74,6 % pour les projets de loi.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a donc examiné **28 projets de loi** au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

Pour l'examen en première lecture de **9 d'entre eux**, hors textes financiers, **la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures**.

**Principaux textes examinés en première lecture
au cours de l'année parlementaire 2018-2019
(hors textes financiers)**

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi d'orientation des mobilités	45 h 21	1 043	231	22,1 %
Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises	40 h 25	1 033	258	25,0 %
Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé	37 h 26	832	123	14,8 %
Projet de loi pour une école de la confiance	28 h 58	507	60	11,8 %
Projet de loi de transformation de la fonction publique	27 h 06	600	126	21,0 %
Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice	23 h 46	377	114	30,2 %
Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	23 h 43	711	222	31,2 %
Projet de loi relatif à l'énergie et au climat	21 h 28	518	117	22,6 %
Projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement	10 h 01	220	74	33,6 %

Enfin, **le Sénat a également examiné**, au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **20 conventions internationales** (contre 29 en 2017-2018), dont **16** ont été examinées **en forme simplifiée** et **4** en **forme normale**.

d) La montée en puissance de la législation en commission

En 2018-2019, **14 textes** ont été examinés selon la procédure de **législation en commission**, 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. Cela représente environ 16 % des textes, contre 6,8 % en 2017-2018 (5 textes sur 74 examinés).

**Les 14 textes examinés en 2018-2019
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

Texte	Date d'examen en séance publique
PPL Désignation aléatoire des comités de protection des personnes	02.10.2018
PPL Représentation des personnels administratifs techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des SDIS	30.10.2018
PJL Suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (<i>procédure partielle</i>)	07.11.2018
PPL Exposition précoce des enfants aux écrans	20.11.2018
PPL Régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres	22.01.2019
PPLO Actualisation des dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger	22.01.2019
PPL Santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie	23.01.2019
PJL Croissance et transformation des entreprises (<i>procédure partielle</i>)	29.01.2019 au 12.02.2019
PPL Information des patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie	05.03.2019
PPL Sécurité des sapeurs-pompiers	06.03.2019
PPL Reconnaissance des proches aidants (<i>deuxième lecture</i>)	13.03.2019

Texte	Date d'examen en séance publique
PPL Lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes	13.03.2019
PPL Pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes	07.05.2019
PPL Participation des conseillers de la métropole de Lyon aux prochaines élections sénatoriales	11.06.2019

B. UN RECOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET DES DÉLAIS D'ADOPTION EN AUGMENTATION

1. Un recours toujours élevé à la procédure accélérée

a) Une forte augmentation du nombre de procédures accélérées engagées

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, le Gouvernement a eu, plus encore que les années précédentes, **recours à la procédure accélérée : 45 procédures accélérées ont été engagées**, sur **42 textes**¹, soit **8 textes de plus** que l'année dernière.

La procédure accélérée a ainsi été engagée sur **24 projets de loi** (hors conventions internationales), **5 conventions internationales**, **9 propositions de loi de l'Assemblée nationale** et **4 propositions de loi sénatoriales**.

Le recours élevé à la procédure accélérée demeure **problématique pour la Haute assemblée** : elle conduit en effet le Sénat à examiner des textes dans des **délais contraints**, ce qui peut porter atteinte à la qualité et à la sérénité de ses travaux ; on observe cependant que la **tendance du Gouvernement à déposer prioritairement les projets de loi concernés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée nationale** s'est atténuée : 12 des 24 projets de loi (soit 50 %) ayant fait l'objet de la procédure accélérée ont ainsi été déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat.

¹ La procédure accélérée a été engagée cette année sur les lettres rectificatives au projet de loi d'orientation des mobilités, au projet de loi relatif à l'énergie et au climat et au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

b) Une proportion en diminution de textes examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2018-2019, le Sénat a examiné **36 textes en procédure accélérée sur 86** (hors conventions internationales), soit environ 41,9 %, en retrait de près 10 points par rapport à l'année dernière

Ont ainsi été examinés en procédure accélérée :

- **25 projets de loi** (hors conventions internationales) **sur 28** (89,3 %, soit une augmentation de 5 points) : ainsi, **mis à part les trois projets de loi financiers** (projet de loi de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale et projet de loi de finances rectificative), pour lesquels la Constitution prévoit une seule lecture dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire, aucun projet de loi n'a été examiné par le Sénat sans engagement de la procédure accélérée ;

- **11 propositions de loi** sur 58, dont 3 propositions de loi sénatoriales.

**3 propositions de loi sénatoriales
pour lesquels la procédure accélérée a été engagée**

- PPL (S) relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des SDIS ;
- PPL (S) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- PPLO (S) relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

À **6 reprises**, le texte a été adopté définitivement après une seule lecture dans chacune des deux chambres, alors que la **procédure accélérée avait été engagée**.

**6 textes pour lesquels la procédure accélérée était engagée
adoptés après une seule lecture dans chacune des deux assemblées**

- PPL (AN) visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne ;
- PJJ (AN) portant mesures d'urgence économiques et sociales ;
- PPL (AN) relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte ;
- PPL (S) relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours ;
- PJJ (AN) relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 ;
- PPL (AN) relative à la Polynésie française.

Le nombre élevé de procédures accélérées engagées s'est accompagné de la diminution **du nombre de CMP réunies après deux lectures dans chaque assemblée : aucune** cette année, contre 1 l'année dernière, 2 en 2016-2017 et 20 en 2015-2016. Les 28 CMP convoquées cette année l'ont donc toutes été après une seule lecture.

c) Une diminution de la proportion de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée

On constate cette année une **diminution de la part de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée**.

Sur les 50 textes (hors conventions internationales) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire, **32 ont été examinés en procédure accélérée, soit 64 %**, une proportion en diminution par rapport aux 73 % de l'année dernière et 70 % de 2016-2017. On pourrait d'ailleurs ajouter à ces 30 textes les 3 textes financiers (projet de loi de finances initial, projet de loi de finances rectificative, projet de loi de financement de la sécurité sociale) qui ont été définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les projets de loi, **sur les 25 projets de loi adoptés définitivement adoptés**, mis à part les trois textes financiers, **aucun** texte n'a été adopté **sans engagement de la procédure accélérée**, contre 1 texte en 2017-2018 et aucun en 2016-2017. Cela confirme que la procédure accélérée est devenue quasiment systématique pour les projets de loi.

d) Aucune opposition du Sénat à l'engagement de la procédure accélérée

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** : depuis cette date, elle a été utilisée à deux reprises (1 en 2013-2014 et 1 en 2014-2015) par la Conférence des Présidents du Sénat mais elle **n'a pas été utilisée cette année**.

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Le faible nombre de deuxièmes lectures

En 2018-2019, **7 textes** ont fait l'objet d'une deuxième lecture, contre aucun en 2017-2018, 5 en 2016-2017, 12 en 2015-2016 et 16 en 2013-2014.

Il s'agit de 7 propositions de loi, dont 6 sénatoriales. Aucun projet de loi n'a donc fait l'objet d'une deuxième lecture.

**Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture
lors de l'année 2018-2019**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{ère} lecture	Durée 2 ^{ème} lecture	Ratio 2 ^{ème} /1 ^{ère} lect.
PPL (S) ^o	Soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage	23.10.2018	3 h 58	1 h 57	49,2 %
PPL (S)	Facilitation de l'indivision successorale et relance de la politique du logement en outre-mer	18.12.2018	2 h 26	1 h 07	45,9 %
PPL (S)	Prévention des violences lors des manifestations et sanction de leurs auteurs	12.03.2019	3 h 03	5 h 46	189,1 %
PPL (S)	Favoriser la reconnaissance des proches aidants : un enjeu social et sociétal majeur	09.05.2019	2 h 42	0 h 46 ¹	28,4 %
PPL (S)	Création d'un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse	23.07.2019	1 h 40	2 h 18	138,0 %
PPL (S)	Simplification, clarification et actualisation du code de commerce	10.07.2019	2 h 01	1 h 01	50,4 %
PPL (S)	Adaptation de l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires	24.07.2019	3 h 30	1 h 19	37,6 %

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

b) Un nombre de nouvelles lectures qui reste relativement élevé

10 commissions mixtes paritaires ont échoué au cours de cette année parlementaire et le Sénat a examiné **11 textes en nouvelle lecture**, contre 14 l'année dernière, 12 en 2016-2017 et 14 en 2015-2016.

4 de ces 11 textes ont été adoptés par le Sénat en nouvelle lecture. Pour les **7 autres textes**, le Sénat a **rejeté le texte en nouvelle lecture**, dont, dans **6 cas**, par l'adoption d'une motion tendant à opposer la **question préalable**.

¹ Ce texte a été examiné en deuxième lecture en procédure de législation en commission (LEC).

L'année dernière, 6 des 14 textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture avaient été adoptés à cette occasion, dont un conforme, tandis que 8 avaient été rejetés.

En nouvelle lecture, le temps consacré à leur examen a varié fortement d'un texte à l'autre, de 1,4 % à 88,0 % 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 2018-2019**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{ère} lecture	Durée Nouvelle lecture	Ratio Nelle/ 1 ^{ère} lect.
PJL	Finances rectificative pour 2018	28.11.2018	1 h 57	1 h 01	52,1 %
PJL	Financement de la sécurité sociale pour 2019	03.12.2018	38 h 46	1 h 34	4,0 %
PPL (AN)	Lutte contre les fausses informations	20.11.2018	2 h 47	2 h 27	88,0 %
PPLO (AN)		20.11.2018			
PJL	Finances pour 2019	20.12.2018	129 h 49	1 h 47	1,4 %
PJL	Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice	18.02.2019	27 h 41	6 h 21	22,9 %
PJLO	Renforcement de l'organisation des juridictions	20.02.2019			
PJL	Croissance et transformation des entreprises	11.04.2019	44 h 05	2 h 09	4,9 %
PPL (S)	Création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires	09.07.2019	6 h 55	1 h 47 ¹	25,8 %
PJL	Restauration et conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et institution une souscription nationale	16.07.2019	7 h 46	3 h 22	43,3 %
PJL	Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2018	25.07.2019	2 h 30 ²	0 h 55	36,7 %

¹ Texte examiné conjointement avec la lecture des conclusions sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

² Texte examiné conjointement avec le débat sur l'orientation des finances publiques 2019.

3. Le délai d'adoption des textes a augmenté cette année, en raison des délais importants de trois projets de loi

En 2018-2019, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors PLF, PLFR, PLFSS, PJJ de règlement et conventions internationales) a augmenté, pour la première fois depuis 4 ans, passant de 177 jours (soit moins de 6 mois) en 2017-2018 à **240 jours**, soit **environ 8 mois**, retrouvant ainsi le niveau atteint en 2015-2016 (245 jours).

Cette augmentation concerne tout autant les textes en procédure accélérée, dont le délai d'adoption est passé de 136 à 170 jours, que ceux sans procédure accélérée, dont le délai d'adoption est passé de 352 à 379 jours.

Le délai d'adoption des **projets de loi** est également en hausse, avec **168 jours**, soit **plus de 5 mois**. Cette augmentation est liée à trois projets de loi :

- le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (306 jours) et le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (304 jours) : ces textes, déposés au Sénat le 20 avril 2018, ont été examinés 6 mois plus tard, du 9 au 23 octobre 2018 ;

- le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (« Pacte ») : déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 19 juin 2018, ce texte n'a été examiné qu'à partir du 25 septembre 2018, puis par le Sénat le 29 janvier 2019.

En excluant ces trois textes, le délai moyen d'adoption des projets de loi est de **145 jours**, soit proche du niveau atteint en 2017-2018.

À noter que, comme en 2016-2017, **l'ensemble des projets de loi définitivement adoptés l'ont été après engagement de la procédure accélérée**.

Le délai d'adoption des propositions de loi est également en augmentation, passant de 236 jours à 297 jours.

Parmi ces textes, la proposition de loi de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés, déposée le 4 août 2014 et adoptée définitivement le 10 juillet 2019, soit 1 801 jours plus tard, explique à elle seule l'augmentation de 40 jours du délai moyen d'adoption de l'ensemble des textes.

**Délais moyens d'adoption
des textes* définitivement adoptés en 2018-2019**

	Délais moyens d'adoption en 2016-2017	Délais moyens d'adoption en 2017-2018	Délais moyens d'adoption en 2018-2019
Tous textes*	196	177	240
Tous textes* avec procédure accélérée	145	136	170
Tous textes* sans procédure accélérée	364	352	379
Tous PJJ*	137	148	168
PJJ* avec procédure accélérée	137	142	168
PJJ* sans procédure accélérée	-	306	-
Toutes PPL	258	236	297
PPL avec procédure accélérée	162	113	174
PPL sans procédure accélérée	364	360	379

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

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

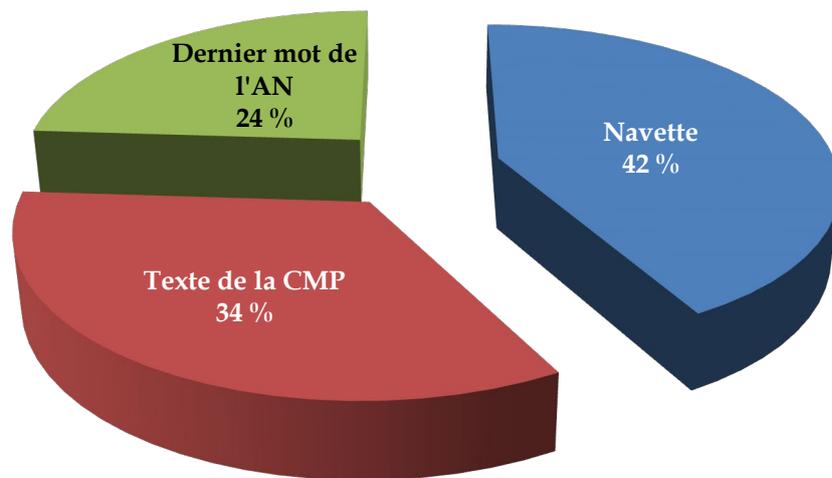
Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **72 textes ont été adoptés définitivement par le Parlement : 25 projets de loi, 25 propositions de loi, dont 12 d'origine sénatoriale, et 22 conventions internationales.**

**50 textes définitivement adoptés par le Parlement en 2018-2019
(hors conventions internationales)**

SESSIONS	Lois issues de projets de loi déposés			Lois issues de propositions de loi déposées		
	au Sénat	à l'AN	TOTAL	au Sénat	à l'AN	TOTAL
Session ordinaire	6	8	14	6	9	15
Session extraordinaire	2	9	11	6	4	10
TOTAL	8	17	25	12	13	25

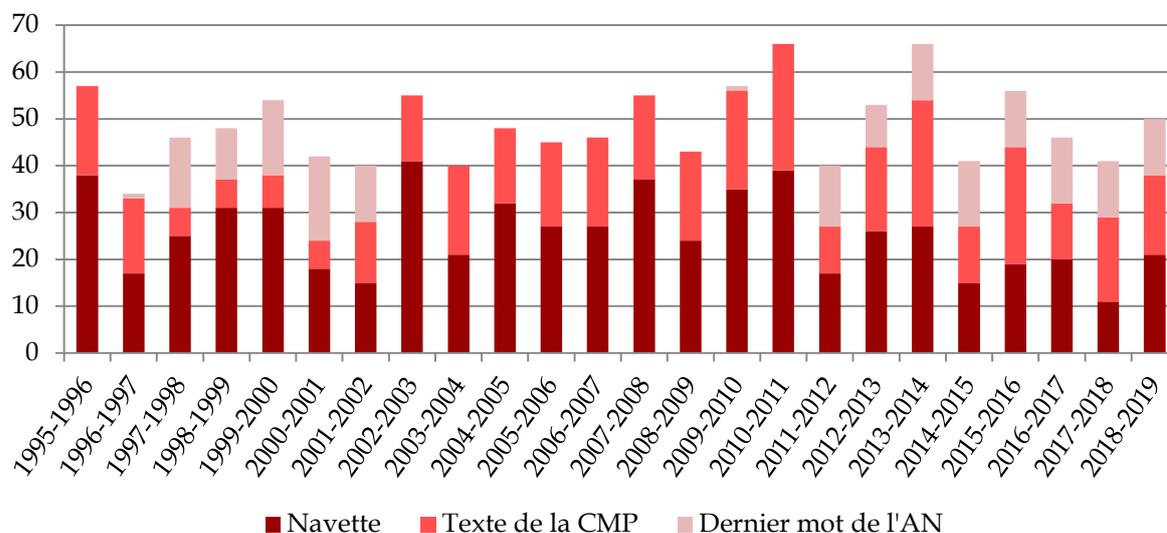
Hors conventions internationales, **42 % (21) des textes ont été adoptés par la navette, 34 % (17) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires (CMP) et 24 % (12) par l'Assemblée nationale en lecture définitive**, en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »).

Modalités d'adoption des textes définitivement adoptés, hors conventions internationales, en 2018-2019



	Année parlementaire 2015-2016	Année parlementaire 2016-2017	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019
Textes adoptés définitivement (hors conventions)	56	46	41	50
Textes adoptés par la navette (hors conventions)	19 (33,9 %)	20 (43,5 %)	11 (26,9 %)	21 (42 %)
Adoptions texte CMP	25 (44,6 %)	12 (26,1 %)	18 (43,9 %)	17 (34 %)
Dernier mot AN	12 (21,4 %)	14 (30,4 %)	12 (29,3 % ^o)	12 (24 %)
Réunions CMP (Échecs)	39 (16)	22 (10)	35 (16)	28 (10)

Modalités d'adoption des lois (hors conventions)



1.42 % 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** a **progressé** cette année, **passant de 26,9 % à 42 %**, ce qui correspond à 21 textes. 7 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 14 par le Sénat. Comme l'année dernière, la très large **majorité de ces textes** (19 sur 21, soit 90,5 %) sont des **propositions de loi**.

13 textes ont été **adoptés conformes** dès la **première lecture**, soit **61,9 %** des textes adoptés conformes. L'Assemblée nationale a adopté 4 textes conformes en première lecture et le Sénat 9.

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

- PPL (S) relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger ;
- PPL (S) relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours ;
- PPL (S) tendant à sécuriser l'actionnariat des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte ;
- PPL (S) visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales.

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

- PPL (AN) relative à l'expertise des comités de protection des personnes ;
- PPL (AN) visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne ;
- PPL (AN) portant mesures d'urgence économiques et sociales ;
- PPL (AN) visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie ;
- PPL (AN) relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte ;
- PPL (AN) visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli ;
- PPL (AN) relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 ;
- PPL (AN) relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires ;
- PPL (AN) relative à la Polynésie française.

8 textes ont été adoptés conformes en deuxième lecture, soit 38,1 % des textes adoptés conformes. Le Sénat en a adopté 5, l'Assemblée nationale 3.

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

- PPL (AN) pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale et de montagne ;
- PPL (S) visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants : un enjeu social et sociétal majeur ;
- PPL (S) tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

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

- PPL (S) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage ;
- PPL (AN) visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer ;
- PPL (S) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs ;
- PPL (S) de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce ;
- PPL (S) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

Cette année, aucun texte (contre 1 l'année dernière) n'a été adopté conforme en nouvelle lecture par le Sénat.

2. Un peu plus d'un tiers des textes ont été adoptés après un accord en CMP

17 textes, hors conventions internationales, **ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 34 %**, en retrait de 6 points par rapport à l'année dernière.

Au total, 38 textes sur 50, soit **76 % 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 progrès de 6 points par rapport à l'année dernière.

Figurent parmi les textes définitivement adoptés après un accord en CMP plusieurs projets de lois majeurs, tels que le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), le projet de loi pour une école de la confiance, le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, le projet de loi de transformation de la fonction publique et le projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

17 textes adoptés après accord en CMP

- PJJ (S) relatif à la lutte contre la fraude ;
- PJJ (AN) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;
- PJJ (S) habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
- PJJ (S) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française ;
- PJJLO (S) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française ;
- PJJ (AN) pour une école de la confiance ;
- PPL (AN) relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé ;
- PPLO (S) relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- PJJ (AN) portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ;
- PJJ (AN) portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement ;
- PJJ (AN) relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé ;
- PJJLO (AN) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- PJJ (AN) de transformation de la fonction publique ;

- PPL (AN) visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles ;
- PJJ (S) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace ;
- PJJ (S) portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ;
- PJJ (AN) relatif à l'énergie et au climat.

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

En 2018-2019, 10 commissions mixtes paritaires (CMP) sur 28, soit 35,7 %, ont connu un échec, soit une proportion en retrait de près de 10 points par rapport à l'année dernière. Ce taux d'échec est très **en deçà de celui constaté lors de la période de cohabitation de 1997-2002** : il atteignait alors environ 66 %.

Ces échecs ont porté sur les textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances initiale, projet de loi de finances rectificative, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes) mais aussi sur d'autres textes importants comme le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet ou encore le projet de loi d'orientation des mobilités.

On peut relever qu'en revanche **les CMP sur plusieurs textes majeurs ont abouti à un accord** : c'est ainsi le cas pour le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, le projet de loi pour une école de la confiance, le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, le projet de loi de transformation de la fonction publique ou encore le projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

4. Une proportion des « derniers mots » de l'Assemblée nationale en diminution

12 textes ont fait l'objet du « dernier mot » de l'Assemblée nationale cette année, soit le même nombre que l'année dernière, contre 14 en 2016-2017 et 12 en 2015-2016.

Cela représente **24 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales, proportion en diminution par rapport aux 29,3 % de l'année dernière et aux 30,4 % de 2016-2017. Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève depuis 1959 à un peu plus de 12 % et il a atteint sur la période de cohabitation de 1997-2002 plus de 31 %.

Après l'échec de CMP, **8 textes ont été rejetés par le Sénat en nouvelle lecture**, ouvrant la voie à une lecture définitive de l'Assemblée nationale, dont 7 par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Il s'agit, pour 3 d'entre eux, de textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, projet de loi de finances pour 2019 et projet de loi de finances rectificative pour 2018). **Les 4 autres textes ont fait l'objet d'une nouvelle lecture dans chacune des deux assemblées, sans être rejetés par le Sénat**, puis d'une lecture définitive à l'Assemblée nationale.

Parmi ces 12 textes, on compte **3 propositions de loi de l'Assemblée nationale** (soit 25 %).

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

- PJJ (AN) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable ;
- PPL (AN) relative à la lutte contre les fausses informations ;
- PPLO (AN) relative à la lutte contre les fausses informations ;
- PJJ (AN) de finances rectificative pour 2018 ;
- PJJ (AN) de financement de la sécurité sociale pour 2019 ;
- PJJ (AN) de finances pour 2019 ;
- PJJ (S) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;
- PJJLO (S) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions ;
- PJJ (AN) relatif à la croissance et la transformation des entreprises ;
- PPL (S) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- PJJ (AN) pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet ;
- PJJ (AN) du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

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

A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES QUI RESTE ÉLEVÉ

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **33 motions de procédure** ont été déposées au Sénat : 10 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 20 motions tendant à opposer la question préalable et 3 motions tendant au renvoi en commission.

Ce nombre reste **stable** par rapport à l'année parlementaire 2017-2018 (34 motions déposées), marquée par une forte augmentation par rapport à l'année précédente. En 2017-2018 avaient été déposées 5 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 22 motions tendant à opposer la question préalable et 7 motions tendant au renvoi en commission. Il est très supérieur au niveau atteint en 2016-2017 (12 motions déposées), 2015-2016 (22 motions déposées) et 2014-2015 (11 motions déposées).

2 textes ont fait l'objet de 3 motions (exception d'irrecevabilité, question préalable et renvoi en commission) déposées par un même sénateur : le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace et le projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019.

4 textes ont fait l'objet de 2 motions au cours de la même lecture (contre 6 textes l'année dernière) : il s'agit de la proposition de loi, examinée en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (exception d'irrecevabilité et question préalable), du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (exception d'irrecevabilité et question préalable), de la proposition de loi, examinée en deuxième lecture, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (exception d'irrecevabilité et question préalable) et du projet de loi relatif à l'orientation des mobilités (question préalable et exception d'irrecevabilité).

Sur les 32 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **7 ont été adoptées**, soit 3 de moins que l'année dernière : **aucune exception d'irrecevabilité, 6 questions préalables** (nouvelles lectures des propositions de loi organique et ordinaire relatives à la lutte contre la manipulation de l'information, du projet de loi de finances rectificative pour 2018, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, du projet de loi de finances pour 2019 et du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises) et **1 renvoi en commission** (proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux). L'ensemble des 6 questions préalables ont ainsi été adoptées à l'occasion de nouvelles lectures.

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

Par ailleurs, cette année, une **motion ne portant pas sur l'ensemble d'un texte** a été déposée et adoptée : une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à 7 amendements déposés sur le projet de loi d'orientation des mobilités en ce qu'ils étaient contraires à l'article 38 de la Constitution.

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2018-2019

Nature de la motion	Total
Exception d'irrecevabilité (dont adoptées)	9 (1)
Question préalable (dont adoptées)	21 (6)
Renvoi en commission (dont adoptées)	3 (1)
Préjudicielle	-
Référendaire	-
TOTAL	33 (8)

B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **5 059 amendements ont été déposés en commission et 10 175 amendements en séance publique, soit 15 234 amendements déposés au total**, en augmentation pour la deuxième année consécutive et de près de 20 % par rapport à l'année dernière.

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **commission**, l'augmentation est de près de 23 % et leur nombre est le deuxième plus élevé depuis 2009-2010.

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **séance publique**, on observe une augmentation de 19 % par rapport à 2017-2018 pour atteindre un niveau proche du record atteint en 2014-2015.

Près de 67 % des amendements ont été déposés en séance publique, contre 33 % en commission, des proportions stables par rapport à 2016-2017.

Répartition des amendements déposés en commission et en séance

	Total Déposés	commission	séance	% com.	% séance
Gouvernement	773	57	716	7,4 %	92,6 %
Rapp. + com fonds	2 187	1 588	599	72,6 %	27,4 %
Com avis	189	133	56	70,4 %	29,6 %
Groupes	12 085	3 281	8 804	27,1 %	72,9 %
Les Républicains	2 542	1 218	2 266	35,0 %	65,0 %
Socialiste et républicain	1 647	714	2 107	25,3 %	74,7 %
Union centriste	2 467	360	1 089	24,8 %	75,2 %
RDSE	1 295	206	933	18,1 %	81,9 %
La République En Marche	2 514	248	569	30,4 %	69,6 %
CRCE	752	183	1 324	12,1 %	87,9 %
Les Indépendants - République et Territoires	540	217	323	40,2 %	59,8 %
NI	328	135	193	41,2 %	58,8 %
Total	15 234	5 059	10 175	33,2 %	66,8 %

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

2 404 amendements ont été adoptés en **séance publique**, soit une augmentation de 32,4 % par rapport à l'année dernière. Le taux d'adoption s'établit à **23,6 %**, en augmentation par rapport à 2017-2018 (21,2 %) mais en retrait par rapport à 2016-2017 (28,8 %) et 2015-2016 (25,1 %).

Cette année, **moins d'amendements ont été adoptés en commission qu'en séance publique** : 2 189, soit 3 % de plus que l'année dernière. Le taux d'adoption des amendements de commission a atteint **43,3 %**, en fort retrait par rapport aux années précédentes (51,5 % en 2017-2018 et 53,3 % en 2016-2017).

1. Un nombre d'amendements déposés en commission en augmentation de près de 23 % par rapport à l'année dernière

Le nombre d'amendements déposés en commission a progressé de près de 23 % par rapport à l'année dernière, pour atteindre le deuxième niveau le plus élevé depuis 2009-2010.

1 588 amendements ont été déposés par les rapporteurs au fond (soit 31,4 % du total, en retrait de près de 9 points par rapport à l'année dernière), **133** par les commissions saisies pour avis (soit 2,6 %) et **3 281** par les groupes politiques (soit 64,9 %, une proportion en progression de plus de 10 points).

Parmi les **groupes**, il convient de relever que **seulement un peu plus de la moitié des amendements ont été déposés par les membres des groupes de la majorité sénatoriale** (contre 60 % l'année dernière) : **1 218** pour le groupe **Les Républicains** (soit 24,1 % du total), **360** pour le groupe **UC** (soit 7,1 %) et **217** pour le groupe **Les Indépendants** (soit 4,3 %). **714** amendements (soit 14,1 %) ont été déposés par les membres du **groupe socialiste et républicain**, **206** (soit 4,1 %) par ceux du groupe **RDSE** et **183** (soit 3,6 %) par ceux du **groupe CRCE**. Les **NI** ont déposé **136** amendements en commission (soit 2,7 %). Enfin, les sénateurs du groupe **La République En Marche** ont déposé **248** amendements (soit 4,9 %) en commission.

Les groupes ont déposé 72,9 % de leurs amendements en séance publique, une proportion en léger retrait par rapport à l'année dernière. Ce taux dépasse 80 % pour deux groupes politiques : 87,9 % pour le groupe **CRCE** et 81,9 % pour le groupe **RDSE**. Il est plus faible pour les groupes **Les Indépendants** (59,8 %), **Les Républicains** (65,0 %) et **La République En Marche** (69,6 %),

Le **Gouvernement** n'a déposé que **57** amendements en commission, réservant **93 % de ses amendements pour la séance publique**.

2. Un nombre d'amendements déposés en séance publique en augmentation de 19 % par rapport à l'année dernière

10 175 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire, soit une augmentation de **19 %** par rapport à 2017-2018 et le troisième plus haut niveau atteint depuis 1995-1996.

Le **Gouvernement** a déposé **716 amendements** (soit 7,0 % des amendements déposés) dont environ un tiers après le délai limite de dépôt des amendements, les **commissions saisies au fond 599** (soit 5,9 % des amendements déposés), les **commissions saisies pour avis 56** (soit 0,6 %) et les **groupes 8 804** (soit 86,5 % des amendements déposés, une proportion stable par rapport à l'année dernière).

En analysant dans le détail les amendements déposés par les groupes, il apparaît que, cette année, **le groupe Les Républicains a déposé le plus d'amendements**, avec **2 266** amendements, soit **22,3 %** des amendements de séance, suivi du groupe **socialiste et républicain** avec **2 107** amendements, soit **20,7 %**, et du groupe **CRCE** avec **1 324** amendements, soit **13,0 %**.

Le groupe **Union centriste** a déposé **1 089** amendements de séance, soit **10,7 %**, et le groupe **les Indépendants** **323** amendements, soit **3,2 %**. Les groupes de la majorité sénatoriale ont ainsi déposé plus de **36 %** des amendements de séance, en augmentation de près d'1 point par rapport à l'année dernière.

Le groupe RDSE a déposé 933 amendements de séance, soit 9,2 %, et le groupe La République En Marche, 569, soit 5,6 %.

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

Lors de cette année parlementaire, **14 textes** (tous en première lecture) ont fait l'objet d'**au moins 80 amendements en séance publique**, soit un nombre en diminution par rapport aux 17 textes de l'année dernière mais supérieur aux 11 textes de 2016-2017.

Trois textes ont donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements (contre 2 en 2017-2018, 0 en 2016-2017, 1 en 2015-2016 et 4 en 2014-2015).

Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 80 amendements lors de l'année parlementaire 2018-2019

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés	Amendements examinés	Amendements adoptés
PLF 2019	86 h 55	2 015	1 715	556
PJL Orientation des mobilités	45 h 21	1 043	812	231
PJL Croissance et transformation des entreprises	40 h 25	1 033	748	258
PJL Organisation et transformation du système de santé	37 h 26	833	623	123
PLFSS 2019	33 h 52	633	421	141
PJL École de la confiance	28 h 58	507	379	60
PJL Transformation de la fonction publique	27 h 06	600	497	126
PJL Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice	23 h 46	377	330	114
PJL Économie circulaire	23 h 43	711	643	222
PJL Énergie et climat	21 h 28	518	395	117

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés	Amendements examinés	Amendements adoptés
PJL Création de l'AFB-ONCFS, mission des chasseurs et renforcement de la police de l'environnement	10 h 01	220	176	74
PJL Collectivité européenne d'Alsace	7 h 23	159	129	36
PJL Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice (<i>nouvelle lecture</i>)	4 h 16	100	85	8
PPL Création d'un statut de l'élu communal	2 h 15 ¹	85	23	15

4. Une proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables une nouvelle fois en augmentation

1 328 amendements de séance ont été déclarés irrecevables au cours de l'année parlementaire 2018-2019, un nombre **record** d'amendements et en forte augmentation par rapport à 2017-2018. La **proportion** des amendements déclarés irrecevables atteint également un niveau record : après avoir atteint 10,9 % en 2016-2017 et à 7,0 % en 2017-2018, elle s'est élevée à 13,1 % cette année.

674 amendements ont été déclarés irrecevables sur le fondement de l'**article 40 de la Constitution**, qui constitue cette année encore le principal motif d'irrecevabilité des amendements (50 % environ).

97 amendements ont été déclarés irrecevables au titre du **non-respect de la LOLF** (7 %), contre 84 (14%) l'année dernière.

79 amendements ont été déclarés irrecevables sur le fondement de l'**article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale**, contre 27 au cours de l'année parlementaire précédente.

80 amendements ont été déclarés contraires à l'**article 41 de la Constitution** au motif du caractère non législatif de ces dispositions.

¹ Examen non achevé.

388 amendements ont été déclarés irrecevables pour absence de lien avec le texte (« **cavaliers législatifs** »), un nombre en forte augmentation par rapport à l'année dernière (80 amendements) et le deuxième principal motif d'irrecevabilité (29 % des amendements déclarés irrecevables).

11 amendements ont été déclarés irrecevables pour contrariété avec la **règle de l'entonnoir**, ce faible nombre s'expliquant par la rareté des deuxièmes lectures et des examens d'articles en nouvelle lecture.

Pour la première année, **2** amendements ont été déclarés irrecevables dans le cadre d'une **procédure de législation en commission**, en application de l'article 47 *quater* du Règlement.

Enfin, à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi d'orientation des mobilités, le Sénat a adopté une **exception d'irrecevabilité**, déposée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à l'encontre de 7 amendements jugés irrecevables au regard de l'article 38 de la Constitution.

Les amendements déclarés irrecevables

	Année parlementaire 2016-2017	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019
Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution)	152	304	671
Irrecevabilité budgétaire (LOLF)	18	84	97
Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)	19	27	79
Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution)	12	100	80
Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution)	145	80	388
Irrecevabilité « entonnoir » (article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement)	24	0	11
Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 <i>quater</i> du Règlement)	-	-	2
Total	371	595	1 328

Par ailleurs, cette année, **288** amendements ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 98 l'année dernière) : 167 au titre de l'article 40 de la Constitution, 120 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, et 1 au titre de l'article 44 *bis*, alinéas 5 et 6, du Règlement.

5. Un taux d'adoption des amendements en fort recul en commission et en légère augmentation en séance publique

• **2 189 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit près de **43,3 % d'adoptions**, une proportion en **fort recul** par rapport à 2016-2017 (51,5 %).

Ces 2 189 amendements ont été intégrés au texte de la commission et n'ont donc pas été examinés en séance publique. En considérant que le braquet moyen a été cette année de 17,8 amendements à l'heure, ce sont donc près de 123 heures de séance publique qui ont été « épargnées ».

Parmi ces **2 189** amendements adoptés figuraient **1 541 amendements des rapporteurs** (97,0 % d'adoption), **90 des commissions saisies pour avis** (67,7 % d'adoption), **25 du Gouvernement** (43,9 % d'adoption) et **533 des groupes politiques** (16,2 % d'adoption, stable par rapport à l'année dernière).

Parmi les amendements des membres des groupes, ce taux atteint 23,0 % pour les amendements des membres du groupe LaREM, 22,8 % pour le groupe UC, 17,5 % pour le groupe RDSE, 16,5 % pour le groupe Les Républicains, 15,8 % pour le groupe socialiste et républicain, 10,6 % pour le groupe Les Indépendants et 9,8 % pour le groupe CRCE.

• Le **taux d'adoption des amendements de séance** a, quant à lui, légèrement progressé, **passant de 21,2 % à 23,6 %**, avec 2 404 amendements.

90,0 % des amendements des rapporteurs ont été adoptés, une proportion stable par rapport à l'année dernière, et 44,1 % des amendements du Gouvernement, soit également une proportion stable.

17,3 % des amendements des membres des groupes politiques (en progression de 4 points par rapport à l'année dernière) ont été adoptés : ce taux atteint 23,7 % pour les amendements issus du groupe Les Républicains, 21,7 % pour les amendements issus du groupe Union centriste et 14,9 % pour les amendements issus du groupe Les Indépendants. Ce taux est de 17,0 % pour le groupe RDSE, 13,6 % pour le groupe socialiste et républicain et 6,9 % pour le CRCE.

Taux d'adoption des amendements

Auteur	Total des amendements adoptés		Amendements adoptés en commission		Amendements adoptés en séance publique	
	Valeur absolue	% des déposés	Valeur absolue	% des déposés	Valeur absolue	% des déposés
Gouvernement	341	44,1 %	25	43,9 %	316	44,1 %
Rapporteurs/ Commission	2 080	95,1 %	1 541	97,0 %	539	90,0 %
Rapporteurs/ Commission pour avis	118	62,4 %	90	67,7 %	28	50,0 %
Groupes	2 054	17,0 %	533	16,2 %	1 521	17,3 %
Les Républicains	737	21,2 %	201	16,5 %	536	23,7 %
Socialiste et républicain	399	14,1 %	113	15,8 %	286	13,6 %
UC	318	21,9 %	82	22,8 %	236	21,7 %
RDSE	195	17,1 %	36	17,5 %	159	17,0 %
LaREM	217	26,6 %	57	23,0 %	160	28,1 %
CRCE	110	7,3 %	18	9,8 %	92	6,9 %
Les Indépendants	71	13,1 %	23	10,6 %	48	14,9 %
NI	7	2,1 %	3	2,2 %	4	2,1 %
Total	4 593	30,1 %	2 189	43,3 %	2 404	23,6 %

6. 55 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale

55 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en augmentation par rapport à l'année dernière (53 %), où on avait atteint le plus faible taux depuis 2011-2012, mais reste très inférieur au taux des années passées : il atteignait ainsi 68 % en 2016-2017 et 62 % en 2015-2016. **Hors textes financiers¹, ce taux atteint cependant 67 %.**

Le taux de reprise des amendements adoptés **en commission** atteint **57 %** (contre 50 % l'année dernière) et le taux de reprise des amendements adoptés en **séance publique** atteint 55 % (comme l'année dernière).

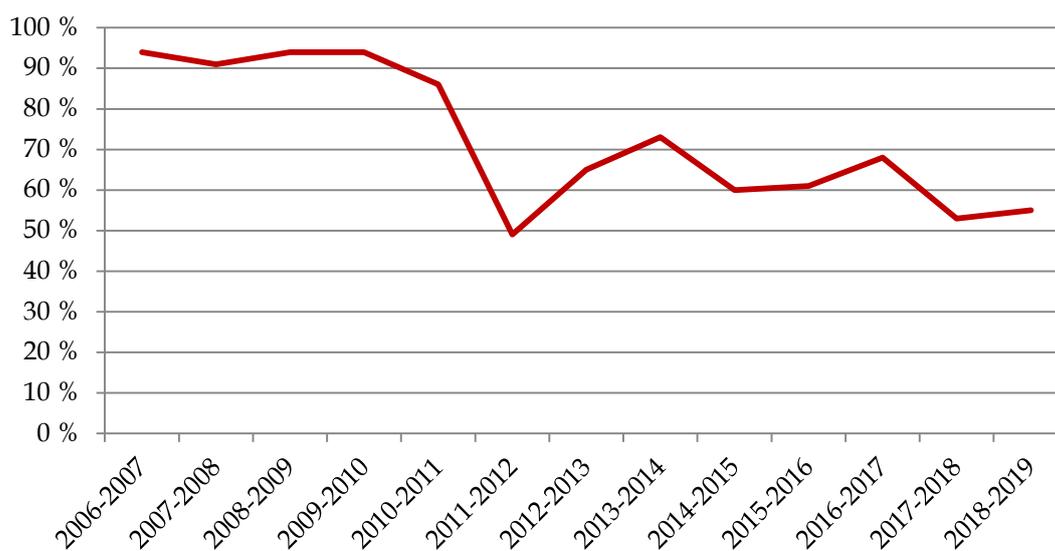
¹ PLFSS, PLF et les deux PLFR.

60 % des amendements des commissions saisies au fond et 33 % 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 **69 %** des amendements issus du groupe **La République En Marche**, **49 %** des amendements issus du groupe **Les Indépendants**, **47 %** des amendements issus du groupe **Union centriste**, **46 %** des amendements issus du groupe **RDSE** et **42 %** des amendements issus du groupe **Les Républicains**. Par ailleurs, **40 %** des amendements issus du groupe **socialiste et républicain** et **38 %** des amendements issus du groupe **CRCE** ont été repris par l'Assemblée nationale.

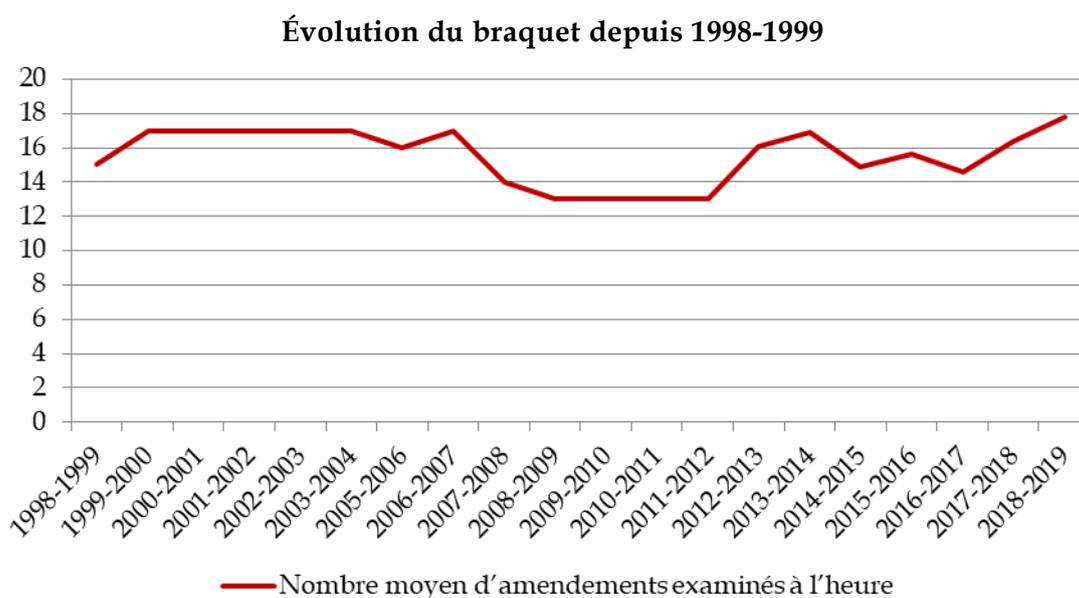
Enfin, **93 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

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



7. Le braquet d'examen des amendements de séance a atteint un niveau record

Pour la deuxième année consécutive, le « **braquet** » d'examen des **amendements de séance**, c'est-à-dire le nombre d'amendements examinés par heure, est **en augmentation sensible**, passant de **16,4** amendements par heure à **17,8**, **atteignant un niveau record**. Le braquet était de 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 10,2** pour la proposition de loi créant un statut de l'élu communal – dont l'examen en séance n'a pu être mené à son terme – et **19,9** pour l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

C. UNE INFLATION LÉGISLATIVE DURABLE EN COURS DE NAVETTE

1. Le nombre des articles des textes adoptés a connu une croissance toujours soutenue en comparaison des sessions précédentes

Entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, **50 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement**, hors conventions internationales.

Au cours de la navette parlementaire, **ces textes ont, en moyenne, fortement augmenté en nombre d'articles (+ 134,7 %), l'augmentation en volume étant plus modérée (+ 106,6 % en nombre de caractères).**

Ces évolutions témoignent d'une reprise de la tendance de long terme à la hausse, aussi bien en nombre d'articles que sur le volume des textes, en comparaison de la session précédente 2017-2018. En effet :

- en **nombre d'articles**, l'inflation législative a retrouvé un niveau très élevé, proche des sessions antérieures (+ 121 % en 2015-2016, + 153,7 % en 2016-2017 et + 85 % en 2017-2018). Cette **augmentation du nombre d'articles de textes définitivement adoptés en 2019 est en nette augmentation** : ceux-ci sont passés, en moyenne, de **14,7 articles** au moment du dépôt à **34,5 articles** à l'issue de l'ultime vote du Parlement ;

- l'augmentation de la **taille des lois en volume**, c'est-à-dire en nombre de caractères, au cours de son **examen parlementaire** connaît, en comparaison de la session précédente, une nette hausse (+ 79,1 % en 2015-2016, + 113,3 % en 2016-2017 et + 55,61 % en 2017-2018).

Il convient néanmoins de préciser que la taille des textes déposés est en moyenne plus élevée (2,136 millions de caractères) qu'au cours des deux sessions précédentes (1,530 et 1,930 million de caractères) mais moindre qu'au cours de la session 2015-2016 (2,526 millions de caractères) qui a représenté un pic. Le nombre de caractères dans les textes définitivement adoptés est de 4,348 millions, soit une hausse d'un peu plus de 100 % par rapport au texte initial.

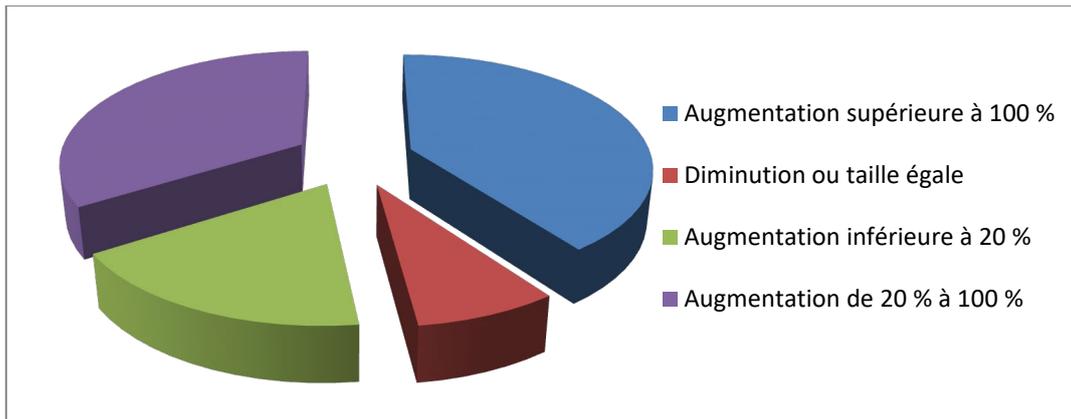
Les textes les plus emblématiques de cette session sont la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, qui a connu une progression de + 476,5 % en nombre d'articles (passant de 17 à 98 au cours de la navette parlementaire) et + 238,4 % en nombre de caractères (passant de 36 716 à 124 250), d'une part, et la loi, d'origine sénatoriale, n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française avec une augmentation significative du nombre d'articles (+ 433,3 %, passant de 3 à 16) et de caractères (+ 1 212,4 %, de 1 938 à 25 434 caractères). Il convient de signaler que les textes ayant connu la plus forte poussée inflationniste en nombre d'articles et/ou en nombre de caractères étaient relativement courts lors de leur dépôt. Pour de tels textes, l'adoption d'articles additionnels se traduit très vite par un « gonflement » significatif.

Ce phénomène d'amplification a concerné 40 des 50 textes définitivement adoptés par le Parlement entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, soit 80 % d'entre eux et un peu moins qu'au cours de la session précédente (85 %). Néanmoins, trois textes ont connu une augmentation très faible du nombre de caractères au cours de la navette parlementaire (moins de 1 %) et une stagnation du nombre d'articles¹. Il convient également de signaler le cas particulier de la loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés qui a connu une baisse significative du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire (passant de 60 à 37 articles, soit une baisse de 38,3 %) mais un nombre de caractères stable (de 21 457 à 21 557 caractères, soit une légère augmentation de + 0,47 %). Enfin, la loi n° 2019-485 du 22 mai 2019 visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants est le seul texte législatif de la session 2018-2019 qui a connu une diminution du nombre d'articles et du nombre de caractères entre le texte déposé et le texte définitivement adopté par le Parlement.

¹ Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 ; Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ; Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française.

Le graphique ci-après rend compte de la répartition de ces textes en fonction de l'augmentation en volume (c'est-à-dire en nombre de caractères) constatée entre leur dépôt et la version définitivement adoptée.

Répartition des projets et propositions de loi définitivement adoptés par le Parlement en 2018-2019 en fonction de l'augmentation de leur volume en cours de navette



Source : Direction de la Séance du Sénat

2. La normalisation de l'« instabilité législative »

Au cours des dernières années, l'augmentation de la taille des textes s'est accompagnée d'une **instabilité législative** plus soutenue : en effet, une même disposition peut être modifiée à plusieurs reprises au cours d'un même quinquennat.

Une autre tendance se développe, liée à la croissance exponentielle de certains textes : une même disposition est modifiée par plusieurs textes en cours d'examen. Ainsi, la consolidation de ces dispositions dépendra des dates de promulgation des différents textes les modifiant, ce qui ne facilite pas toujours le travail du législateur. Cette tendance est notamment liée aux sujets parfois très proches faisant l'objet de plusieurs projets de loi, notamment en matière environnementale (exemple du projet de loi relatif au climat et à l'énergie et celui relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire). Cette forme d'instabilité n'est pas sans fragiliser la qualité de la rédaction des lois.

D. 12 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMI LES 25 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES

Sur **50 textes adoptés définitivement** hors conventions internationales, **25 sont issues d'initiatives parlementaires** (soit une proportion de 51,0 %, en forte augmentation par rapport à l'année parlementaire 2017-2018, où cette proportion avait atteint 29,3 %, et proche du niveau atteint en 2016-2017, où cette proportion atteignait 46,7 %) : **12** (soit 48 % des propositions de loi définitivement adoptées) sont issues d'une **proposition de loi sénatoriale** et **13** (soit 52 %) issues d'une **proposition de loi déposée par les députés**.

Le nombre de lois issues d'initiatives sénatoriales est **en forte augmentation par rapport à 2017-2018** (2 lois) et se rapproche du niveau atteint en **2016-2017** (9 lois) et **2015-2016** (12 lois).

Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement pendant l'année parlementaire 2018-2019

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage	M. Jean-Claude CARLE (Les Républicains)	Lois	Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018
Réforme de la caisse des Français de l'étranger	M. Jean-Yves LECONTE (SOCR)	Affaires sociales	Loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018
Représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des SDIS	Mme Catherine TROENDLÉ (Les Républicains)	Lois	Loi n° 2019-286 du 8 avril 2019
Prévention des violences lors des manifestations et sanction de leurs auteurs	M. Bruno RETAILLEAU (Les Républicains)	Lois	Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019
Sécurisation de l'actionnariat des SPL et des SEM	MM. Hervé MARSEILLE (UC), Antoine LEFÈVRE (Les Républicains), Julien BARGETON (LaREM), Mme Sylvie ROBERT (SOCR), MM. Éric GOLD (RDSE) et Alain FOUCHÉ (Les Indépendants)	Lois	Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Reconnaissance des proches aidants	Mme Jocelyne GUIDEZ (UC)	Affaires sociales	Loi n° 2019-485 du 22 mai 2019
Simplification, clarification et actualisation du code de commerce	M. Thani MOHAMED SOILIH (LaREM)	Lois	Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019
Création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires	M. Jean-Claude REQUIER (RDSE)	Aménagement du territoire et dev. durable	Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019
Création d'un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse	M. David ASSOULINE (SOCR)	Culture	Loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019
Participation des conseillers de la métropole de Lyon aux prochaines élections sénatoriales	M. François-Noël BUFFET (Les Républicains), Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains), M. Michel FORISSIER (Les Républicains), Mmes Élisabeth LAMURE (Les Républicains), Michèle VULLIEN (UC), Annie GUILLEMOT (SOCR) et M. Gilbert-Luc DEVINAZ (SOCR)	Lois	Loi n° 2019-776 du 24 juillet 2019
Nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (PPLO)	MM. Hervé MAUREY (UC) et Jean-Claude REQUIER (RDSE)	Aménagement du territoire et dev. durable	Loi n° 2019-790 du 26 juillet 2019
Adaptation de l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires	Mme Françoise GATEL (UC)	Lois	Loi n° 2019-809 du 1 ^{er} août 2019

Cette année, 3 lois sénatoriales sont issues du groupe Les Républicains, 2 du groupe UC, 2 du groupe socialiste et républicain, 1 du groupe RDSE, 1 du groupe LaREM et 3 ont des premiers signataires issus de plusieurs groupes politiques.

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 ainsi qu'à celle 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

Selon une pratique désormais établie, hors année d'élection sénatoriale, **le calendrier pour l'intégralité de la session 2018-2019 fut établi lors de la dernière réunion de la Conférence des Présidents de la session extraordinaire de juillet 2018.**

Alors que le calendrier de la session 2017-2018 n'avait fait l'objet d'**aucune modification en cours de session**, celui de la session 2018-2019 fit l'objet de deux modifications importantes, la première à la demande du Gouvernement et la seconde à la suite d'échanges entre le Sénat et le Gouvernement (*cf. infra*).

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

1. Quinze réunions de la Conférence des Présidents dont deux exceptionnelles

La Conférence des Présidents s'est réunie à **quinze reprises** au cours de l'année parlementaire 2018-2019 en plus de la réunion du 25 septembre 2018, formellement rattachée à la session 2017-2018 mais fixant l'ordre du jour pour le mois d'octobre 2018.

Plusieurs de ces réunions ont été convoquées pour des raisons spécifiques :

- Deux réunions exceptionnelles de la Conférence des Présidents eurent lieu au cours de la discussion budgétaire, la séance ayant été suspendue à la suite d'un tweet publié par M. Gérard DARMANIN, ministre chargé des comptes publics. La Conférence des Présidents se réunit le samedi 24 novembre 2018 à 9 heures, réunion au cours de laquelle elle demanda le retrait du tweet incriminé et indiqua le refus du Sénat de siéger tant que celui-ci ne serait pas supprimé ou que des excuses ne seraient pas exprimées. La Conférence des Présidents se réunit de nouveau le lundi 26 novembre, à 9 heures, pour décider de la reprise des travaux et modifier en profondeur le calendrier d'examen du projet de loi de finances (*cf. chapitre III*) ;

- Le 4 décembre 2018, la Conférence des Présidents s'est réunie, à la demande du Président du Sénat, afin de décider de l'organisation de la déclaration du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat sur la fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat, ainsi que pour en tirer les conséquences sur l'ordre du jour de la semaine ;

- Par courrier en date du 6 juin 2019, M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, informa M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, que M. François de RUGY, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, ferait lecture devant le Sénat du texte de la déclaration générale qu'il prononcerait mercredi 12 juin 2019 au même moment devant l'Assemblée nationale ; il indiqua également qu'il demanderait l'approbation du Sénat sur cette déclaration en application du quatrième alinéa de l'article 49 de la Constitution au cours de cette même semaine sénatoriale. La déclaration de politique générale - tout comme la lecture de la déclaration effectuée à l'Assemblée nationale - ne rentrant pas dans le champ de la « super priorité » prévue par l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, seule une décision de la Conférence des Présidents ou du Sénat pouvait donc permettre son organisation. Il fut décidé de réunir la Conférence des

Présidents le 11 juin à 14 h 15 afin, d'une part, de modifier l'ordre du jour en conséquence et, d'autre part, de définir les modalités d'organisation du débat à l'issue de la seconde déclaration de politique générale. Lors de cette même réunion, la Conférence des Présidents décida également de l'organisation de l'ordre du jour de l'après-midi du 11 juin après que la commission des affaires sociales eut demandé qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article 28 du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé pour lequel le vote par scrutin solennel était prévu le jour même à 15 heures. Il fut alors décidé de décaler le début des questions d'actualité afin de pouvoir examiner l'amendement de seconde délibération et de procéder aux explications de vote, puis que le scrutin en salle des Conférences se tiendrait à l'issue des questions d'actualité au Gouvernement sans interruption de la séance publique consacrée aux explications de vote sur la proposition de loi relative aux conseillers de la métropole de Lyon ;

- Enfin, la Conférence des Présidents a eu à déterminer lors d'une réunion *ad hoc* la liste des articles concernés par la procédure de législation en commission (LEC) partielle sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises. Lors de sa réunion du 7 novembre, la présidente de la commission spéciale chargée d'examiner ce texte présenta la liste des 68 articles qu'elle souhaitait pouvoir voir examiner en LEC. En raison des échanges survenus en amont de cette réunion, M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, indiqua que « *certaines groupes ont estimé trop bref le délai d'évaluation des articles proposés à la LEC* ». Il proposa alors de reporter la décision de la Conférence des Présidents à une prochaine réunion convoquée spécialement à cet effet le mardi 20 novembre. Lors de la réunion du mardi 20 novembre, M. Patrick KANNER, président du groupe socialiste et républicain, et Mme Éliane ASSASI, présidente du groupe CRCE, présentèrent chacun une liste d'une vingtaine d'articles pour lesquels leur groupe acceptait que soit mise en œuvre la procédure de LEC. Mais seuls 8 articles figuraient simultanément sur ces deux listes. M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, indiqua alors que « *à moins de 20 articles, nous ne recourrions pas à la LEC. À 20 articles, on serait dans une procédure mixte* ». Il demanda alors aux présidents de groupes et à la présidente de la commission spéciale d'élaborer ensemble une liste « cohérente » d'articles qui pourrait être validée lors de la réunion de la Conférence des Présidents suivante prévue le 18 décembre. Une liste de 20 articles fut finalement adoptée lors de cette troisième réunion.

2. Des décisions consensuelles

Aucun vote n'a eu lieu en Conférence des Présidents lors de la session 2018-2019, celle-ci ayant toujours adopté des décisions de manière consensuelle.

3. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents mais des modifications d'ordre du jour plus nombreuses

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique maintenu

Le rythme d'**une réunion par mois a été maintenu** pour une période de programmation d'en moyenne **39 jours calendaires**¹ (en baisse par rapport à la session 2017-2018 au cours de laquelle la période de programmation moyenne s'établissait à 50 jours).

b) Le respect par le Gouvernement de l'exigence de transmission d'un programme prévisionnel prévu par le Règlement du Sénat pour le seul premier trimestre de la session

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.

Cependant, lors de la session 2018-2019, **seul le programme prévisionnel du premier trimestre (octobre-décembre) a été communiqué par le Gouvernement**, par lettre en date du 24 septembre, à la Conférence des Présidents.

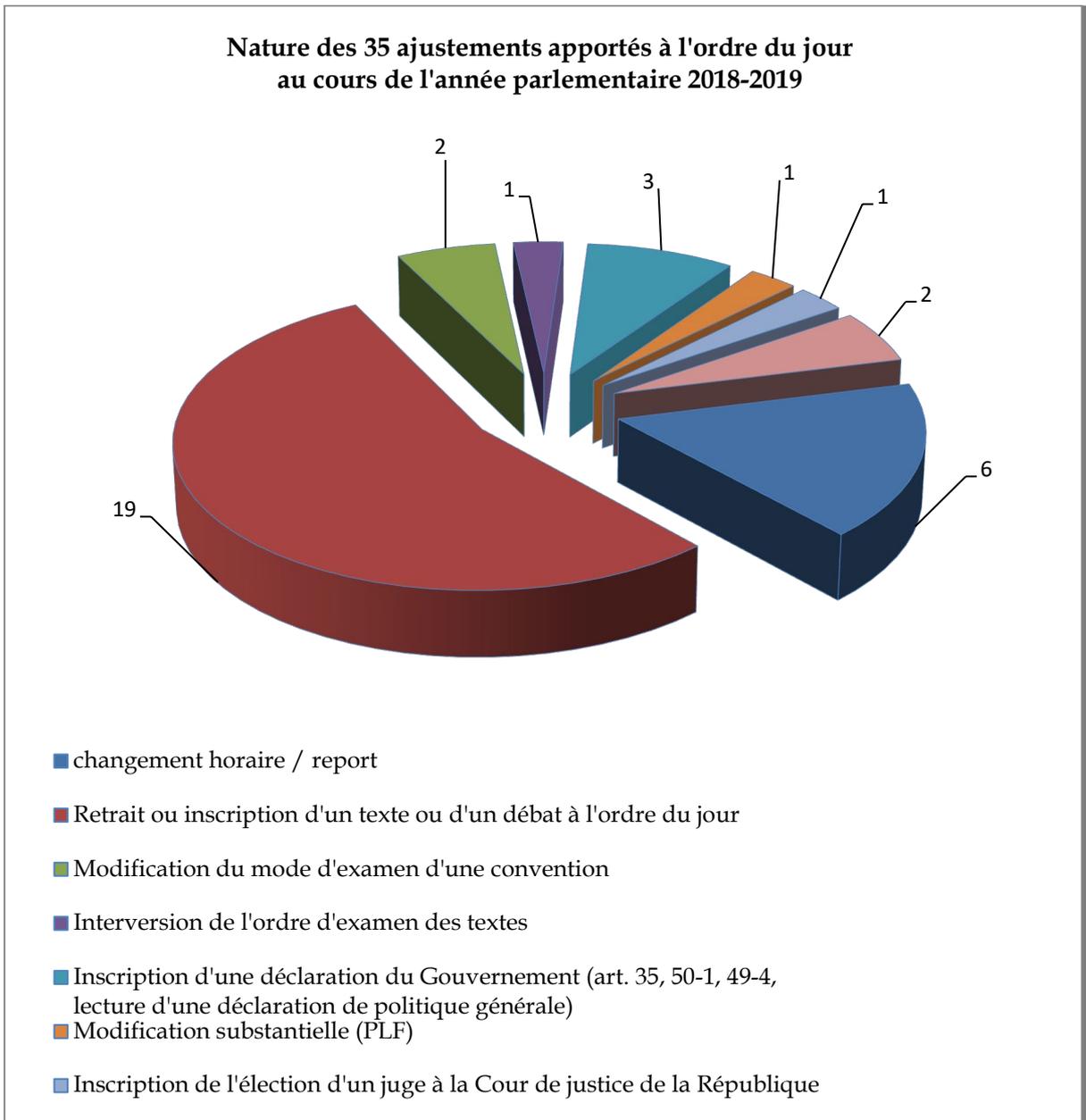
c) Des modifications et ajustements de l'ordre du jour toutefois plus nombreux

Comme lors de la session 2017-2018, **27 modifications** ont été apportées à l'ordre du jour du Sénat durant la session. Parmi ces modifications :

- 16 ont été demandées par le Gouvernement, dont une modification substantielle de la deuxième semaine d'examen du projet de loi de finances pour 2019 ;
- 11 l'ont été par le Sénat dont :
 - 7 émanant d'un groupe politique pour un sujet dont il avait demandé l'inscription ;
 - 4 du Sénat.

¹ En tenant compte de la réunion de la Conférence des Présidents du 25 septembre 2018, qui a fixé l'ordre du jour pour le début de la session.

Comme les années précédentes, certaines de ces modifications procédaient à plusieurs **ajustements** de l'ordre du jour du Sénat, de sorte que le nombre total de ces derniers s'est élevé à **35 en 2018-2019** soit autant qu'en 2017-2018 pour seulement 18 en 2016-2017 et 37 en 2015-2016.



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 2018-2019, **seul le groupe La République En Marche n'a pas exercé son « droit de tirage »** accordé par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat pour obtenir la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

La demande du groupe socialiste et républicain visant à créer, au titre du droit de tirage, une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France n'a pas été acceptée, la commission des lois ayant estimé que la proposition de résolution n'était pas conforme à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 (cf. *infra*). Le groupe socialiste et républicain demanda par la suite la création d'une mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation.

D. LA CRÉATION DE DEUX MISSIONS D'INFORMATION PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

Lors de la session 2018-2019, la Conférence des Présidents décida de la création de deux missions d'information, hors droit de tirage des groupes politiques, en application du chapitre X de l'Instruction générale du Bureau :

- lors de sa réunion du 17 octobre 2018, la Conférence des Présidents refusa la demande du groupe socialiste et républicain de créer une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France. Mais, afin que le Sénat puisse tout de même se saisir du sujet, trois commissions permanentes (commissions des lois, des affaires sociales et la culture) demandèrent à la Conférence des Présidents la création d'une mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions. Cette demande fut acceptée à la suite d'un débat en Conférence des Présidents ;

- lors de sa réunion du 19 juin 2019, la Conférence des Présidents décida, à la demande du groupe Les Républicains, la création d'une mission commune d'information sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime.

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

Au cours de la session 2018-2019, le **partage de l'ordre du jour** entre Gouvernement et Sénat a peu évolué par rapport à la période précédente, restant **globalement équilibré** s'agissant de la répartition des semaines de séance.

S'agissant du nombre de **sujets** inscrits à l'ordre du jour, le partage est cette année **nettement en faveur du Sénat** (93 sujets contre 72), en revanche, il est **très fortement en défaveur de l'initiative sénatoriale et du contrôle en ce qui concerne les heures de séance** (77,2 % du temps de séance pour le Gouvernement).

Enfin, l'ordre du jour des semaines sénatoriales reste, cette année encore, fixé de façon prépondérante par les groupes politiques, *a fortiori* lorsque l'on prend en compte leurs espaces réservés.

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

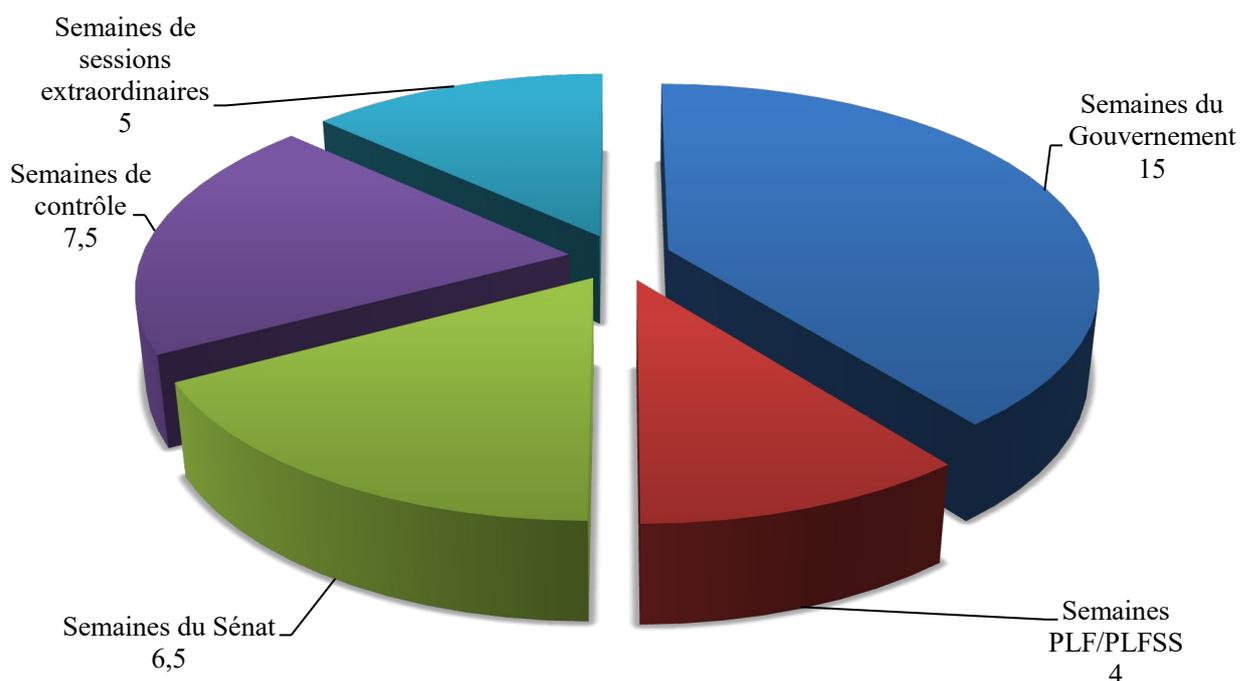
Sur les **33 semaines** de la session ordinaire 2018-2019, le Sénat en a consacré **19** à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant les **4** semaines dévolues à l'examen des textes financiers de l'automne. Les **14** semaines sénatoriales ont été réparties entre **6,5** semaines consacrées à l'initiative sénatoriale et **7,5** semaines au contrôle.

S'y sont ajoutées **5** semaines de **session extraordinaire** : **4** semaines en **juillet 2019** (moins denses qu'en 2017-2018, le Sénat siégeant 12 jours alors qu'il avait siégé 19 jours en juillet 2018, nombre particulièrement élevé) et **1** semaine en **septembre 2019** (quatre journées contre une seule en 2017-2018).

Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat en 2018-2019

Semaines de séance publique	2018-2019	2017-2018
Semaines de séance en session ordinaire	33	33
Semaines gouvernementales	19	19
• <i>dont semaines du Gouvernement</i>	15	15
• <i>dont semaines PLF/PLFSS</i>	4	4

Semaines de séance publique	2018-2019	2017-2018
Semaines sénatoriales	14	14
• dont semaines sénatoriales de contrôle	7,5	6,5
• dont semaines du Sénat	6,5	7,5
Semaines de séance en sessions extraordinaires	5	6



Hors sessions extraordinaires et discussions financières (PLF et PLFSS), se maintient, en 2018-2019, un **équilibre entre le Gouvernement et le Sénat dans le partage des semaines de session**, conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution, avec 48,3 % des semaines (14) pour le Sénat et 51,7 % (15) pour le Gouvernement, soit la même répartition qu'en 2017-2018.

En termes de **sujets**, si l'on exclut les questions (orales et d'actualité au Gouvernement), les demandes du Gouvernement sont cette année minoritaires : 43,6 % des sujets (72) ont été inscrits à la demande du Gouvernement pendant la session ordinaire et 56,4 % (93) à la demande d'instances ou de groupes politiques du Sénat.

En termes d'**heures**, le rapport s'accroît en revanche très nettement en faveur du Gouvernement : les sujets inscrits à l'initiative du Gouvernement pendant la session ordinaire, hors questions, ont représenté 77,2 % du temps de la séance publique (contre 71 % l'année dernière) et ceux inscrits à l'initiative du Sénat 22,8 % (contre 29 %).

**Répartition ajustée¹ des sujets
par auteur de la demande et par type de semaine (hors questions)
- session ordinaire 2018-2019 -**

	Semaines Gvt (y compris PLF/PLFSS)		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
Gouvernement	62	87,3 %	5	23,8 %	5	14,7 %	-	-	72	43,6 %
Groupes politiques	4	5,6 %	11	52,4 %	19	52,9 %	38	100 %	72	43,6 %
Instances Sénat	5	7 %	5	23,8 %	11	32,4 %	-	-	21	12,7 %
Total	71	-	21	-	35	-	38	-	165	-

**Répartition ajustée des heures de séance
par auteur de la demande et par type de semaine (hors questions)
- session ordinaire 2018-2019 -**

	Semaines Gvt		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
Gouvernement	463 h 46	97,2 %	29 h 19	52,4 %	25 h 59	38,8 %	-	-	519 h 04	77,2 %
Groupes politiques	7 h 08	1,5 %	21 h 54	39,2 %	26 h 59	39,3 %	70 h 50	100 %	126 h 52	18,9 %
Instances Sénat	6 h 24	1,3 %	4 h 42	8,4 %	15 h 42	22,9 %	-	-	26 h 49	4,0 %
Total général	477 h 18	-	55 h 55	-	66 h 53	-	72 h 38	-	672 h 45	-

Par rapport à la session dernière, on constate une hausse du nombre d'heures de séance (plus 70 heures par rapport à 2017-2018) sans toutefois revenir au niveau de la session 2015-2016 (791 h 41 de séance). On constate en revanche **une baisse significative du nombre d'heures de séance sur les sujets inscrits à l'initiative des instances du Sénat** passant de 52 h 13 à 26 h 49.

¹ Les données des quatre tableaux, qui servent de bases aux commentaires, sont pondérées : un sujet – et le temps de séance correspondant – demandé par plusieurs auteurs est divisé entre chaque auteur ainsi que, le cas échéant, entre chaque type de semaine. Ces chiffres ne doivent donc être utilisés que pour apprécier des équilibres relatifs.

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

1. La modification à la demande du Gouvernement du calendrier des séances

Par lettre en date du 31 octobre 2018, le Gouvernement demanda une modification du calendrier des semaines de séance de la session 2018-2019. Le Gouvernement souhaitait intervertir la semaine d'initiative du 28 janvier 2019 avec la semaine du Gouvernement du 21 janvier. Cette demande avait pour objectif de permettre au Gouvernement de disposer de trois semaines à la suite afin de pouvoir y inscrire l'examen du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises et le projet de loi d'orientation des mobilités. Au final, seul le projet de loi relatif à la croissance et a transformation des entreprises fut inscrit à l'ordre du jour de seulement deux des trois semaines concernées.

Cette inversion aboutit également à avancer les espaces réservés des groupes Union centriste et socialiste et républicain d'une semaine ainsi que les délais limite d'inscription à l'ordre du jour pour ces deux espaces.

La séance de questions orales initialement prévue le mardi 29 janvier fut également avancée au mardi 22 janvier.

2. L'inscription de sujets à la demande du Sénat sur une semaine gouvernementale et, réciproquement, l'examen sur une semaine d'initiative sénatoriale d'un projet de loi à la demande du Gouvernement

Par courrier en date du 15 janvier 2019, M. Hervé MAUREY, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, demanda l'interversion de la semaine gouvernementale du 11 mars 2019 avec la semaine de contrôle du 25 mars 2019. Ce changement était destiné à permettre le report d'une semaine du début de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités afin « *de donner la possibilité aux sénateurs de tenir compte, lors de la discussion de ce texte, des débats qui auront eu lieu dans leurs territoires* » dans le cadre du « Grand débat national » lancé le 13 janvier 2019 par le Président de la République en réponse à la crise des « Gilets jaunes ».

Le Gouvernement fit savoir qu'il s'opposerait à cette demande estimant qu'elle soulevait une difficulté au regard du respect des dispositions de l'article 48 de la Constitution. Il considérait que la détermination de la nature des semaines devait s'apprécier sur un cycle de quatre semaines comportant nécessairement deux semaines gouvernementales et une semaine consacrée au contrôle (sous réserve des priorités mentionnées aux alinéas 3 à 6 de l'article 48). Il fit observer que, selon ce mode de décompte, l'interversion proposée aurait conduit à prévoir un cycle de quatre semaines ne comportant qu'une semaine gouvernementale, alors que le cycle suivant n'aurait pas comporté de semaine réservée au contrôle.

La Conférence des Présidents décida, lors de sa réunion du 23 janvier 2019, à la suite des échanges intervenus entre le ministère des Relations avec le Parlement, la Présidence du Sénat et la direction de la Séance, l'organisation suivante :

- les semaines gouvernementales des 11 et 18 mars 2019 ne furent pas modifiées ;
- le Gouvernement accepta de ne demander l'inscription d'aucun texte lors de la semaine gouvernementale du 11 mars et d'accepter sur cette semaine toutes les demandes d'inscription souhaitées par le Sénat ;
- la Conférence des Présidents décida que l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités se poursuivrait sur la semaine du 25 mars. À cette fin, elle décida de transformer cette semaine initialement dévolue au contrôle en semaine d'initiative et la semaine d'initiative en semaine de contrôle, sans modification des dates des espaces réservés. La semaine du 1^{er} avril pourrait ainsi être consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et cela permettrait de respecter les dispositions du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Seul le calendrier des semaines de séance fut modifié à l'issue de la réunion de la Conférence des Présidents. La lettre d'ordre du jour en date du 23 janvier 2019 envoyée par le Gouvernement ne fit apparaître aucune mention spécifique relative à la semaine du 11 mars. Par ailleurs, l'ordre du jour en ligne ne fit apparaître aucune information spécifique pour les semaines des 11 et 25 mars quant aux modalités particulières de fixation de l'ordre du jour pour celles-ci.

Enfin, comme c'est désormais l'usage, la Conférence des Présidents a inscrit à l'ordre du jour d'une semaine gouvernementale, le jeudi 7 février 2018, la présentation en séance du rapport annuel de la Cour des comptes par son Premier président.

3. L'absence de superpriorité mais la demande, par le Gouvernement, d'inscription de plusieurs sujets lors de semaines du Sénat

Le Gouvernement n'a pas fait usage des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour lors de la session 2018-2019 (il en avait utilisé 3 en 2017-2018 et 4 en 2016-2017). Il a cependant sollicité du Sénat l'inscription à l'ordre du jour de quatre sujets lors des semaines du Sénat :

- les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne le 17 janvier 2019 lors d'une semaine de contrôle ;
- l'examen du projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet les 27 et 28 mai 2019 lors d'une semaine de contrôle ;
- la lecture d'une déclaration de politique générale le 12 juin, puis d'une déclaration de politique générale en application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution le jeudi 13 juin matin lors d'une semaine d'initiative sénatoriale (cf. I du présent chapitre).

4. Le poids prépondérant des groupes politiques dans la détermination de l'ordre du jour des semaines du Sénat et des semaines de contrôle

Pendant la session ordinaire, **l'ordre du jour sénatorial reste fixé de façon prépondérante par les groupes politiques**, y compris lorsque l'on ne prend pas en compte les espaces réservés. Si l'on prend en compte les espaces réservés, au total 77,9 % des sujets – 71 sur 93 – ont ainsi été inscrits à leur initiative en semaine du Sénat ou en semaine de contrôle. Cette proportion est en hausse par rapport à l'année dernière (les groupes avaient inscrits 70,9 % des sujets à l'ordre du jour lors de ces semaines).

Hors espaces réservés, lors des semaines de contrôle ou d'initiative sénatoriales, **la répartition en termes de sujets entre les instances sénatoriales** (commissions permanentes, délégations et offices, commissions d'enquête et missions communes d'information), **d'une part, et les groupes politiques, d'autre part, s'établit plus que l'an dernier encore en faveur des groupes politiques** : les groupes politiques ont ainsi inscrit 30 sujets, soit 53,6 % des sujets (20 sujets, soit 46,5 % en 2017-2018), et les instances du Sénat 16 sujets, soit 28,6 % des sujets (20 sujets, soit 46,5 % en 2017-2018).

5. L'équilibre entre groupes politiques

La répartition des sujets inscrits à l'initiative des groupes pendant la session ordinaire, hors espaces réservés, est marquée par :

- **une légère hausse du nombre de sujets inscrits à la demande du groupe majoritaire** (Les Républicains), passé de 16,5 sujets en 2017-2018 à 19,5¹ sujets cette année, soit, en proportion des sujets demandés par les groupes, un niveau légèrement en baisse par rapport à 2017-2018 avec 27,1 % des sujets demandés cette session contre 29,5 % la session dernière ;

- **une hausse notable du nombre de sujets inscrits par le groupe Union centriste** avec 12,5¹ sujets contre 7 lors de la session précédente. Le groupe Union centriste est **le premier groupe, après le groupe majoritaire, en terme de sujets inscrits à l'ordre du jour** lors de la session 2018-2019 ;

- **une stabilité, en proportion, du nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour par le principal groupe d'opposition** (socialiste et républicain), avec 11 sujets, dont deux débats inscrits hors espace réservé (15,3 % des sujets inscrits à la demande des groupes politiques), soit deux sujets de moins que le groupe Union centriste mais pour un nombre d'heures de séance toutefois équivalent (21 h 25 contre 21 h 27) ;

- **un équilibre relatif entre les deux groupes à effectifs similaires**, RDSE et LaREM, avec respectivement 11,1 % (8 sujets) et 9,7 % (7 sujets) des sujets inscrits à l'ordre du jour avec 1 heure 10 de moins en séance pour le groupe RDSE ;

- 10 sujets ont été inscrits à la demande du groupe CRCE cette session, soit davantage que les deux groupes précédents dont les effectifs sont pourtant supérieurs ;

- 4 sujets inscrits par le groupe Les Indépendants, dans ses deux espaces réservés de la session.

¹ Une demande conjointe Les Républicains – Union centriste

**Répartition ajustée des sujets inscrits à la demande des groupes et effectivement
examinés
(par groupe et par type de semaine)
- session ordinaire 2018-2019 -**

	Semaines Govt		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
Les Républicains	-	-	9	81,8 %	10,5	55,3 %	-	-	19,5	27,1 %
SOCR	-	-	-	-	2	10,5 %	9	23,7 %	11	15,3 %
UC	2	50,0 %	1	9,1 %	1,5	7,9 %	8	21,1 %	12,5	17,4 %
RDSE	1	25,0 %	-	-	2	10,5 %	5	13,2 %	8	11,1 %
LaREM	-	-	-	-	-	-	7	18,4 %	7	9,7 %
CRCE	1	25,0 %	1	9,1 %	3	15,8 %	5	13,2 %	10	13,9 %
Les Indépendants	-	-	-	-	-	-	4	10,5 %	4	5,6 %
NI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	-	11	-	19	-	38	-	72	-

**Répartition ajustée des heures de séance
sur les sujets inscrits à la demande des groupes et effectivement examinés
(par groupe et par type de semaine)
- session ordinaire 2018-2019 -**

	Semaines Gvt		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
Les Républicains	-	-	17 h 03	77,9 %	16 h 01	59,4 %	-	-	33 h 04	26,1 %
SOCR	-	-	-	-	3 h 30	12,2 %	18 h 11	25,7 %	21 h 29	16,9 %
UC	2 h 18	32,2 %	3 h 30	16,0 %	1 h 49	6,7 %	13 h 50	19,5 %	21 h 27	16,9 %
RDSE	1 h 27	20,3 %	-	-	1 h 31	5,6 %	9 h 08	12,9 %	12 h 06	9,5 %
LaREM	1 h 57	27,3 %	-	-		-	11 h 19	16,0 %	13 h 16	10,5 %
CRCE	1 h 26	20,1 %	1 h 21	6,2 %	4 h 20	16,1 %	11 h 00	15,5 %	18 h 07	14,3 %
Les Indépendants	-	-	-	-	-	-	7 h 22	10,4 %	7 h 22	5,8 %
NI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	7 h 08	-	21 h 54	-	26 h 59	-	70 h 50	-	126 h 48	-

CALENDRIER DE LA SESSION 2018-2019
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 25 juillet et modifié par la Conférence des Présidents des 25 septembre, 7 novembre 2018 et 23 janvier 2019

Octobre 2018	Novembre 2018		Décembre 2018		Janvier 2019		Février 2019		Mars 2019		Avril 2019		Mai 2019		Juin 2019				
lun 01	jeu 01	Tousaint	sam 01	mar 01	Jour de l'An	ven 01	ven 01	lun 01	mer 01	Fête du travail	sam 01								
mar 02	QAG	ven 02	dim 02	mer 02		sam 02		sam 02	mar 02	jeu 02	LaREM SOCR	dim 02							
mer 03		sam 03	lun 03	jeu 03		dim 03		dim 03	mer 03	SOQR	ven 03								
jeu 04		dim 04	mar 04	QO	ven 04	lun 04		lun 04	jeu 04	QAG UC	sam 04				QO				
ven 05		lun 05	mer 05	sam 05		mar 05	QAG	mar 05	ven 05		dim 05								
sam 06		mar 06	jeu 06	dim 06		mer 06		mer 06	LaREM SOQR QAG CRCE	sam 06						QAG			
dim 07		mer 07	ven 07	lun 07		jeu 07		jeu 07		dim 07				QAG					
lun 08		jeu 08	QAG	sam 08	mar 08	ven 08		ven 08		lun 08				mer 08	Victoire 1945	sam 08			
mar 09		ven 09	dim 09	mer 09		sam 09		sam 09		mar 09	QO			jeu 09	LES TONQUEURS	dim 09			
mer 10		sam 10	lun 10	jeu 10		dim 10		dim 10		mer 10				ven 10		lun 10	Pentecôte		
jeu 11	QAG	dim 11	Armistice 1918	mar 11	Scrutin public à la tribune PLF	ven 11		lun 11		lun 11				jeu 11	QAG	sam 11		QAG	
ven 12		lun 12		mer 12	SOQR LES TONQUEURS	sam 12		mar 12	QO	mar 12	QAG			ven 12		dim 12		CRCE	
sam 13		mar 13	QAG	jeu 13	QAG	dim 13		mer 13		mer 13				sam 13		lun 13		ROSE	
dim 14		mer 14		ven 14		lun 14		jeu 14	QAG	jeu 14				mar 14	QO	ven 14			
lun 15		jeu 15		sam 15		mar 15		ven 15		ven 15				lun 15		mer 15		sam 15	
mar 16	QAG	ven 16		dim 16		mer 16		sam 16		sam 16				mar 16		jeu 16	QAG	dim 16	
mer 17		sam 17		lun 17		jeu 17	QAG	dim 17		dim 17				mer 17		ven 17		lun 17	
jeu 18		dim 18		mar 18	QAG	ven 18		lun 18		lun 18				jeu 18		sam 18		mar 18	
ven 19		lun 19		mer 19		sam 19		mar 19	QAG	mar 19	QO			ven 19		dim 19		mer 19	
sam 20		mar 20	QO	jeu 20	Vote ordinaire PLFSS	dim 20		mer 20	RDSE	mer 20				sam 20		lun 20		jeu 20	QAG
dim 21		mer 21	RDSE LaREM QAG	ven 21		lun 21		jeu 21	UC	jeu 21	QAG			dim 21		mar 21		jeu 21	QAG
lun 22		jeu 22		sam 22		mar 22	QO	QAG	ven 22		ven 22			lun 22	L. de Pâques	mer 22		sam 22	
mar 23	QO	ven 23		dim 23		mer 23	UC	sam 23		sam 23				mar 23		jeu 23		dim 23	
mer 24	CRCE	sam 24		lun 24		jeu 24		dim 24		dim 24				mer 24		ven 24		lun 24	
jeu 25	QAG UC	dim 25		mar 25	Noël	ven 25		lun 25		lun 25				jeu 25		sam 25		mar 25	QAG
ven 26		lun 26		mer 26		sam 26		mar 26		mar 26	QAG			ven 26		dim 26		jeu 26	
sam 27		mar 27	QAG	jeu 27		dim 27		mer 27		mer 27				sam 27		lun 27		jeu 27	
dim 28		mer 28		ven 28		lun 28		jeu 28		jeu 28				mar 28		dim 28		mer 28	QAG
lun 29		jeu 29		sam 29		mar 29				ven 29				lun 29		mer 29		sam 29	
mar 30	QAG	ven 30		dim 30		mer 30				sam 30				mar 30	QAG	jeu 30	Ascension	dim 30	Closure session
mer 31				lun 31		jeu 31	QAG			dim 31				ven 31					

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

Semaines du Sénat
QO Séances de QO
QAG Séances de QAG

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 minoritaires**.

A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2018-2019

Réunie le 25 juillet 2018, la Conférence des Présidents a décidé de reconduire la répartition de vingt espaces réservés de quatre heures, entre les groupes d'opposition et minoritaires, soit :

- 5 espaces réservés au groupe socialiste et républicain ;
- 4 au groupe de l'Union centriste ;
- 3 au groupe RDSE, au groupe La République En Marche et au groupe CRCE ;
- 2 au groupe Les Indépendants.

L'ordre de passage doit reposer sur des principes clairs tout en assurant un certain équilibre entre les groupes dans la répartition des mercredis et des jeudis (ces derniers étant moins favorables).

Toutefois, le fait que la répartition des espaces réservés pour la session 2018-2019 compte deux jeudis de plus que lors de la session 2017-2018, en raison des 1^{er} et 8 mai qui tombaient un vendredi, a dû être pris en compte pour aboutir au partage suivant :

SOCR	3 mercredis / 2 jeudis
UC	2 mercredis / 2 jeudis
RDSE	1 mercredi / 2 jeudis
LaREM	2 mercredis / 1 jeudi
CRCE	2 mercredis / 1 jeudi
RTL	1 mercredi / 1 jeudi

Le calendrier de la session a été diffusé sur le site internet du Sénat avec le calendrier des espaces réservés pour l'ensemble de la session. Un tableau récapitulant les dates limites de demande pour chaque espace réservé a également été adressé aux présidents de groupe.

B. L'INTERVERSION DE DEUX ESPACES RÉSERVÉS AU COURS DE LA SESSION 2018-2019

Par courrier en date du 4 septembre 2018, M. Hervé MARSEILLE, président du groupe Union centriste, informa M. Gérard LARCHER, président du Sénat, du souhait de son groupe de pouvoir intervertir l'espace réservé qui lui était dévolu avec celui attribué au groupe RDSE. M. Hervé MARSEILLE précisa dans ce courrier avoir obtenu l'accord préalable de M. Jean-Claude REQUIER, président du groupe RDSE. Il indiqua également qu'il informerait « *sans délai* » des textes que son groupe souhaiterait voir examiner lors de cet espace réservé.

Cette demande du groupe UC était motivée par la volonté de pouvoir examiner en séance publique dès le 25 octobre la proposition de loi « visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants : un enjeu social et sociétal majeur », présentée par Mme Jocelyne GUIDEZ (Union centriste) et plusieurs de ses collègues, afin que celle-ci puisse ensuite être inscrite par l'Assemblée nationale à l'ordre du jour du jeudi 6 décembre, dans le cadre de la séance réservée au groupe UDI-AGIR.

Par courrier en date du 6 septembre 2018, M. Jean-Claude REQUIER, président du groupe RDSE, indiqua au Président du Sénat avoir donné son « *accord de principe* » à cette modification « *sous réserve naturellement que [M. Le Président du Sénat accepte] cette demande et du respect des règles et usages qui gouvernent le Sénat* » et notamment la nécessité de transmettre au moins six semaines avant le passage en séance publique l'ordre du jour législatif prévu pour un espace réservé.

Les commissions concernées et les groupes politiques furent informés des modifications résultant de cette demande, sous réserve de l'accord de la Conférence des Présidents. En effet, en application de l'article 29 bis, alinéa 5, du Règlement, il revient à la Conférence des Présidents de programmer « *les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires* » et d'en déterminer « *les modalités* ».

Lors de sa réunion du 25 septembre 2018, la Conférence des Présidents valida cette modification ponctuelle de l'ordre des espaces réservés qu'elle avait arrêté au mois de juillet 2018.

**Répartition des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires
pour la session 2018-2019**

	Mercredi 14 h 30 - 18 h 30	Mercredi 18 h 30 - 20 h / 21 h 30 à minuit	Jeudi 16 h 15 - 20 h 15
Octobre 2018	CRCE		Union centriste
Novembre 2018	RDSE	LaREM	
Décembre 2018	SOCR	Les Indépendants	
Janvier 2019	Union centriste		SOCR
Février 2019	RDSE		Union centriste
Mars 2019	LaREM	SOCR	CRCE
Avril 2019	SOCR		Union centriste
Mai 2019			LaREM SOCR Les Indépendants
Juin 2019	CRCE		RDSE

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

Au cours de la session 2018-2019, le groupe Les Républicains a demandé l'inscription à l'ordre du jour de **19,5 sujets**¹.

Il s'agit de huit propositions de loi (dont une qui a fait l'objet d'un renvoi en commission et d'une nouvelle inscription à l'ordre du jour), une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, une proposition de résolution en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement et neuf débats. Trois des propositions de loi ont fait l'objet d'un examen selon la procédure de législation en commission, à la demande du groupe Les Républicains.

¹ Une demande conjointe Les Républicains – Union centriste.

**Liste des sujets dont l'inscription à l'ordre du jour du Sénat
a été demandée par le groupe Les Républicains**

Date	Type de semaine	Sujet	Auteur	Durée
02.10.2018	Semaine de contrôle	Débat sur la politique énergétique	-	1 h 37
23.10.2018	Semaine d'initiative	PPL visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs	M. Bruno RETAILLEAU	3 h 03
23.10.2018	Semaine d'initiative	PPL relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (deuxième lecture)		1 h 57
30.10.2018	Semaine de contrôle	PPL relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (LEC)	Mme Catherine TROENDLE	0 h 41
20.11.2019	Semaine de contrôle	Débat sur la diplomatie climatique de la France à l'aune de la COP 24	-	1 h 33
11.12.2018	Semaine d'initiative	PPR 34-1 de la Constitution, visant à préserver l'ordonnancement juridique relatif au port du voile intégral dans l'espace public	M. Bruno RETAILLEAU	1 h 25
15.01.2019	Semaine de contrôle	Débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie	-	1 h 41
17.01.2019	Semaine de contrôle	Débat sur le retrait britannique de l'Union européenne	-	1 h 36
22.01.2019	Semaine d'initiative	PRR article 73 <i>quinquies</i> du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak	M. Bruno RETAILLEAU	1 h 34

Date	Type de semaine	Sujet	Auteur	Durée
22.01.2019	Semaine d'initiative	PPL relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique	Mme Sophie PRIMAS	1 h 46
20.02.2019	Semaine de contrôle	Débat sur la fracture numérique et les inégalités d'accès aux services publics	-	1 h 48
05.03.2019	Semaine d'initiative	PPL fournir une information aux patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie (LEC)	Mme Catherine DEROCHE	0 h 50
05.03.2019	Semaine d'initiative	PPL visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux (<i>renvoi en commission</i>)	M. Bruno GILLES	1 h 56
03.04.2019	Semaine de contrôle	Débat sur les enjeux d'une politique industrielle européenne	-	1 h 36
30.04.2019	Semaine de contrôle	Débat sur la zone euro	-	1 h 39
07.05.2019	Semaine d'initiative	PPL tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes (LEC)	Mme Agnès CANAYER	0 h 49
28.05.2019	Semaine de contrôle	Débat sur l'avenir du cinéma français	-	1 h 37
28.05.2019	Semaine de contrôle	Débat sur l'avenir de l'enseignement professionnel	-	1 h 33
11.06.2019	Semaine sénatoriale	PPL visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux (seconde inscription à l'ordre du jour)	M. Bruno GILLES	3 h 31

D. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES TRÈS UTILISÉES AVEC LE RENFORCEMENT DE LA PRÉFÉRENCE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE

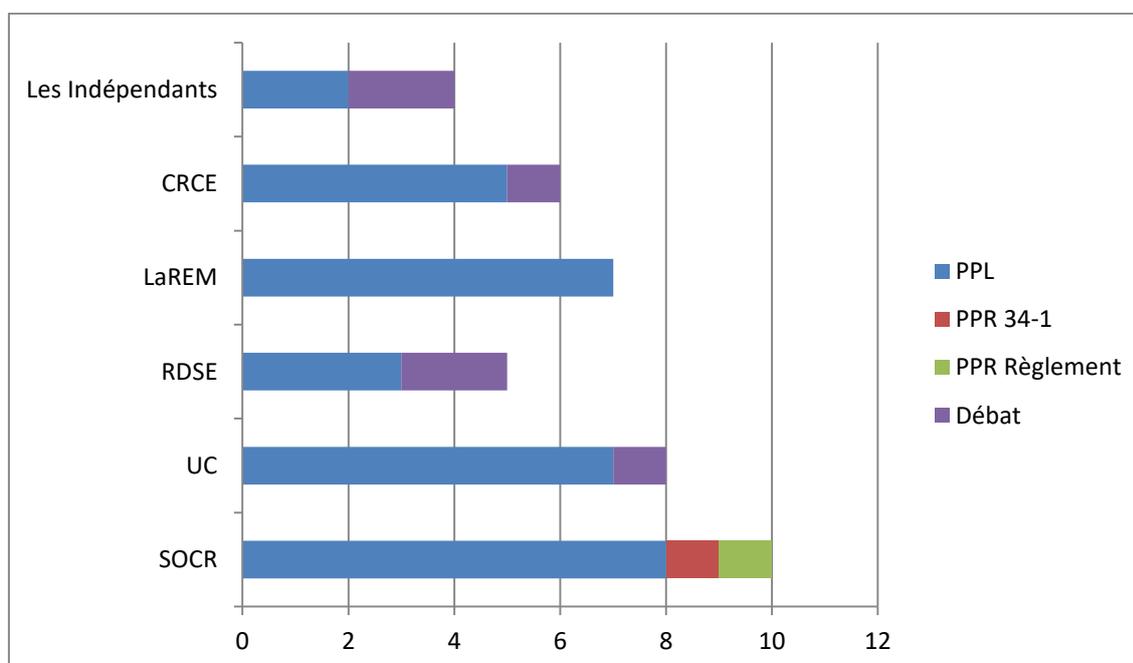
1. Une forte diminution de la proportion des travaux de contrôle au sein des espaces réservés

La propension des groupes à inscrire à l'ordre du jour de leurs « espaces réservés » des **sujets « législatifs »** plutôt que des **sujets de « contrôle »** a de nouveau été confirmée et même amplifiée.

La part des **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des « espaces réservés » aux groupes politiques (**12,5 %**) a considérablement diminué par rapport à la session précédente (27 % en 2017-2018).

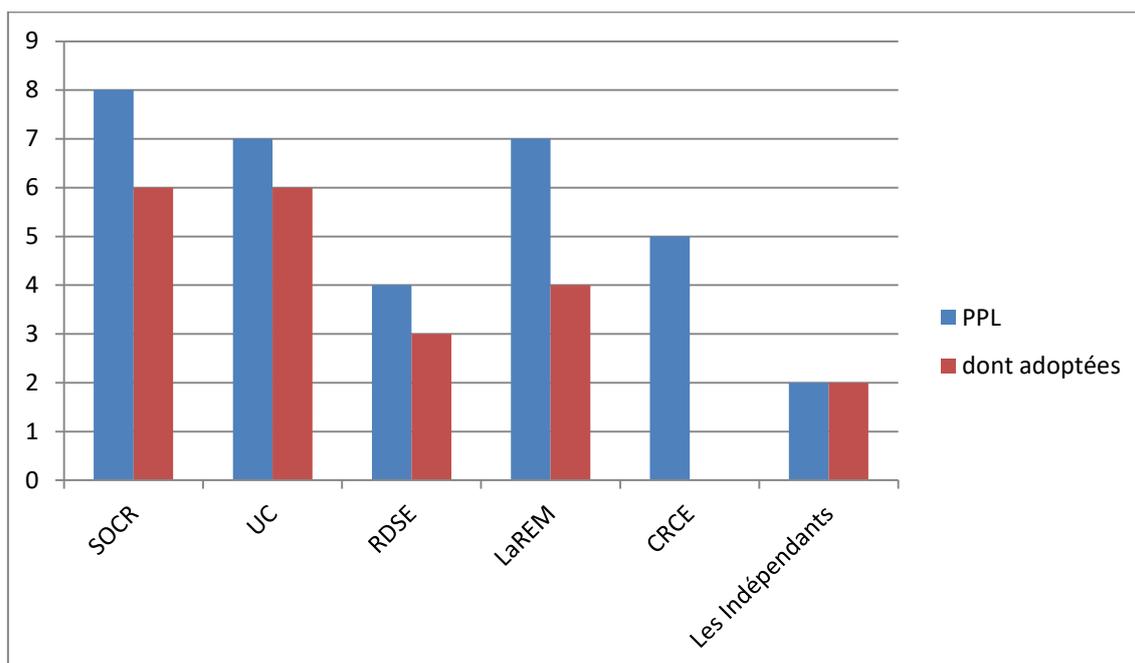
Parmi les **32 textes législatifs** examinés (33 inscrits) lors des « espaces réservés » de la session 2018-2019, on ne recense, comme l'année dernière, **que des propositions de loi**.

Le groupe La République En Marche n'a pas inscrit de sujet de contrôle à l'ordre du jour de ses espaces réservés. En termes de contrôle, le groupe socialiste et républicain n'a, quant à lui, inscrit qu'une proposition de résolution en application de l'article 34-1 et aucun débat à l'ordre du jour de ses « espaces réservés ».



Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des « espaces réservés » a diminué par rapport à l'année dernière, passant de 76 % à 69 %, notamment en raison du fait que le groupe CRCE avait cette année inscrit cinq textes législatifs contre deux lors de la session précédente, et qu'aucun de ces textes n'a été adopté.

**Sort des textes législatifs inscrits en « espaces réservés »
par groupe politique**



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

Sept des trente-et-un textes ayant été examinés lors d'un « espace réservé » ont été définitivement adoptés au cours de la session, contre cinq en 2017-2018.

Parmi ces sept textes :

Deux, transmis par l'Assemblée nationale, ont été définitivement adoptés par le Sénat au cours d'un « espace réservé » :

- la loi visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie (n° 2019-72 du 5 février 2019) (*demande du groupe Union centriste*) ;
- la loi visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli (n° 2019-180 du 8 mars 2019) (*demande du groupe Union centriste*).

Trois ont été adoptés par le Sénat au cours d'un « espace réservé » puis définitivement adoptés par l'Assemblée nationale :

- la loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants (n° 2019-485 du 22 mai 2019) (*demande du groupe Union centriste*) ;
- la loi pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale (n° 2019-469 du 20 mai 2019) (*demande du groupe La République en Marche*) – définitivement adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture ;
- la loi tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales (n° 2019-463 du 17 mai 2019) (*demande du groupe Union centriste*).

Un texte sénatorial a été adopté en première lecture au cours d'un espace réservé puis définitivement en deuxième lecture au Sénat hors espace réservé :

- la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse (n° 2019-775 du 24 juillet 2019) (*demande du groupe socialiste et républicain*).

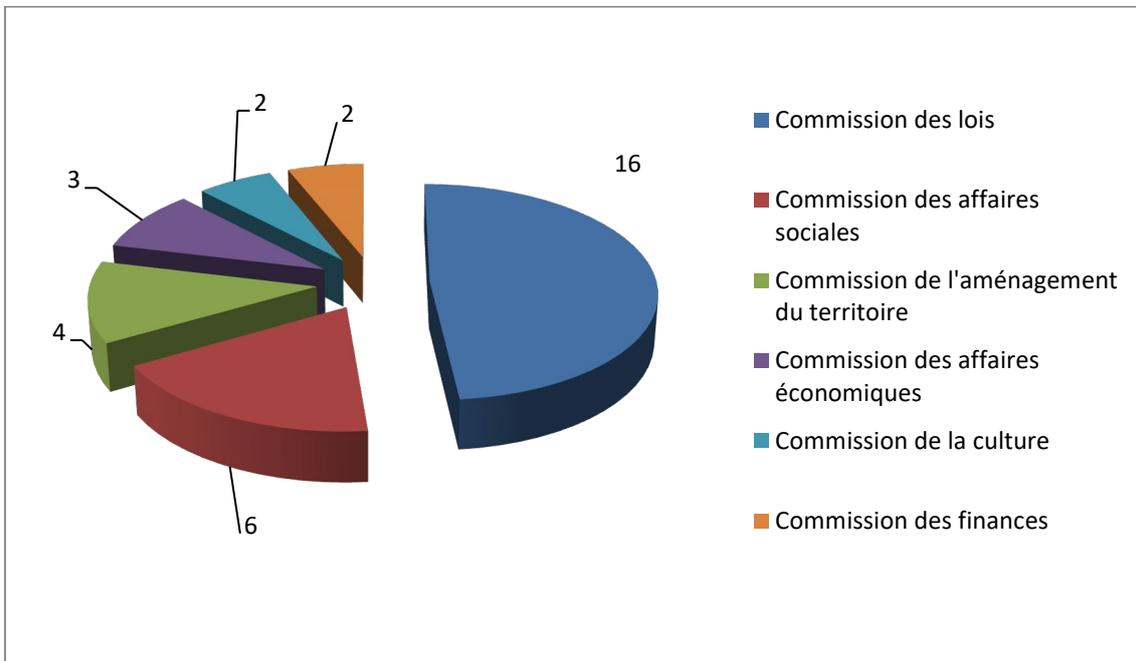
Un texte transmis par l'Assemblée nationale a été adopté lors d'un espace réservé, puis définitivement adopté par le Sénat après la réunion d'une commission mixte paritaire :

- la loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé (n° 2019-733 du 14 juillet 2019) (*demande du groupe La République en Marche*).

3. Les commissions sollicitées

Au cours de la session 2018-2019, la **commission des lois a été sollicitée pour près de la moitié des textes inscrits** par les groupes politiques à l'ordre du jour de leurs « espaces réservés » (48,5 %) soit une répartition relativement stable par rapport à la session précédente en termes relatifs mais une nette augmentation en termes absolus (de 11 à 16 textes).

Nombre de textes législatifs dont chaque commission est saisie



4. L'application du « gentlemen's agreement » concernant l'ordre du jour réservé

Comme lors des quatre sessions précédentes, la session 2018-2019 n'a pas vu de remise en cause du « *gentlemen's agreement* » en vigueur depuis le 24 mars 2009 et clarifié en 2016.

5. L'examen au cours d'un espace réservé de textes examinés selon la procédure de législation en commission

Pour la première fois depuis la mise en place de la procédure d'examen en commission devenue en 2017 procédure de législation en commission, deux textes examinés selon cette procédure ont été inscrit à l'ordre du jour d'un espace réservé. Il s'agit de la proposition de loi relative à la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie, adoptée lors de l'espace réservé au groupe Union centriste du 23 janvier, et de la proposition de loi relative à la protection des sapeurs-pompiers, adoptée au cours de l'espace réservé au groupe socialiste et républicain du 6 mars 2019.

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

Au cours de la session 2018-2019, 2 sujets ont été inscrits en moyenne par « espace réservé ».

Une exception à la règle selon laquelle il n'est pas possible d'inscrire plus de deux sujets à l'ordre du jour d'un « espace réservé » a été consentie au cours de la session 2018-2019.

Le groupe LaREM demanda l'inscription de trois textes à l'ordre du jour de son espace réservé du 2 mai 2019 : la proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé et les propositions de loi ordinaire (n° 385, 2018-2019) et organique (n° 386, 2018-2019) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Il fut considéré que l'examen de la proposition de loi et celui de la proposition de loi organique ne pouvaient être dissociés et feraient l'objet d'une discussion générale commune. En accord avec la Présidence et après échanges avec le groupe La République En Marche, une dérogation à la limitation à deux du nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour fut accordée.

Nombre de demandes d'inscription par « espace réservé »

Espace mensuel réservé	Groupe socialiste et républicain	Groupe UC	Groupe CRCE	Groupe RDSE	Groupe LaREM	Groupe Les Indépendants	Total
octobre	-	2	2	-	-	-	4
novembre	-	-	-	2	2	-	4
décembre	2	-	-	-	-	2	4
janvier	2	2	-	-	-	-	4
février	-	2	-	2	-	-	4
mars	2	-	2	-	2	-	6
avril	2	2	-	-	-	-	4
mai	2	-	-	-	3	2	7
juin	-	-	2	2	-	-	4
Total	10	8	6	6	7	4	41
Nombre moyen de sujets inscrits	2	2	2	2	2,3	1,5	2

7. La poursuite de l'examen des textes n'ayant pas été entièrement examinés au cours d'un même « espace réservé »

Lors de la session 2018-2019, quatre textes ont vu leur examen interrompu ou reporté en raison de la fin du délai de quatre heures :

- lors de l'espace réservé au groupe socialiste et républicain du 3 avril 2019, l'examen de la proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale ne put pas être entamé, la discussion de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires, adoptée à la suite de 4 h 02 de débat ayant occupé l'intégralité de l'espace réservé. L'examen de cette proposition de loi fut par la suite inscrit en premier point d'ordre du jour de l'espace réservé au groupe socialiste et républicain du 2 mai 2019 ;

- lors de l'espace réservé au groupe La République En Marche du 2 mai 2019, l'examen des propositions de loi ordinaire et organique portant clarification de diverses dispositions du droit électoral a dû être interrompu après 1 h 47 de débat. La suite de l'examen de ces deux textes a été inscrite à la demande du Gouvernement lors de la semaine gouvernementale à l'ordre du jour du 26 juin 2019 ;

- enfin, lors de l'espace réservé au groupe CRCE du 12 juin 2019, l'examen du second texte inscrit à l'ordre du jour (la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique) n'a pas pu être entamé, l'examen du premier point d'ordre du jour ayant duré 3 h 58 minutes.

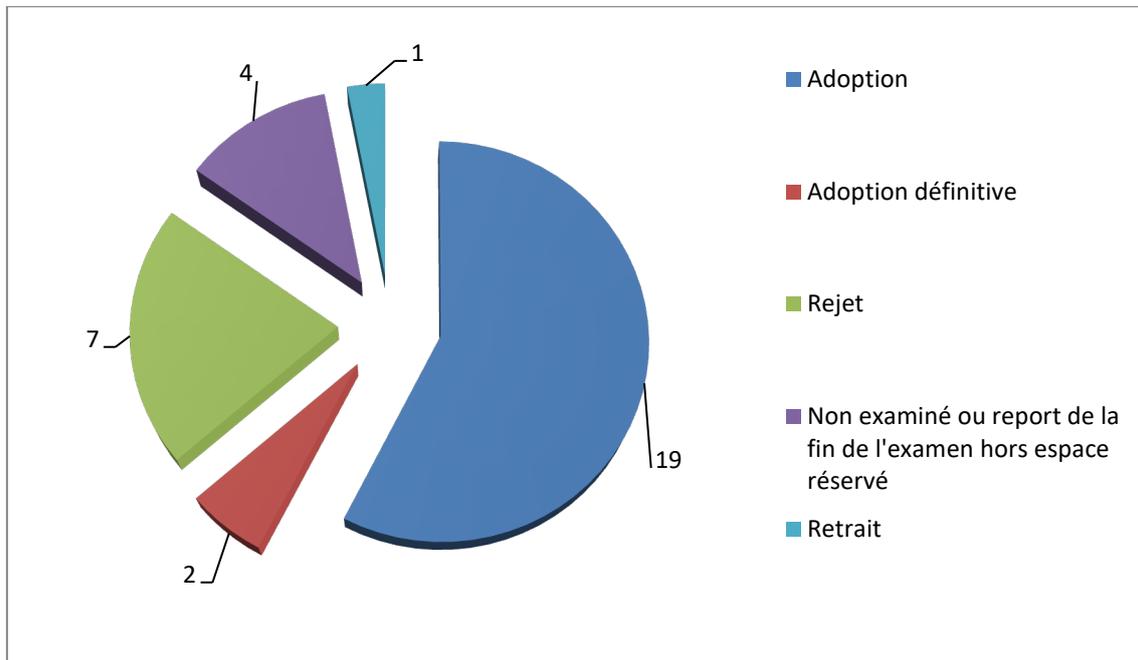
Textes	Groupe	Date	Durée	Sort
PPL (S) - Suppression de la prise en compte des revenus dans l'AAH	CRCE	24 octobre 2018	1 h 38	Rejet
PPL (S) - Reconnaissance des proches aidants	Union centriste	25 octobre 2018	2 h 42	Adoption
PPL (S) - Désertification bancaire des territoires ruraux	RDSE	21 novembre 2018	2 h 43	Adoption
PPLO (S) - Élection des sénateurs	LaREM	21 novembre 2018	1 h 54	Rejet

Textes	Groupe	Date	Durée	Sort
PPL (S) - Pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétique	LaREM	21 novembre 2018	1 h 21	Adoption
PPL (S) - Funérailles républicaines	Socialiste et républicain	12 décembre 2018	2 h 00	Rejet
PPL (S) - Déclaration d'un préavis de grève pour les contrôleurs aériens	Les Indépendants	12 décembre 2018	1 h 45	Adoption
PPL (S) - Aménagement du permis à point	Union centriste	23 janvier 2019	2 h 13	Rejet
PPL (AN) - Santé visuelle des personnes âgées (<i>Législation en commission</i>)	Union centriste	23 janvier 2019	0 h 47	Adoption définitive
PPL (S) - Représentation des petites communes au sein des conseils communautaires	Socialiste et républicain	24 janvier 2019	2 h 20	Adoption
PPL (S) - Droit voisin au profit des agences de presse	Socialiste et républicain	24 janvier 2019	1 h 40	Adoption
PPL (S) - Désenclavement des territoires ruraux	RDSE	20 février 2019	2 h 17	Adoption
PPL (AN) - Lutte contre le démarchage téléphonique	Union centriste	21 février 2019	2 h 37	Adoption
PPL (AN) - Prise en charge des cancers pédiatriques	Union centriste	21 février 2019	1 h 13	Adoption définitive
PPL (AN) - Engagement associatif	LaREM	6 mars 2019	2 h 35	Adoption

Textes	Groupe	Date	Durée	Sort
PPL (AN) - Protection des activités agricoles et culture marines	LaREM	6 mars 2019	1 h 21	Adoption
PPL (S) - Sécurité des sapeurs-pompiers (<i>Législation en commission</i>)	Socialiste et républicain	6 mars 2019	0 h 53	Adoption
PPL (S) - Violences éducatives ordinaires	Socialiste et républicain	6 mars 2019	1 h 39	Adoption
PPL (S) - Nationalisation des sociétés concessionnaires	CRCE	7 mars 2019	2 h 15	Rejet
PPL (S) - Interdiction des LBD	CRCE	7 mars 2019	1 h 45	Rejet
PPL (S) - Qualité et origine des produits agricoles (<i>en examen conjoint avec la PPL « Clairette de Die »</i>)	Socialiste et républicain	3 avril 2019	4 h 02	Adoption
PPL (S) - Actionnariat des sociétés publiques locales et des SEM	Union centriste	4 avril 2019	1 h 31	Adoption
PPL (S) - Interdiction vente des drapeaux des associations d'anciens combattants	Union centriste	4 avril 2019	1 h 20	Adoption
PPL (AN) - Droit de résiliation sans frais des complémentaires santés	LaREM	2 mai 2019	2 h 19	Adoption
PPL et PPLO (S) - Clarification de diverses dispositions du droit électoral	LaREM	2 mai 2019	1 h 47	Suite de l'examen des deux textes reportés à une date ultérieure (26 juin 2019)
PPL (S) - Reconnaissance du crime d'écocide	Socialiste et républicain	2 mai 2019	2 h 36	Rejet

Textes	Groupe	Date	Durée	Sort
PPL (S) - Affectation des avoirs issus de la corruption transnationale	Socialiste et républicain	2 mai 2019	1 h 24	Adoption (Inscrit le 3 avril mais examen reporté en raison de la fin de l'espace réservé au groupe SOCR)
PPL (S) - Renforcer les synergies entre les conseils municipaux et communautaires	Les Indépendants	9 mai 2019	3 h 10	Adoption
PPL (S) - Statut de l'élu communal	CRCE	12 juin 2019	3 h 58	Suite de l'examen du texte reportée à une date ultérieure
PPL (S) - Lutte contre la précarité énergétique	CRCE	12 juin 2019	-	Non examinée en raison de la fin de l'espace réservé
PPL (S) - Médiateur territorial	RDSE	13 juin 2019	1 h 24	Adoption
PPL (S) - Accès effectif des PME et TPE à la commande publique	RDSE	13 juin 2019	-	Retirée de l'ordre du jour

Sort des textes inscrits en « espace réservé »



8. Le bilan horaire des « espaces réservés »

La durée de quatre heures est désormais bien intégrée par les groupes.

Toutefois, le strict respect des quatre heures a conduit à ne pas pouvoir entamer l'examen d'un second point d'ordre du jour lors de l'espace réservé au groupe socialiste et républicain du 3 avril 2019 et lors de l'espace réservé au groupe CRCE du 12 juin 2019 (*cf. supra*), et à reporter la suite de l'examen du second sujet inscrit à l'ordre du jour lors de l'espace réservé au groupe LaREM du 2 mai 2019.

Enfin, lors de l'espace réservé au groupe Les Indépendants du 9 mai 2019, M. Sébastien LECORNU, ministre chargé des collectivités territoriales, s'exprima au total 30 minutes au cours de la discussion générale sur la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires. Cette longue intervention amena plusieurs contestations en séance. M. Jean-Pierre SUEUR (SOCR) fit un rappel au Règlement pour indiquer qu'il considérait lui aussi comme excessive la durée d'intervention du ministre lors de la discussion générale : « Monsieur le ministre, du temps est réservé pour les initiatives parlementaires. En l'espèce, nous avons deux heures pour examiner le présent texte si nous voulons aborder ensuite le débat sur le mécénat, pour lequel nombre de nos collègues se sont déplacés. Or vous vous êtes exprimé, de manière très intéressante, pendant une demi-heure, si je prends en considération vos deux interventions ». Si le temps de parole du Gouvernement ne peut être limité en séance publique, dans le cas d'espèce, l'examen de la proposition de loi étant inscrit en premier point

d'ordre du jour de l'espace réservé, il y avait un risque que le Sénat ne puisse procéder au débat sur le mécénat territorial inscrit en second point ni même parvenir au terme de l'examen de la proposition de loi. Le Sénat put finalement achever l'examen de ce texte – qu'il adopta à 17 h 41 – ; il restait donc moins d'une heure au sein de l'espace réservé pour procéder au débat inscrit à la suite de la proposition de loi. Finalement, l'intégralité des orateurs inscrits put prendre la parole lors du débat et la séance fut levée à 18 h 40.

En moyenne, les espaces réservés ont duré **3 h 38** et on compte **21 minutes de dépassement** sur l'ensemble des espaces réservés de la session 2018-2019 (contre seulement 6 minutes lors de la session 2017-2018). Parmi ces 21 minutes de dépassement, 13 viennent de la nécessité de permettre au ministre de conclure un débat ou au tout dernier orateur d'un débat de s'exprimer.

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

« Espace(s) réservé(s) » au groupe...	Temps global	% d'utilisation du temps
Socialiste et républicain	18 h 11	90,9 %
UC	13 h 50	86,5 %
RDSE	9 h 08	76,1 %
LaREM	11 h 19	94,3 %
CRCE	11 h 00	91,7 %
Les Indépendants	7 h 22	92,1 %
Total	70 h 50	88,5 %

Lors de la session 2018-2019, l'utilisation du temps qui leur est imparti par les groupes reste stable. Ils ont en effet utilisé en moyenne **88,5 % du temps**, contre 88,3 % lors de la session précédente.

CHAPITRE III
LA LOI DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019 :
UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS,
COMPENSÉ PAR UNE APPLICATION PLUS STRICTE
DES RÈGLES D'IRRECEVABILITÉ

Le Sénat a examiné en séance publique, en première lecture, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 au cours de **six jours de débats** (du lundi 12 au vendredi 16 novembre, puis le mardi 20 novembre 2018).

Les débats ont duré **38 heures et 46 minutes**, soit deux heures de plus qu'en 2017. Si le nombre d'amendements déposés, égal à 633, s'est établi à un niveau record depuis 1996, le nombre d'amendements effectivement discutés en séance publique, égal à 421, a été inférieur à celui de l'année précédente.

Après l'échec de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque assemblée, l'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte le 3 décembre 2018.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a été promulguée le 22 décembre 2018¹, le lendemain de la décision du Conseil constitutionnel par laquelle il a censuré d'office deux cavaliers sociaux ainsi que des dispositions ne présentant pas un caractère permanent au sens de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale².

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

A. UN CALENDRIER D'EXAMEN CONFORME AUX RÈGLES DÉFINIES PAR LA CONSTITUTION ET PAR LA LOI ORGANIQUE

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 a été examiné **conformément aux délais fixés par la Constitution et par les dispositions organiques** applicables.

¹ [*Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.*](#)

² [*Décision n° 2018-776 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.*](#)

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, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance (art. 47-1 de la Constitution).

Le projet, 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 2019 a été délibéré en **Conseil des ministres** le mercredi 10 octobre 2018, puis déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

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 15 octobre.

L'**Assemblée nationale** a examiné le texte en commission les mardi 16 et mercredi 17 octobre, puis en séance publique du mardi 23 au vendredi 26 octobre. Les explications de vote et le vote sur l'ensemble se sont tenus le mardi 30 octobre.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat** le lundi 5 novembre, c'est-à-dire à l'expiration du délai de 20 jours prévu par la Constitution¹.

Le Sénat disposait ensuite de 15 jours pour se prononcer, soit jusqu'au mardi 20 novembre. Saisie pour avis, la **commission des finances** s'est réunie le mardi 6 novembre. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est ensuite réunie le mercredi 7 novembre.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au vendredi 9 novembre à 12 heures. Le texte a ensuite été discuté en **séance publique** du lundi 12 novembre à 16 heures, journée consacrée à la discussion générale et à la discussion d'une motion (exception d'irrecevabilité), au vendredi 16 novembre. Son examen n'a été interrompu que par une séance de questions d'actualité au Gouvernement qui s'est tenue

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 mardi 13 novembre. Le texte a ensuite été adopté par scrutin public solennel le mardi 20 novembre.

Réunie le même jour au Sénat, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun.

Le lendemain, mercredi 21 novembre, la commission des affaires sociales de l'**Assemblée nationale** a examiné le texte en **nouvelle lecture**. Il a ensuite été examiné puis adopté en séance publique les 27 et 28 novembre. Rejeté au **Sénat** le jeudi 29 novembre par l'adoption d'une question préalable, le projet de loi a été **définitivement adopté** par l'Assemblée nationale le lundi 3 décembre, veille de la date d'expiration du délai constitutionnel de 50 jours.

B. LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI: UN TEXTE DE TAILLE SENSIBLEMENT IDENTIQUE À CELUI DE 2017 À LA SORTIE DU CONSEIL DES MINISTRES MAIS PLUS ÉTOFFÉ À L'ISSUE DE LA NAVETTE

Le Sénat était saisi en première lecture de 87 articles, dont 29 avaient été ajoutés à l'Assemblée nationale. Conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, le projet de loi était organisé en quatre parties :

- la **première partie**, contenant les dispositions relatives au dernier exercice clos (2017), 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 2017) ;

- la **deuxième partie**, relative à l'exercice en cours (2018), était composée de **4 articles** ;

- la **troisième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2019), était composée de **30 articles**, dont 10 ajoutés à l'Assemblée nationale, ainsi que des annexes B (cadrage pluriannuel) et C (état des recettes par catégorie et par branche) ;

- la **quatrième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2019), comprenait **51 articles**, dont 19 ajoutés à l'Assemblée nationale.

En 2017, le texte à la sortie du Conseil des ministres était de taille sensiblement identique (57 articles). Il s'était en revanche moins étoffé en première lecture à l'Assemblée nationale (19 articles ajoutés), contrairement aux années précédentes où 30 à 40 articles avaient été ajoutés au projet du Gouvernement avant l'arrivée du texte au Sénat¹.

¹ Les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et 2017 comportaient, respectivement, 61 et 60 articles à la sortie du Conseil des ministres, 92 et 101 après la première lecture à l'Assemblée nationale.

En **première lecture**, le Sénat a adopté conformes plus de la moitié des articles (49 sur 87). Il en a modifié 30, supprimé 8 et ajouté 25. À l'issue de la première lecture au Sénat, le texte comportait donc 104 articles.

En **nouvelle lecture**, l'Assemblée nationale a supprimé 21 des 25 articles qui avaient été introduits au Sénat et rétabli 5 des 8 articles supprimés. Elle a adopté 11 articles sans modification.

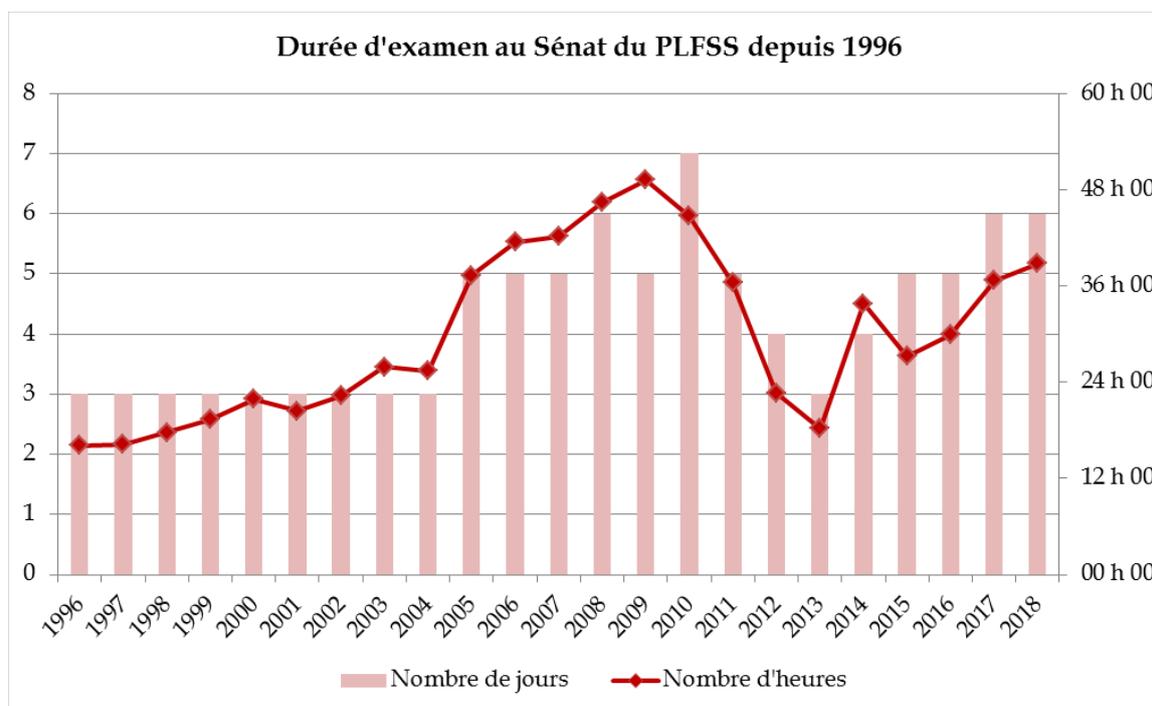
Le texte définitivement adopté comportait **88 articles**, soit 10 de plus qu'en 2017.

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE

Les débats en séance publique en première lecture ont duré **38 heures et 46 minutes**, soit deux heures de plus qu'en 2017, durée déjà la plus longue observée depuis 2011.

Comme en 2017, ils se sont étalés sur six jours. La **semaine du 12 novembre 2018** a été entièrement consacrée à la **discussion générale et à la discussion des articles** du PLFSS pour 2019. Les débats ont commencé le lundi 12 novembre, à 16 heures, pour s'achever le vendredi 16 novembre, à 19 h 20. Ils n'ont été interrompus qu'entre 16 h 30 et 18 heures le mardi après-midi, pour une séance de questions d'actualité au Gouvernement.

Les **explications de vote et le vote sur l'ensemble** sont intervenus le **mardi 20 novembre 2018**.



A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE LÉGÈREMENT PLUS COURTE QUE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

La journée du lundi 12 novembre 2018 a été exclusivement consacrée à la discussion générale et à celle de la motion.

La discussion générale a duré **3 h 28** contre 3 h 44 en 2017 (sans compter la discussion de la motion). Cette baisse est essentiellement due au fait que les orateurs des groupes ont parlé moins longtemps qu'en 2017.

Le **temps d'intervention du Gouvernement** était **quasiment identique en 2018** (51 minutes) **et en 2017** (52 minutes), bien que réparti de façon différente. En 2017, Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé, était la seule représentante du Gouvernement en début puis en fin de discussion générale (26 minutes à chaque fois). En 2018, elle est intervenue conjointement avec M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics : à l'ouverture de la discussion générale (19 minutes pour Mme BUZYN et 11 minutes pour M. DUSSOPT) puis, en clôture de celle-ci, pour répondre aux orateurs des groupes (13 minutes pour Mme BUZYN et 8 minutes pour M. DUSSOPT).

Comme en 2017, le **temps de parole des commissions** était défini de la façon suivante : 10 minutes pour le rapporteur général de la commission des affaires sociales ; 5 minutes pour les rapporteurs de branche ; 5 minutes pour le rapporteur pour avis de la commission des finances ; 10 minutes pour le président de la commission des affaires sociales.

Interventions en discussion générale des représentants des commissions

Titre	Temps imparti	Temps utilisé en 2017	Temps utilisé en 2018
Rapporteur général de la commission des affaires sociales (<i>M. Jean-Marie VANLERENBERGHE</i>)	10'	11'	12'
Rapporteuse assurance maladie (<i>Mme Catherine DEROCHE</i>)	5'	4'	5'
Rapporteur médico-social (<i>M. Bernard BONNE</i>)	5'	4'	3'
Rapporteur accidents du travail et maladies professionnelles (<i>M. Gérard DÉRIOT</i>)	5'	6'	6'

Titre	Temps imparti	Temps utilisé en 2017	Temps utilisé en 2018
Rapporteur assurance vieillesse (M. René-Paul SAVARY)	5'	6'	5'
Rapporteuse famille (Mme Élisabeth DOINEAU ¹)	5'	5'	4'
Rapporteur pour avis de la commission des finances (M. Alain JOYANDET ²)	5'	6'	5'
Président de la commission des affaires sociales (M. Alain MILON)	10'	8'	9'
Total	50'	50'	49'

Une motion du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) tendant à opposer l'**exception d'irrecevabilité** a été discutée à l'issue de l'intervention des orateurs institutionnels. Mme Laurence COHEN est intervenue 8 minutes pour la défendre. Après que la commission et le Gouvernement ont donné leur avis, un scrutin public a été organisé, celui-ci étant de droit en application de l'article 59 du Règlement du Sénat. Le temps total consacré à l'examen de la motion a été de **20 minutes**.

Après le rejet de la motion, la discussion générale s'est poursuivie avec l'intervention des **orateurs des groupes** pour une durée de **1 h 38**, soit 12 minutes de moins qu'en 2017 et 22 minutes de moins que le temps attribué par la Conférence des Présidents (2 heures). Ce décalage est dû au fait que le groupe Les Républicains n'a pas utilisé tout le temps de parole qui lui était attribué et que la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique n'avait inscrit aucun orateur.

¹ En 2018, son intervention a été prononcée, en son absence, par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général.

² En 2018, son intervention a été prononcée, en son absence, par M. Roger KAROUTCHI.

**Interventions en discussion générale
des représentants des groupes politiques**

Groupe politique	Temps imparti	Nombre d'orateurs en 2018	Temps utilisé en 2018	Nombre d'orateurs en 2017	Temps utilisé en 2017
Les Républicains	29'	1	10'	4	27'
Socialiste et républicain	20'	3	21'	3	21'
Union centriste	17'	3	19'	2	17'
La République En Marche	13'	2	12'	2	13'
RDSE	13'	2	14	1	10'
Communiste, républicain citoyen et écologiste	12'	1	12'	1	12'
Les Indépendants - République et territoires	11'	1	10'	1	10
Non-inscrits	5'	0	0'	0	0'
Total	120'	13	98'	14	110'

B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS LONGUE QUE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

La discussion des articles du PLFSS s'est étendue du mardi 13 novembre au vendredi 16 novembre 2018.

Le Sénat a siégé à trois reprises le soir et la nuit (mardi, mercredi, jeudi). Il n'a prolongé sa séance au-delà de minuit et demi que le mercredi (fin de séance à 1 h 07). La séance de l'après-midi du vendredi s'est terminée à 19 h 20.

Outre Mme Agnès BUZYN et M. Olivier DUSSOPT, qui étaient intervenus en discussion générale, M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, a été présent à plusieurs reprises au cours de la discussion de la troisième partie pour défendre la position du Gouvernement.

Durée d'examen des différentes phases du PLFSS 2018¹

Phases de la discussion	PLFSS 2019		PLFSS 2018		Δ
Discussion générale	03 h 29	8,5 %	03 h 43	10 %	- 6 %
Discussion des motions	00 h 20	< 1 %	00 h 17	< 1 %	+ 18 %
Discussion des articles de la première partie	00 h 07	< 1 %	00 h 02	< 1 %	+ 250 %
Discussion des articles de la deuxième partie	00 h 30	< 1 %	00 h 08	< 1 %	+ 275 %
Discussion des articles de la troisième partie	17 h 53	46 %	16 h 54	46 %	+ 6 %
Discussion des articles de la quatrième partie	15 h 23	40 %	14 h 03	38 %	+ 9 %
Explications de vote et vote sur l'ensemble	01 h 04	3 %	01 h 30	4 %	- 29 %
Durée totale d'examen du PLFSS	38 h 46	100 %	36 h 42	100 %	+ 6 %

En application de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, le vote sur les deux premières parties du PLFSS conditionne l'examen de la partie suivante et l'adoption de la troisième partie conditionne l'examen de la quatrième partie.

Les **première et deuxième parties** ont été adoptées successivement par un vote simple. Leur durée d'examen, de 37 minutes au total, fut plus longue qu'en 2017 (10 minutes).

Le temps de discussion de la **troisième partie** a été un peu plus élevé que celui de l'année précédente (17 h 53 en 2018 contre 16 h 54 en 2017). À lui seul, l'article 8 relatif à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en baisse de cotisations sociales pérennes pour les entreprises et les associations, sur lequel avaient été déposés 54 amendements, a suscité 5 h 30 de débats.

En application de l'article 59 du Règlement, la troisième partie a été mise aux voix par scrutin public ordinaire. Elle a été adoptée par 232 voix contre 110. Les groupes Les Républicains, Union centriste, RDSE et Les Indépendants - République et territoires ont voté pour tandis que les groupes socialiste et républicain, La République En Marche et CRCE ont voté contre.

L'examen de la **quatrième partie** a duré un peu plus longtemps qu'en 2017 (15 h 23 en 2018 contre 14 h 03 en 2017). Elle a été adoptée à main levée.

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

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 20 novembre 2018.

Les explications de vote ont débuté à 14 h 30 et duré 57 minutes. La Conférence des Présidents avait attribué à chaque groupe un temps de parole de 7 minutes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe un temps de 3 minutes. M. Alain MILON, président de la commission des affaires sociales, est intervenu sur le temps de son groupe politique (Les Républicains). Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteur pour la branche famille, qui n'avait pu être présente pour la discussion générale, est intervenue pour le groupe Union centriste.

La séance a ensuite été suspendue 30 minutes pour permettre la tenue du scrutin public solennel. Le texte a été adopté par 181 voix contre 125. Les groupes Les Républicains et Union centriste ont, dans leur majorité, voté pour (11 sénateurs Les Républicains et 9 sénateurs centristes se sont abstenus). Les groupes socialiste et républicain et CRCE ont voté contre, de même qu'une majorité du groupe La République En Marche (2 de ses membres se sont abstenus). Le groupe Les Indépendants - République et territoires s'est abstenu, à l'exception d'un de ses membres qui a voté contre. Les votes des membres du groupe RDSE étaient plus partagés : 10 d'entre eux se sont abstenus, 9 ont voté contre et 3 ont voté pour.

Après l'annonce du résultat, Mme Agnès BUZYN a pris la parole pendant 4 minutes.

Sort des votes sur les différentes parties et l'ensemble du PLFSS depuis 2011

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PLFSS pour	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Première partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Deuxième partie	Adoptée	Rejetée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Troisième partie	Rejetée	Rejetée (*)(+)	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Quatrième partie	Rejetée	Rejetée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Ensemble du texte	Rejeté	Rejeté	Adopté	Adopté	Adopté	Adoptée	Adoptée

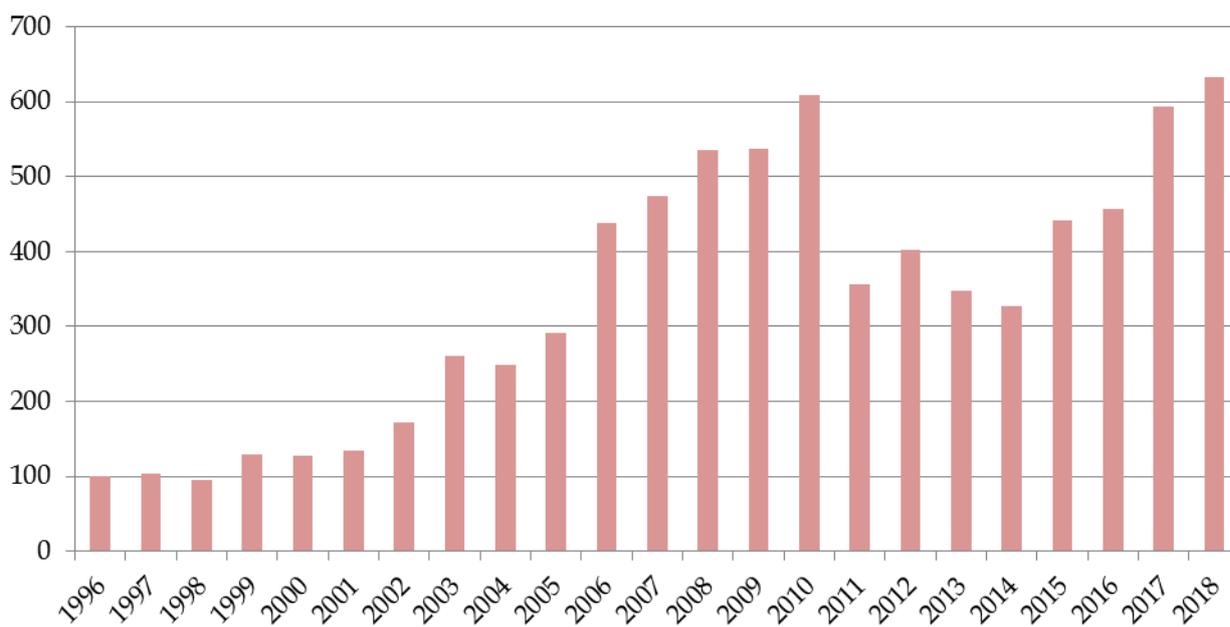
* Après demande de seconde délibération (en application de l'article 47 bis-1A du Règlement du Sénat).

+ Après demande de vote unique (en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution).

D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN FORTE PROGRESSION PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2017, UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DISCUTÉS EN SÉANCE PUBLIQUE MOINS ÉLEVÉ

633 amendements ont été déposés en première lecture, un record depuis 1996 et 39 de plus qu'en 2017.

**Amendements déposés au Sénat
en première lecture du PLFSS**

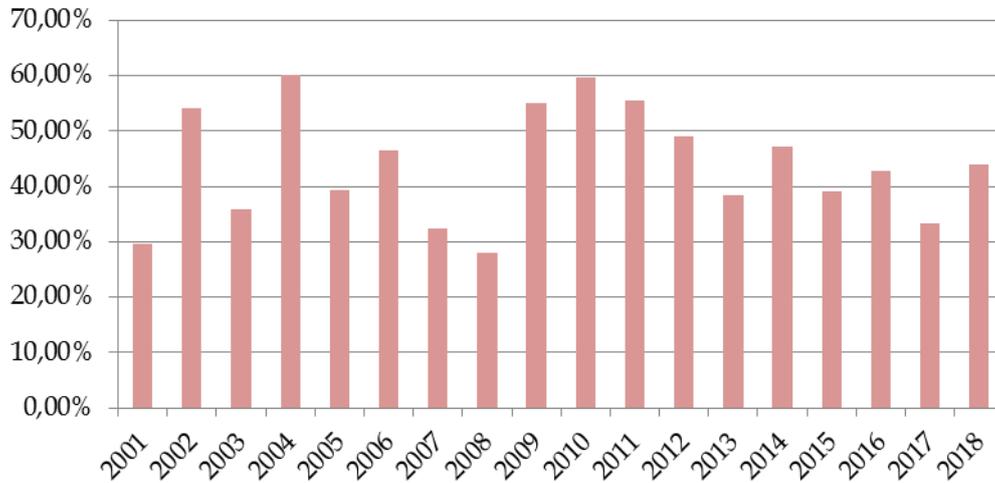


La commission des affaires sociales a déposé plus de deux fois moins d'amendements que l'année précédente (64 en 2018 contre 139 en 2017) tandis que les sénateurs ont déposé un peu plus de 100 amendements supplémentaires par rapport à 2017 (559 en 2018 contre 444 en 2017). La commission des finances et le Gouvernement ont déposé respectivement 3 et 7 amendements (contre 2 et 10 en 2017).

Au final, **les amendements déposés par les sénateurs représentent 88 % du total des amendements déposés** (75 % en 2017).

Sur les 633 amendements déposés, **278 tendaient à insérer un article additionnel**, une proportion en hausse par rapport à l'année précédente (44 % des amendements déposés contre 33 % en 2017).

Proportion d'amendements tendant à insérer un article additionnel



Un peu plus du quart des amendements déposés ont été déclarés irrecevables, une proportion en forte augmentation par rapport à 2017 (162 amendements contre 76 amendements en 2017) :

- 73 amendements ont été déclarés irrecevables par la commission des finances au titre de l'article 40 de la Constitution (46 en 2017), soit 11,5 % des amendements déposés (contre 7,7 % en 2017) ;
- 79 amendements, soit 12,5 % des amendements déposés, ont été déclarés irrecevables par la commission des affaires sociales sur le fondement de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (contre 27 amendements en 2017, correspondant à 4,2 % des amendements déposés) ;
- 10 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution (contre 3 en 2017).

50 amendements ayant été retirés avant la séance, ce sont **421 amendements** qui ont été **discutés en séance publique**, soit 69 de moins qu'en 2017, alors même que le nombre d'amendements déposés en 2018 était sensiblement supérieur à celui de l'année précédente.

Le rythme d'examen des amendements a été sensiblement moins soutenu qu'en 2017 (environ 12,5 amendements par heure en 2018 contre 15,7 amendements par heure en 2017).

Sur les 421 amendements discutés en séance publique, 141 ont été adoptés, ce qui correspond à un **taux d'adoption de 22 %**, très inférieur à celui de l'année précédente (33,3 % en 2017).

**Origine des amendements sur le PLFSS 2019
(dépôtés, irrecevables et adoptés)**

Premier signataire	Dépôtés	% des dépôtés	Irr.	Adoptés	Taux d'adoption
Gouvernement	7	1 %	0	6	85,5 %
Commission des affaires sociales	64	10 %	0	58	90,5 %
Commission des finances	3	< 1 %	0	0	0 %
Groupe Les Républicains <i>dont amendements individuels</i>	160 160	25 %	43	29	18,0 %
Groupe socialiste et républicain <i>dont amendements individuels</i>	172 74	27 %	53	14	8,0 %
Groupe Union centriste <i>dont amendements individuels</i>	37 32	6 %	12	9	24,5 %
Groupe RDSE <i>dont amendements individuels</i>	38 38	6 %	9	7	18,5 %
Groupe La République En Marche <i>dont amendements individuels</i>	37 19	6 %	11	10	27,0 %
Groupe CRCE <i>dont amendements individuels</i>	90 7	14 %	24	5	5,5 %
Groupe Les Indépendants - République et territoires <i>dont amendements individuels</i>	24 24	4 %	9	3	12,5 %
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	1	< 1 %	1	0	0 %
TOTAL	633	100 %	162	141	100 %

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion s'est réunie au Sénat le mardi 20 novembre 2018, à la suite du vote solennel.

Comme l'année précédente, les membres de la commission mixte paritaire se sont accordés sur le fait que les points de désaccord entre les deux assemblées étaient peu nombreux mais suffisamment importants pour rendre difficile l'élaboration d'un texte de compromis. Deux points cristallisaient les oppositions : la décision du Gouvernement de ne pas revaloriser certaines prestations sociales en 2019 et en 2020, acceptée par l'Assemblée nationale mais refusée par le Sénat ; la volonté du Sénat, pour assurer l'équilibre des comptes sociaux, de repousser l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 63 ans et de créer une contribution exceptionnelle sur les complémentaires santé.

La commission mixte a constaté qu'elle ne pouvait pas parvenir à l'élaboration d'un texte commun.

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

L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi en **nouvelle lecture** le 28 novembre 2018. Elle a alors supprimé 21 des 25 articles qui avaient été introduits au Sénat et rétabli 5 des 8 articles que le Sénat avait supprimés. Elle a adopté 11 articles sans modification.

Le Sénat a ensuite rejeté le texte le 29 novembre 2018 par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable, présentée par la commission qui s'était réunie le même jour. Les débats en séance publique ont duré 1 heure et 34 minutes : M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, est intervenu pendant 7 minutes, suivi par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, pendant 8 minutes, puis par les orateurs des groupes pour une durée de 51 minutes. Comme l'année précédente, les orateurs des groupes n'ont donc pas pleinement utilisé le temps d'une heure qui leur avait été attribué par la Conférence des Présidents.

M. Alain MILON, président de la commission des affaires sociales, qui n'était pas intervenu en discussion générale, a pris la parole pour défendre la motion tendant à opposer la question préalable. M. Martin LÉVRIER, membre du groupe La République En Marche, est intervenu contre la motion.

Cette dernière a été adoptée par scrutin public par 198 voix contre 45. Les groupes Les Républicains et Union centriste ont voté pour tandis que les groupes La République En Marche et RDSE ont voté contre. Les autres groupes se sont abstenus.

L'Assemblée nationale a définitivement adopté le PLFSS pour 2019 le 3 décembre 2018.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le 7 décembre 2018 par 71 députés (Les Républicains), puis le 10 décembre 2018 par 62 députés (Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine), de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

A. ABSENCE D'ATTEINTE AU DROIT D'AMENDEMENT ET AU CONTRÔLE PRÉALABLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN COMMISSION

Les auteurs de la première saisine soutenaient que la brièveté des délais d'examen du PLFSS pour 2019 avait porté atteinte à l'exercice du droit d'amendement en commission (article 44 de la Constitution) et au contrôle de la recevabilité financière des amendements déposés en commission (article 40 de la Constitution).

Reprenant une jurisprudence établie¹, le Conseil constitutionnel a relevé que le délai limite pour le dépôt des amendements de commission en première lecture à l'Assemblée nationale n'avait « *pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement* ».

S'agissant de la nouvelle lecture, le Conseil constitutionnel a jugé que si le texte n'avait été mis en ligne le 21 novembre que 45 minutes avant l'expiration du délai-limite en commission, « *les dispositions servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen par le Sénat, en première lecture, des articles du projet de loi, soit le 16 novembre* ». Il s'est ainsi référé à la date d'achèvement de la discussion des articles, et non à celle du vote solennel, intervenu le 20 novembre².

¹ Notamment décision n° 2018-775 DC du 10 décembre 2018, Loi de finances rectificative pour 2018.

² Lors du vote solennel, le Sénat aurait pu rejeter le texte ou en modifier le contenu en procédant à une coordination dans les conditions prévues à l'article 47 bis-1 A du Règlement. D'un point de vue pratique, ce n'est qu'à l'issue du vote solennel qu'a pu être mise en ligne une version relue et « repastillée », c'est-à-dire comportant la bonne numérotation d'alinéas, du texte adopté par le Sénat.

D'autre part, il a jugé que, « *au surplus* », les députés avaient pu « *déposer des amendements en séance publique jusqu'au 22 novembre à 17 heures* ». Les lois de financement de la sécurité sociale ne donnent pas lieu à l'établissement d'un texte de commission. Sans doute cette particularité procédurale permet-elle au Conseil constitutionnel de répondre aux griefs des requérants, qui portaient sur le droit d'amendement en commission, en se penchant « *au surplus* » sur les conditions d'exercice du droit d'amendement en séance publique. Le contenu de la décision ne permet cependant pas d'explicitier ce point.

Le Conseil constitutionnel a également écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, constatant que les délais d'examen du texte en commission n'avaient pas fait obstacle au contrôle de la recevabilité financière des amendements en première et en nouvelle lecture.

B. CENSURE DE DEUX CAVALIERS SOCIAUX

Chacune des saisines invitait le Conseil constitutionnel à censurer un cavalier social :

- l'article 43, autorisant à titre expérimental, un établissement de santé à facturer une prestation d'hospitalisation lorsque son service d'urgence réoriente un patient vers un autre type de prise en charge (seconde saisine) ;
- les dispositions de l'article 51 prévoyant une prise en charge renforcée par l'assurance maladie de certains produits de santé et prestations de services et l'obligation pour les fabricants et distributeurs de proposer et de disposer de ces produits et prestations ainsi que, pour les distributeurs, de participer à un dispositif d'évaluation de la qualité de la prise en charge des patients (première saisine).

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'expérimentation prévue à l'article 43 et les dispositions relatives à la prise en charge renforcée par l'assurance maladie de certains produits et prestations avaient un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, par conséquent, qu'elles trouvaient leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Il n'a pas non plus censuré les dispositions créant de nouvelles obligations pour les fabricants et distributeurs, considérant qu'elles étaient indissociables des autres dispositions contestées de l'article 51.

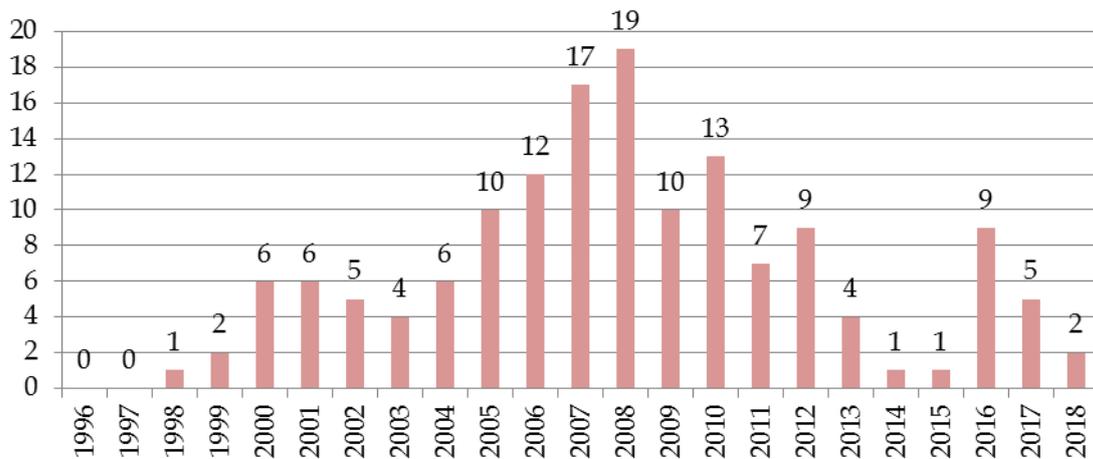
Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré d'office deux cavaliers sociaux :

- L'article 45, prévoyant des expérimentations visant à « développer la compréhension et la participation active des patients à leur parcours de soins, tant à titre préventif que curatif, notamment via l'éducation thérapeutique » ;

- Les dispositions de l'article 50 (1° et 2° du I et II et III) relatives à la prescription dématérialisée des arrêts de travail.

Il a jugé que ces dispositions n'avaient pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et qu'elles ne relevaient pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Nombre de cavaliers sociaux censurés par le Conseil constitutionnel



C. CENSURE DE DISPOSITIONS NE PRÉSENTANT PAS « UN CARACTÈRE PERMANENT »

L'article 68 prévoyait de revaloriser de 0,3 % en 2019 et en 2020 certaines prestations sociales, par dérogation à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit leur revalorisation sur la base de l'inflation.

Lorsqu'une disposition ne porte pas sur les dépenses de l'année à venir mais qu'elle a un effet sur les dépenses des années ultérieures, elle ne peut figurer dans une loi de financement qu'à la condition de présenter « un caractère permanent » (2° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

Suivant l'argumentation développée dans les deux saisines, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions dérogeant, pour l'année 2020, à la règle de droit commun de revalorisation des prestations sociales ne présentaient pas un caractère permanent, et ce « malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures ». Il a donc censuré les mots : « et 2020 » au motif qu'ils ne relevaient pas de la loi de financement.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 : UN EXAMEN MOUVEMENTÉ

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2019 au Sénat

Durée d'examen : 17 jours de séance, du jeudi 22 novembre au mardi 11 décembre 2018, 129 h 49 de séance (108 h 42 pour le PLF 2018, 11 h 03 pour le PLF 2017, 115 h 01 pour le PLF 2016), dont 3 h 38 de discussion générale (y compris 15 minutes pour la question préalable), 38 heures 50 pour la première partie (dont 6 minutes pour seconde délibération et 43 minutes d'explications de vote), 85 h 26 pour la seconde partie (dont 16 h 11 pour les articles non rattachés et 39 minutes pour coordination et seconde délibération) et 1 h 55 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 249, dont l'article liminaire, 86 articles de première partie et 162 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 2 029 (150 de la commission des finances, 26 des commissions saisies pour avis, 114 du Gouvernement, 1 739 des groupes) et 1 motion

Nombre d'amendements irrecevables : 204

Nombre d'amendements examinés : 1 715, dont 880 sur la première partie et 835 sur la seconde partie

Nombre d'amendements adoptés : 564, dont 261 sur la première partie et 303 sur la seconde

Taux d'adoption des amendements examinés : 32,9 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 122 (dont 1 suppression conforme), 33 en première partie et 89 en seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 115 dont 59 en première partie et 56 en seconde partie

L'examen du projet de loi de finances pour 2019 fut **inédit** à plus d'un titre.

En premier lieu, il s'inscrit dans un **calendrier budgétaire inédit** qui vit le projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année adopté en première lecture au Sénat avant même le début d'examen du projet de loi de finances initiale, alors même que les années précédentes le PLFR était examiné après le vote de l'ensemble du projet de loi de finances initiale.

En effet, le 21 septembre 2018, M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, adressa un courrier au Président du Sénat, pour l'informer du souhait du Gouvernement de rénover les conditions de présentation et d'examen du **projet de loi de finances rectificative de fin de gestion** afin de revenir à son objet principal, à savoir les mesures indispensables à la bonne exécution du budget de l'exercice en cours.

Le Premier ministre s'engagea ainsi à ce que le PLFR ne comporte que des mesures indispensables à la fin de gestion et ne comporte pas par conséquent de mesures fiscales. Ces évolutions répondaient aux critiques formulées par la commission des **finances** du Sénat sur les conditions d'examen du PLFR de fin de gestion, qui était traditionnellement examiné en séance publique par le Sénat au **mois de décembre, après l'examen en première lecture du projet de loi de finances initiale**.

Le projet de loi de **finances** rectificative pour 2018 fut déposé par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée nationale le mercredi 7 novembre 2018. Il comprenait huit articles plus l'article liminaire. Examiné dès le lundi 12 novembre en séance publique, l'Assemblée nationale adopta ce texte le même jour, sans qu'aucun amendement ne soit adopté.

À la demande du Gouvernement, le PLFR fut inscrit à l'ordre du jour du Sénat le lundi 19 novembre, sur une semaine de contrôle déjà en partie consacrée à l'examen du projet de loi de finances initiale.

Au cours de la séance publique du lundi 19 novembre consacrée à l'examen de ce texte, M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, déclara : « *Nous avons nous-mêmes prôné ce retour aux fondamentaux de la loi de finances rectificative dans le cadre de la réforme constitutionnelle. C'est une bonne chose de ne pas avoir une sorte de seconde loi de finances, avec de nombreuses mesures fiscales, sorte de « voiture-balai » pour bien des amendements rejetés quelques jours ou semaines plus tôt, mais que nous voyions revenir.* »

Ce calendrier inédit concentra ainsi mécaniquement sur le seul projet de loi de finances initiale la possibilité de discussion des mesures fiscales.

En outre, l'examen du projet de loi de finances initiale se caractérisa par différents faits marquants : d'abord par le dépôt d'un **nombre record d'amendements**, ensuite, par un « **incident** » **provoqué par un tweet** de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, engendrant un **important décalage** de plusieurs discussions et, enfin, par des arbitrages tardifs liés à la **crise des gilets jaunes**. Ainsi, alors que l'organisation retenue était la même que l'année précédente, qui avait été marquée par un déroulement fluide, la discussion du projet de loi de finances pour 2019 fut l'objet de nombreuses modifications.

I. LA STABILITÉ DES RÈGLES DE DISCUSSION

A. LA RECONDUCTION À L'IDENTIQUE DES RÈGLES DE DISCUSSION

L'exercice 2017 ayant apporté toute satisfaction, le schéma de discussion fut repris à l'identique pour le projet de loi de finances pour 2019. Ainsi, lors de la réunion de la Conférence des Présidents du **7 novembre 2018**, M. Vincent EBLÉ, président de la commission des finances, annonça des propositions de continuité « *dans la mesure où les choix opérés ont fait leurs preuves* ».

Les 32 missions du budget général, 17 comptes spéciaux et 2 budgets annexes furent ainsi regroupés en 25 discussions générales, comme l'année précédente et selon les mêmes regroupements.

Ce choix de la reconduction s'inscrit à l'opposé des choix opérés par l'Assemblée nationale, qui réduisit en 2018 le nombre de discussions générales de 25 à 18 en regroupant des missions aux enjeux parfois très distincts¹. Ces regroupements se calquaient sur ceux opérés pour des raisons pratiques et de disponibilité des ministres lors du « *printemps de l'évaluation* » à l'Assemblée nationale. Ils présentaient cependant le risque de conduire à des discussions générales très longues et parfois peu lisibles.

La commission des finances proposa de confirmer les avancées de 2017 :

- un temps des groupes lors de la **discussion générale de 2 heures** ;
- **un nombre de blocs de missions** maintenu à **25** ;
- **un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion des missions fixé soit à 1 heure** (pour 14 discussions), **soit à 45 minutes** (pour 11 discussions) ;
- les **temps** accordés aux **rapporteurs** inchangés, les rapporteurs au fond disposant de 7 minutes lorsque les groupes disposaient d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposaient de 45 minutes, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer **3 minutes** chacun.

En l'absence de remarque, ces propositions furent **entérinées par la Conférence des Présidents**.

¹ Elle choisit de regrouper, respectivement, les missions « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement », « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles », « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », « Enseignement scolaire » et « Sport, jeunesse et vie associative », « Santé » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » ou encore « Administration générale et territoriale de l'État », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités ».

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

Le projet de loi de finances pour 2019 fut présenté en Conseil des ministres le lundi 24 septembre 2018. Il fut adopté par l'Assemblée nationale le mardi 20 novembre puis **transmis au Sénat le jeudi 22 novembre**. Traditionnellement, cette transmission se fait toujours 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.

Par ailleurs, cette date permettant de calculer le point de départ du délai de vingt jours accordé au Sénat pour son examen, la prudence recommande de privilégier une transmission au Sénat le jeudi matin plutôt que le mercredi soir.

Cette année, le texte ayant été transmis au Sénat le jeudi 22 novembre matin, le délai commença à courir à compter du vendredi 23 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 12 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 put ainsi débiter, comme à l'accoutumée, dès le jeudi.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT PARTICULIÈREMENT MOUVEMENTÉE

La discussion du projet de loi de finances initiale, avec une durée de **129 h 49**, l'une des plus longues de ces dernières années, constituait un record depuis l'exercice du PLF 2011 et ses 140 h 18.

Cette discussion a aussi été marquée par un **recours important aux heures du soir et de nuit**. Par ailleurs, **dix-sept jours de séance**, dont deux samedis et un dimanche, contre quinze lors de l'exercice précédent ont été nécessaires pour l'examen de ce texte.

Durée de la discussion du projet de loi de finances¹

	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019
	40 h 34	34 h 23	31 h 09	42 h 28
Discussion générale et première partie	(9 h 17 le soir dont 2 h 14 après minuit)	(7 h 27 le soir dont 2 h 02 après minuit)	(2 h 50 le soir dont 33 minutes après minuit)	(12 h 32 le soir dont 4 h 28 après minuit)
Missions et articles rattachés	70 h 13 (15 h 16 le soir dont 3 h 49 après minuit)	64 h 02 (16 h 17 le soir dont 2 h 10 après minuit)	61 h 17 (13 h 54 le soir dont 3 h 31 après minuit)	68 h 36 (13 h 19 le soir dont 2 h 27 après minuit)
Articles non rattachés, coordination, seconde délibération et vote sur l'ensemble	11 h 44 (2 h 55 le soir dont 0 h 32 après minuit)	16 h 36	16 h 16	18 h 45 (3 h 33 le soir dont 1 h 08 après minuit)
Total	122 h 31 (27 h 28 le soir dont 6 h 35 après minuit) (16 jours dont 3 samedis)	115 h 01 (23 h 44 le soir dont 4 h 12 après minuit) (16 jours dont 2 samedis)	108 h 42 (16 h 44 le soir dont 4 h 04 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)	129 h 49 (29 h 24 le soir dont 8 h 03 après minuit) (17 jours dont 2 samedis et 1 dimanche)

A. UNE CONJONCTION DE PLUSIEURS FACTEURS ENTRAINANT À UN EXAMEN LONG ET COMPLEXE

L'augmentation de la durée d'examen du projet de loi de finances initiale peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

¹ Le projet de loi de finances pour 2017 ne figure pas dans ce tableau car il a été rejeté par le Sénat par l'adoption d'une motion tendant à poser la question préalable.

1. Un nombre d'articles plus élevé que la moyenne

Le texte déposé par le Gouvernement comportait **86 articles**, sans l'article liminaire, contre 64 articles en 2017 et 65 en 2016. Par ailleurs, le texte transmis comportait 249 articles, dont l'article liminaire, contre 172 l'année précédente (soit une inflation de 44,8 %). Cette forte augmentation tant du nombre d'articles initialement présentés que du nombre d'articles transmis au Sénat est certainement **une des conséquences de l'absence de mesures fiscales dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année**. En effet, **le Gouvernement s'était engagé à ne pas inclure de dispositions de nature fiscale dans le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion**. Celui-ci fut ainsi à caractère exclusivement budgétaire et discuté au Sénat avant - et non après - le projet de loi de finances initiale.

2. Un nombre record d'amendements

Le projet de **loi de finances pour 2019** a été l'occasion de l'établissement d'un nouveau **record d'amendements**. Avec **2 029 amendements déposés**, cet exercice a battu le record de 1 360 amendements établi l'année précédente, soit une très forte progression (+ 49 %). **1 715 amendements** furent examinés.

3. Un incident de séance aux fortes répercussions sur le déroulement de la discussion

La publication d'un tweet de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, non présent en séance, critiquant une disposition adoptée par le Sénat au début de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2019 provoqua une **suspension, pendant plusieurs jours, de l'examen de ce texte**. Le calendrier de discussion dut, en conséquence, être profondément modifié.

Par ailleurs, la discussion en première lecture fut également marquée par les incidences du **début de la crise des « gilets jaunes »**.

B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE PARTICULIÈREMENT COMPLIQUÉE

Les chiffres clés de la discussion de la première partie

Durée d'examen : 42 h 28, dont 3 h 38 pour la discussion générale et 38 h 50 pour l'examen des articles (36 h 55 consacrées à l'examen des articles et 1 h 06 de débat sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne, 6 minutes pour seconde délibération et 43 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 86, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 1 024 (638 dans le PLF pour 2018, 427 dans le PLF pour 2016, 429 dans le PLF pour 2015, 538 dans le PLF pour 2014) et 3 amendements de seconde délibération

Nombre d'amendements examinés : 877 (514 dans le PLF pour 2018, 356 dans le PLF pour 2016, 359 dans le PLF pour 2015, 443 dans le PLF pour 2014) et 3 amendements de seconde délibération

Nombre d'amendements adoptés : 258 et 3 amendements de seconde délibération (140 et 1 de coordination dans le PLF pour 2018, 107 dans le PLF pour 2016, 96 dans le PLF pour 2015, 68 dans le PLF pour 2014)

Taux d'adoption des amendements examinés : 29,7 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 23,6 amendements/heure (20,5 au cours de l'examen du PLF pour 2018, 12,4 au cours de l'examen du PLF pour 2016, 10,94 au cours de l'examen du PLF pour 2015, 13,08 au cours de l'examen du PLF pour 2014)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 33

Nombre d'articles additionnels introduits : 59

1. Une durée d'examen en forte hausse

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2019 durèrent **41 h 38**, dont 12 h 32 le soir et la nuit, en forte progression par rapport à l'année précédente.

Après une année 2017 qui constituait un record en termes de concision, cet exercice renoue avec des durées proches de celles connues avant la rationalisation de la discussion budgétaire.

Durée de la discussion de la première partie

	2009 (PLF 2010)	2010 (PLF 2011)	2011 (PLF 2012)	2012 (PLF 2013)	2013 (PLF 2014)	2014 (PLF 2015)	2015 (PLF 2016)	2017 (PLF 2018)	2018 (PLF 2019)
Première partie (dont discussion générale)	55 h 25	41 h 04	31 h 54	40 h 47	43 h 19	40 h 34	34 h 23	31 h 09	42 h 28

2. Une première partie ayant plus que doublé à l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2019 comptait initialement, au moment de son dépôt, 38 articles, hors article liminaire, soit 10 de plus que l'année précédente. L'Assemblée nationale ajouta 48 nouveaux articles et en supprima un, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 86 (+ 126 %)**.

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 respectivement de 31 à 60 (+ 94 %), de 45 à 62 (+ 38 %), de 43 à 64 (+ 49 %) de 31 à 46 (+ 48 %), de 27 à 50 (+ 85 %), de 28 à 51 (+ 82 %) et de 28 à 56 (+ 100 %).

Il s'agissait ainsi d'une augmentation record, **la première partie faisant plus que doubler** entre le texte initial et son premier passage à l'Assemblée nationale.

3. Une nouvelle augmentation du nombre d'amendements

Alors que **639 amendements** furent déposés au Sénat sur les articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2018 (contre 427 amendements en 2015, 429 en 2014, 538 en 2013, 453 en 2012 et 216 en 2011), le projet de loi de finances pour 2019 fut l'occasion d'un nouveau record : **1 027 amendements déposés** et 880 examinés.

116 furent déclarés **irrecevables** - 49 au titre de l'article 40 de la Constitution et 67 au titre de la loi organique relative aux lois de finances - et 28 furent retirés avant même leur examen.

Répartition des irrecevabilités par groupe

Auteurs	Amendements déposés	Amendements irrecevables	Amendements examinés
Groupe Les Républicains	261	27	225
Groupe socialiste et républicain	231	40	181
Groupe Union centriste	160	14	143
Groupe RDSE	78	14	64
Groupe La République en Marche	45	4	40
Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	89	14	73
Groupe Les Indépendants - République et Territoires	28	2	24
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	15	1	14

Le nombre des **amendements examinés** sur la première partie s'est établi à **877** (880 avec la seconde délibération).

4. Un schéma de discussion de la première journée reconduit

Comme depuis 2015, la première journée de séance vit l'enchaînement de la **discussion générale**, de l'examen de l'article liminaire, puis du **débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne** et de l'examen de l'article 37 du projet de loi de finances pour 2019.

a) Une discussion générale synthétique

Aucune modification ne fut apportée à la discussion générale qui fut reconduite sur une durée de **3 h 15**¹.

La discussion générale se déroula le matin et l'après-midi du jeudi 22 novembre, après la séance de questions d'actualité au Gouvernement, et vit se succéder à la tribune 16 orateurs de groupes. Elle dura au final **3 h 38** en prenant en compte les **15 minutes** d'examen consacrées à la motion tendant à opposer la question préalable qui avait été déposée par le groupe CRCE et qui fut rejetée. Cette durée était inférieure de 30 minutes au temps de discussion effectif de l'année 2017 (**4 h 08**).

¹ Le temps de parole de la commission des finances fut fixé à 25 minutes (15 minutes pour le rapporteur général et 10 minutes pour le président de la commission), celui des groupes à 2 heures et celui des ministres à 50 minutes (30 minutes pour les propos liminaires et 20 minutes pour les réponses aux orateurs).

b) L'examen de l'article liminaire et le débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne

L'après-midi se poursuit avec l'examen de l'**article liminaire** sur lequel un amendement avait été déposé, puis avec le **débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne**, et l'examen de l'article 37. C'était la troisième fois que l'on adoptait ce schéma d'examen afin d'optimiser le temps de séance consacré à la première partie. Le débat dura 1 h 06 (contre 1 h 21 en 2017 et 1 h 23 en 2015).

La séance fut levée à 19 h 15, soit près d'une demi-heure plus tôt qu'en 2017.

5. Un rythme d'examen des amendements très soutenu

Le **rythme d'examen** global des amendements, hors coordination et seconde délibération, fut de **23,6 amendements** par heure, (contre 20,5 en 2017, 12,4 en 2015, 10,94 en 2014 et 13,08 en 2013), soit une **sensible augmentation**, pour la deuxième année consécutive. Le nombre d'amendements déposés (et examinés) tout comme l'incident de séance intervenu lors de cette première partie ne nuisirent pas au rythme d'examen, contrairement à ce qui aurait pu être anticipé.

6. Un taux d'adoption des amendements d'un tiers

Le **taux d'adoption** des amendements examinés - **29,6 %** cette année - se situe dans la moyenne des trois précédents exercices comparables, à savoir un taux d'adoption d'un petit tiers des amendements réellement examinés.

**Nombre d'amendements
Première partie et coordination sur la première partie**

	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019
Déposés	215	453	566	431	429	639	1024
<i>Commission des finances</i>	36	11	17	40	49	40	62
<i>Commissions saisies pour avis</i>	7	3	6	16	1	2	5
<i>Groupes</i>	164	418	511	364	363	579	904
<i>Gouvernement</i>	8	21	32	11	16	18	53
Examinés	185	361	471	353	356	515	877
Adoptés	88	49	68	98	107	141	258
<i>Commission des finances</i>	35	11	14	28	40	35	56
<i>Commissions saisies pour avis</i>	4	2	3	7	1	-	2
<i>Groupes</i>	46	30	47	52	52	89	166
<i>Gouvernement</i>	4	6	4	11	14	17	34

Taux d'adoption des amendements par rapport aux amendements examinés

	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019
Taux d'adoption des amendements de la première partie et article liminaire	47,6 %	13,6 %	14,4 %	27,8 %	30 %	27,4 %	29,6 %

À la différence de l'année précédente où la quasi-totalité des **amendements du Gouvernement** avaient été adoptés, en 2018 seuls 34 des 41 amendements examinés le furent.

Concernant les **amendements** déposés par la **commission des finances**, les 56 amendements examinés furent tous adoptés, dont 34 contre l'avis du Gouvernement. L'amendement présenté par la **commission de la culture, de l'éducation et de la communication** fut déclaré irrecevable au titre de la loi organique relative aux lois de finances avant la séance et, sur les 4 amendements de la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, un ne fut pas soutenu, un fut rejeté et deux furent adoptés, l'un avec un avis de sagesse de la commission des finances et l'autre contre son avis et celui du Gouvernement.

S'agissant des **groupes**, 69 amendements du groupe Les Républicains furent adoptés (soit un taux d'adoption de 30,7 %), 29 amendements du groupe Union centriste (20,3 %), 33 amendements du groupe socialiste et républicain (18,2 %), 18 amendements du groupe RDSE (28,1 %), 5 amendements du groupe Les Indépendants (20,8 %), 6 amendements du groupe La République En Marche (15 %), 5 amendements du groupe CRCE (6,8 %). Un des 15 amendements des sénateurs non-inscrits fut adopté.

Au total, **51 amendements** furent **adoptés contre l'avis de la commission des finances** (soit 19,8 % des amendements adoptés). Ainsi que constaté lors des précédents exercices comparables, l'opposition du **Gouvernement** fut beaucoup moins dissuasive puisque **163 amendements** furent adoptés contre son avis.

7. La réorganisation de la discussion de la première partie à la suite d'un incident de séance

a) L'adoption d'un amendement portant sur l'imposition des indemnités des élus locaux

Le vendredi 23 novembre 2018, au tout début de la discussion des articles, le Sénat examina cinq amendements en discussion commune portant sur l'imposition des indemnités des élus locaux.

M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général de la commission des finances, émit un avis favorable à l'amendement déposé par M. Charles GUENÉ (Les Républicains) et invita les auteurs des quatre autres amendements à se rallier à cet amendement.

M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, émit, au nom du Gouvernement, un avis défavorable aux cinq amendements en estimant « *suffisante* » la déduction existante et souligna que « *l'adoption de [ces amendements] conduirait à doubler, voire tripler, selon les seuils retenus, le montant de la déduction d'assiette dont bénéficient aujourd'hui les élus locaux* ».

Après de longs débats, trois des quatre autres amendements furent retirés et l'amendement de M. Charles GUENÉ fut adopté, à l'unanimité des suffrages exprimés, seul le groupe LaREM s'abstenant.

b) La suspension des débats à la suite d'un tweet du ministre de l'action et des comptes publics

Environ 45 minutes après ce vote, alors que le débat se poursuivait sur les articles, M. Claude RAYNAL (Socialiste et républicain) prit la parole pour un rappel au Règlement. Il lut un **tweet** de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics : « À l'initiative du groupe Les Républicains, le Sénat vient de voter une augmentation de 125 % de la déduction fiscale des élus, qui revient à les exonérer d'impôt jusqu'à 1 500 euros par mois sur leurs indemnités. Je m'y opposerai évidemment en seconde lecture à l'Assemblée nationale. » Il conclut cette lecture en déclarant, sous les applaudissements de la quasi-totalité de l'hémicycle : « Le mépris total de ce Gouvernement à l'égard des élus est ici confirmé ! ».

L'examen des articles de la première partie se poursuit pendant un quart d'heure jusqu'à ce que M. Bruno RETAILLEAU, président du groupe Les Républicains, demande une suspension de séance, estimant que « le *tweet* de M. Gérard DARMANIN [était] une nouvelle provocation et une incitation au populisme » et relevant l'absence du ministre au banc du Gouvernement. Il invita le secrétaire d'État à prendre contact avec le Premier ministre.

La séance, suspendue initialement pour 15 minutes, ne reprit que 40 minutes plus tard. À la reprise de la séance, soulignant que le Sénat n'avait « voulu accorder aucun privilège fiscal ni toucher à aucune indemnité d'élu [mais] simplement voulu revenir à la situation antérieure » M. Bruno RETAILLEAU déclara : « après en avoir discuté avec plusieurs collègues et avoir eu le Président du Sénat, Gérard LARCHER, au téléphone, nous souhaitons qu'il soit mis fin à la séance et que la Conférence des Présidents soit réunie demain matin, à neuf heures ». Il ajouta : « La Conférence des Présidents décidera si nous siégeons ou non au cours du week-end et envisagera les mesures à adopter ». Les orateurs des groupes Union centriste, CRCE, Socialiste et républicain et RDSE se joignirent à cette demande. M. Thani MOHAMED SOILHI, qui présidait la séance, leva donc la séance à 18 h 10 après avoir indiqué : « La Conférence des Présidents est donc convoquée demain matin, samedi 24 novembre, à neuf heures. Sous réserve de ses conclusions, le Sénat se réunira ensuite, à dix heures, ainsi que le dimanche 25 novembre, le matin, l'après-midi et le soir ».

c) La réunion exceptionnelle de la Conférence des Présidents et le refus du Sénat de siéger en l'absence de retrait du tweet ministériel

La Conférence des Présidents se réunit donc le samedi 24 novembre 2018 à 9 heures.

À l'ouverture de la séance, à 10 heures 20, le Président du Sénat fit une déclaration solennelle. Il indiqua notamment que le **tweet** de M. DARMANIN lui « *[paraissait] en contradiction avec les propos tenus par le Président de la République et le Premier ministre, qui disaient avoir entendu et compris ce sentiment d'abandon et de lassitude qui gagne les maires, en particulier ceux des petites communes (...)* Pour retrouver la sérénité de nos débats, j'ai donc souhaité savoir si la position exprimée par le ministre de l'action et des comptes publics reflétait l'état d'esprit du Gouvernement vis-à-vis des élus locaux. ». Il fit état de ses échanges avec le Premier ministre et de la position exprimée par le ministre des relations avec le Parlement lors de la réunion de la Conférence des Présidents. Il ajouta : « *ce tweet est une fake news ministérielle, qui alimente tous les populismes, toujours prompts à s'en emparer. La Conférence des Présidents en a demandé le retrait. En conséquence, je vais suspendre la séance jusqu'à ce que le Gouvernement ait informé le Sénat du retrait de ce tweet.* » La séance fut donc suspendue immédiatement.

Elle reprit à 13 heures, sous la présidence de Mme Hélène CONWAY-MOURET, vice-présidente, sans que le **tweet** eut été retiré. La présidente déclara : « *la demande formulée par M. le Président du Sénat au nom de la Conférence des Présidents n'ayant pas été satisfaite, je vais lever la séance. La Conférence des Présidents se réunira le lundi 26 novembre, à neuf heures, pour fixer l'ordre du jour du Sénat.* »

d) Une seconde réunion exceptionnelle de la Conférence des Présidents et la reprise de l'examen du projet de loi de finances, après modification en profondeur de son calendrier d'examen

La Conférence des Présidents se réunit de nouveau le lundi 26 novembre à 9 heures.

Un accord intervint afin que le Gouvernement ou la commission des finances puisse demander une seconde délibération sur la disposition adoptée par le Sénat.

Elle évoqua également la suite de l'examen du projet de loi de finances, le calendrier d'examen déterminé par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du mercredi 7 novembre 2018 étant devenu obsolète en raison de l'impossibilité pour le Sénat de siéger depuis la fin d'après-midi du vendredi 23 novembre et alors même qu'au vu du nombre d'amendements déposés sur la première partie, il avait déjà paru nécessaire, avant même l'incident, de siéger une partie du week-end.

À l'ouverture de la séance, à 14 h 30, Mme Hélène CONWAY-MOURET, qui présidait la séance, annonça la modification en profondeur de l'ordre du jour décidée par la Conférence des Présidents :

- les explications de vote et le vote par scrutin public sur la première partie du projet de loi de finances se tiendraient jeudi 29 novembre au lieu du mardi 27 novembre ;

- en conséquence, l'examen des missions initialement prévues les mercredi 28 (Anciens combattants, Justice, Agriculture et Défense) et jeudi 29 (Écologie et Sport, jeunesse et vie associative) était reporté, respectivement, aux samedi 1^{er} et dimanche 2 décembre. Les différents délais limites furent également reportés.

8. La demande de priorité de la commission des finances sur près de 200 amendements

Au cours de la même seconde réunion de la Conférence des Présidents du lundi 26 novembre, M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, indiqua le souhait de la commission des finances d'appeler en priorité différents sujets, tels que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), le gazole non routier (GNR) ou la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dès la reprise de la séance à 14 h 30.

Le secrétariat de la commission des finances adressa aux groupes politiques, au Gouvernement ainsi qu'à la direction de la Séance, la liste des articles et amendements dont la commission des finances demanderait l'examen par priorité dès la reprise de la séance afin de préparer au mieux la reprise des travaux.

La liste établie par la commission des finances comprenait sept articles et près de 200 amendements. À la suite de la modification d'ordre du jour, M. Vincent ÉBLÉ, président de la commission des finances, formula la demande de priorité attendue. La priorité fut ainsi ordonnée, après avis favorable du Gouvernement.

9. L'adoption avec modifications de la première partie après une seconde délibération, à la demande de la commission des finances, sur l'amendement à l'origine du tweet

Le jeudi 29 novembre 2018, à la fin de l'examen des articles de la première partie, la séance fut suspendue à 20 h 40, avant l'examen de l'article d'équilibre.

La commission des finances se réunit pendant la suspension du soir afin d'examiner l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre et d'adopter un amendement du rapporteur général proposant une nouvelle rédaction de l'article 2 bis B, issu de l'amendement de M. Charles GUENÉ, pour lequel la commission demanda, comme annoncé, une seconde délibération.

a) Le rejet de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre

La séance fut reprise à 22 heures 14 avec la **présentation du traditionnel amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre**, amendement visant à tirer les conséquences sur l'article d'équilibre des votes du Sénat.

Cependant, le rapporteur général de la commission des finances indiqua **ne pas partager le chiffrage avancé par le Gouvernement**. Le désaccord portait particulièrement sur le chiffrage de deux amendements adoptés par le Sénat :

- un amendement créant un nouveau prélèvement sur recettes de compensation des exonérations en matière de logement social dont la commission estimait le chiffrage par le Gouvernement (1 milliard d'euros) surévalué ;
- un amendement relatif à la fraude aux dividendes, dont elle estimait à l'inverse la recette potentielle (plus de 1 milliard d'euros) non prise en compte.

Il souhaitait avant de se prononcer obtenir des explications de la part du Gouvernement. Pour ce faire, il demanda une suspension de séance qui dura une dizaine de minutes. Malgré les explications du Gouvernement, M. Albéric de MONTGOLFIER donna un **avis défavorable** à cet amendement, tout en relativisant la portée de ce premier vote. Il précisa ainsi : « *Mes chers collègues, n'ayez aucune inquiétude, cela ne changera pas la face du monde ! En effet, à la fin de l'examen du projet de loi de finances, le Gouvernement rappellera l'article d'équilibre – ce fut le cas l'année dernière – afin de tirer les conséquences de l'ensemble des votes portant sur la première et la seconde parties. [...] À la fin, je le répète, le Gouvernement rappellera l'article d'équilibre. Cela lui laisse le temps d'établir des chiffrages plus justes. J'espère ainsi que nous allons enfin obtenir le chiffrage de la fraude fiscale.*

« *Ce soir, au travers de ce vote par lequel nous allons sans doute rejeter l'amendement du Gouvernement, nous manifesterons notre désaccord avec les évaluations que l'on nous présente, et dont nous considérons qu'elles ne reflètent pas les votes du Sénat. Nous invitons donc le Gouvernement à revoir sa position et à nous soumettre des chiffrages plus précis d'ici au rappel de l'article d'équilibre, à la fin des votes.* »

Ainsi qu'envisagé l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre fut rejeté et cet **article adopté sans modification** à l'issue des votes sur la première partie.

b) La seconde délibération, à la demande de la commission des finances, sur l'amendement à l'origine du tweet

Après l'adoption de l'article d'équilibre, M. Vincent EBLÉ, président de la commission des finances, demanda l'examen en seconde délibération de l'article 2 bis B du texte adopté en application de l'article 47 bis, alinéa 1, du Règlement du Sénat, cette demande étant de droit.

M. Albéric de MONTGOLFIER présenta immédiatement **l'amendement de la commission visant à revenir en partie sur le vote du Sénat concernant l'article 2 bis B** pour limiter la forte augmentation de l'imposition sur le revenu de certains élus locaux, notamment ceux des communes de moins de 3 500 habitants, dès lors qu'ils ne bénéficient pas de remboursement de frais tout en ajustant le dispositif.

M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État, s'en remit à **la sagesse du Sénat** sur cet amendement, qui fut adopté avec une levée du gage par le Gouvernement. La phase de seconde délibération dura 6 minutes.

c) L'adoption, par 206 voix pour et 92 voix contre, de la première partie du projet de loi de finances pour 2019

Le Sénat passa ensuite aux explications de vote sur l'ensemble de la première partie.

Après les explications d'une durée de **43 minutes**, un **scrutin public** ordinaire fut organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement. **206 sénateurs votèrent en faveur de son adoption** (143 membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat et de la présidente de séance qui ne prirent pas part au vote, les membres du groupe Union centriste, 10 des 11 sénateurs du groupe Les Indépendants et 2 sénateurs non-inscrits) **et 92 contre** (les membres des groupes socialiste et républicain, CRCE et 3 membres du groupe RDSE). 19 membres du groupe RDSE, le groupe La République En Marche, 1 membre du groupe Les Républicains et 1 du groupe Les Indépendants s'abstinrent.

Ce résultat aboutit à l'adoption de la première partie.

C. L'EXAMEN DÉCALÉ DE LA SECONDE PARTIE

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 85 h 26 (dont 68 h 36 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 16 h 11 pour les articles non rattachés et 39 minutes de coordination) et 1 h 55 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 162, dont 52 articles rattachés, 110 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 1 000, dont 494 sur les articles rattachés et 506 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements examinés : 835, dont 404 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 431 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements adoptés : 301 (plus 2 amendements de coordination), dont 156 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 145 sur les articles non rattachés

Taux d'adoption des amendements examinés : 36 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 89

Nombre d'articles additionnels introduits : 56

La Conférence des Présidents, réunie le 7 novembre 2018, établit un document récapitulatif des règles de la discussion budgétaire sur la base de propositions formulées par la commission des finances ne faisant apparaître aucune évolution par rapport à 2017.

1. La reconduction d'un schéma éprouvé en 2017

Le projet de loi de finances pour 2019 comptait 32 missions au sein du budget général et 19 hors de celui-ci (2 budgets annexes et 17 comptes spéciaux situés en dehors du budget général), soit le même nombre que le PLF 2018. Comme indiqué *supra*, contrairement au choix opéré par l'Assemblée nationale, il fut convenu de **maintenir dans des unités de discussion séparées certaines missions relevant d'un même ministère**, dans le souci de conserver un temps de débat raisonnable au vu de l'importance des missions concernées. **Le nombre « d'unités de discussion » fut maintenu à 25.**

Ainsi, après une très nette baisse de la **durée totale prévue en 2017 pour la discussion des missions** (de 45 h 25 en 2015 à 37 h 15), cette durée se stabilisa à 37 h 20.

Pour sa part, **le nombre des rapporteurs pour avis sur la seconde partie se maintint à 76.**

2. Les profonds changements consécutifs au décalage du vote de la première partie

À la suite du report du vote par scrutin public sur la première partie du projet de loi au jeudi 29 novembre décidé par la Conférence des Présidents réunie le 26 novembre, il fut décidé de reporter six blocs de missions devant être discutés les mercredi 28 et jeudi 29 novembre respectivement aux samedi 1^{er} et dimanche 2 décembre.

a) Le report des délai-limites

Les délais limites de dépôt des amendements, initialement prévus le jour même de la modification d'ordre du jour à 11 heures pour les missions examinées le mercredi 28 novembre et le mardi 27 à 11 heures pour celles examinées le jeudi 29 novembre furent reportés, respectivement, au jeudi 29 et au vendredi 30 à 11 heures. Les délais de co-signatures et d'inscription de parole dans la discussion organisée furent également reportés au vendredi 30 novembre à 11 heures.

b) Une absence d'effet a priori sur la discussion des missions reportées

Le report au week-end, décidé en début de semaine, de six blocs de missions aurait pu nuire à la discussion de ces missions.

Cela ne semble pas avoir été le cas, au regard des durées de discussion qui ont été **supérieures à celles observées l'année précédente** pour les mêmes missions.

En effet, même si des éléments peuvent l'expliquer (nombre d'articles rattachés, nombre d'amendements, actualité des thèmes), les durées comparées entre 2017 et 2018 pour ces missions reportées sont supérieures pour ce dernier exercice.

- Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation : **1 h 46** (2 h 21) ;
- Justice : **2 h 08** (1 h 32) ;
- Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : **2 h 52** (2 h 40) ;
- Défense : **2 h 06** (2 h 05) ;
- Écologie, développement et mobilité durables : **5 h 18** (3 h 29) ;
- Sport, jeunesse et vie associative : **2 h 02** (1 h 10).

Ainsi, l'important changement dans l'organisation de la discussion des missions n'a **pas conduit à un raccourcissement de la durée de discussion des missions reportées**. Il est tout de même à noter que 7 des 23 rapporteurs pour avis concernés sur ces missions durent être remplacés par l'un de leur collègue pour présenter leur rapport.

3. Un écart plus important entre la durée programmée et la durée effective des débats

a) Un écart de durée devenu traditionnel

Il existe traditionnellement un **écart entre la durée programmée et la durée effective de la discussion des missions**, dû pour l'essentiel à la discussion des articles rattachés et aux amendements qui leur sont liés.

La durée effective de discussion consacrée aux crédits des missions (et des articles rattachés) de la seconde partie s'éleva au total à **68 h 36** (contre 61 h 17 en 2017), soit 31 h 16 de plus que la durée programmée (37 h 20).

Il est important de rappeler que la révision des temps de discussion à la baisse intervenue en 2017 et confirmée cette année **renforce l'effet de distorsion entre la durée effective de discussion des missions et le temps initialement prévu**.

En conséquence, les **écarts** jugés les plus importants (au-delà de 30 minutes) ont mécaniquement progressé et **sont devenus presque la norme**. En 2018, ces écarts ont concerné 19 des 25 blocs de missions contre 14 en 2017 et 10 en 2015.

Les dépassements les plus significatifs, de plus d'1 h 30, intervinrent sur 6 missions :

- Relations avec les collectivités territoriales : + 6 h 26 ;
- Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 16 ;
- Cohésion des territoires : + 2 h 30 ;
- Économie : + 2 h 07 ;
- Action extérieure de l'État : + 1 h 55 ;
- Solidarité, insertion et égalité des chances : + 1 h 31.

b) Le report de la fin de la discussion de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Le dépassement le plus important toucha la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », qui constitue un cas récurrent de dépassement. Sa durée d'examen (**9 h 03**) dépassa, comme chaque année, largement la durée programmée de 1 h 37, tout en restant proche de la durée retenue lors de la préparation du projet de calendrier budgétaire par la commission des finances, puisqu'un espace global de 7 h 30 avait été consacré à cette mission. Ce dépassement engendra cependant **un report de l'examen d'une partie de la mission**.

Initialement programmé l'après-midi du mercredi 5 décembre, l'examen de cette mission fut partiellement reporté en raison du nombre d'amendements déposés. Dès le début de la séance du 5 décembre, le président de la commission des finances rappela qu'il fallait « *impérativement avoir achevé l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à vingt heures. En effet, l'examen de la mission « Enseignement scolaire » [devait] avoir lieu lors de la séance [du] soir, qui [devait] absolument être levée à zéro heure trente* » Il indiqua qu'au regard du nombre d'amendements, il invitait à la concision précisant « *Si nous n'avions pas achevé l'examen de ces amendements avant la prochaine suspension de séance, nous serions contraints de le reporter à vendredi matin prochain.* »

Malgré un braquet élevé (plus de 21 amendements à l'heure) et l'examen de 128 amendements, il n'apparut pas possible d'achever l'examen de la mission et des articles rattachés. En fin d'après-midi, M. Philippe DALLIER, président de séance, déclara : « *la Conférence des Présidents a décidé que la discussion des articles rattachés et des amendements portant sur ces articles serait reportée, sur proposition de la commission des finances, chaque fois que la durée estimée des débats pourrait avoir pour effet d'allonger excessivement le temps d'examen prévu pour une mission. Je constate que nous ne pourrions pas achever l'examen de ces amendements avant vingt heures trente. La discussion est donc reportée au vendredi 7 décembre 2018, le matin.* »

Le vendredi 7 décembre matin, le Sénat poursuivit l'examen de cette mission et examina les 40 amendements restant en 1 h 34.

c) Une diminution des séances du soir

Sur les 68 h 36 consacrées aux missions et articles rattachés, **13 h 19** eurent lieu le soir (soit 19,4 % contre 22,7 % en 2017 et 25,4 % en 2015) dont **2 h 27** au-delà de minuit. La tendance à la **diminution de la part des séances se déroulant le soir et la nuit se poursuit**. Par ailleurs, aucun bloc de mission cette année ne commença après minuit.

4. Des missions et articles rattachés marqués par un nombre record d'amendements

a) Un nouveau record d'amendements déposés

Après une année 2017 constituant un point haut sur les dix dernières années en nombre d'amendements déposés sur les crédits et articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances (+ 37 % par rapport à l'exercice précédent), **un nouveau record** fut atteint à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Avec **494 amendements déposés**, il s'agissait d'une augmentation de **plus de 36 %** par rapport à 2017.

	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019
Nombre d'amendements déposés (<i>missions et articles rattachés</i>)	222	165	226	149	307	303	-	-	211	263	362	494

Sur les 494 amendements, **402** furent **examinés** en séance (208 portaient sur les crédits des missions, 196 sur les articles rattachés) et **156** furent **adoptés**.

b) Répartition des amendements

L'origine des 494 amendements déposés sur les crédits et les articles rattachés se décomposa comme suit :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	À examiner	Adoptés
Gouvernement	21	-	4	17	16
Commission des finances	44	-	1	43	40
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	3	-	-	3	3
Commission des affaires sociales	1	-	-	1	1
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	1	-	-	1	-
Commission des affaires économiques	12	-	-	12	10
Commission des lois	9	-	-	9	4
Groupe Les Républicains	85	8	9	68	23
Groupe socialiste et républicain	141	21	11	109	22
Groupe Union centriste	50	4	4	42	17
Groupe La République En Marche	24	-	4	20	5
Groupe RDSE	34	1	2	31	7
Groupe CRCE	49	12	3	34	6
Groupe Les Indépendants	18	5	3	10	2
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	2	-	-	2	-
Sous-total groupes	403	51	36	316	82
Total	494	51	41	402	156

La part des **amendements déposés** par la **commission des finances** qui avait augmenté année après année et qui s'élevait à 21,3 % en 2015 avait fortement baissé en 2017 pour s'établir à 11,6 %. Cette évolution s'est poursuivie cette année compte tenu de l'augmentation du nombre d'amendements déposés : ce taux s'est établi en 2018 à 8,9 %. Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques**, 403, représente pour la seconde année consécutive davantage que l'ensemble des amendements déposés au précédent exercice (362).

La répartition des **amendements adoptés** traduit également ce rééquilibrage : alors qu'en 2015 près de la moitié des amendements adoptés étaient issus des propositions de la commission des finances, cette proportion était seulement du tiers en 2017 et est tombée **en 2018 à moins du quart**. Parallèlement, la proportion des amendements adoptés **à l'initiative des groupes politiques** poursuit son augmentation et en représente désormais plus de la moitié (**52,6 %**).

Six missions firent l'objet d'un **rejet global des crédits**. Pour cinq d'entre elles, la commission des finances avait préconisé la non adoption des crédits à savoir les missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Cohésion des territoires », « Écologie, développement et mobilité durables », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités ». Le Sénat rejeta également les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

5. Une intervention régulière des présidents de commission sur le temps de leurs groupes politiques

La règle selon laquelle les temps de parole des présidents des commissions pour avis ou des présidents de délégation s'imputent sur les temps de parole de leur groupe fut reconduite.

Cette possibilité fut utilisée à cinq reprises cette année :

- trois fois par M. Christian CAMBON, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées, pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement » et « Défense » ;

- une fois par M. Alain MILON, président de la commission des affaires sociales, pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- une fois par M. Hervé MAUREY, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

6. Aucune explication de vote sur les missions

La possibilité pour les groupes d'user de la faculté de **partager leur temps d'intervention entre discussion générale et explication de vote** n'a une nouvelle fois **pas été mise en œuvre** cette année, venant confirmer un usage rarissime.

7. L'examen des articles non rattachés

Le projet de loi de finances pour 2019 déposé à l'Assemblée nationale comportait 33 articles non rattachés. L'Assemblée nationale en inséra 77, portant ainsi à **110** le nombre d'**articles soumis au Sénat contre 56** en 2017, soit près du double. L'examen de ces articles dura **16 h 11** sur deux jours comme en 2017, 2015 et 2014. Le Sénat **siégea une soirée**, contre aucune en 2017 et en 2015.

Par ailleurs, le nombre d'**amendements déposés** sur les articles non rattachés (**506**) atteignit, comme pour le reste du texte, un record par rapport aux exercices passés (361 en 2017, 273 en 2015, 255 en 2014, 152 en 2011 et 308 en 2010).

Leur répartition figure dans le tableau ci-après :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	À examiner	Adoptés
Gouvernement	36	-	7	29	21
Commission des finances	43	-	1	42	39
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	1	-	-	1	1
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	3	-	-	3	1
Groupe Les Républicains	131	8	7	116	35
Groupe socialiste et républicain	102	12	5	85	14
Groupe Union centriste	76	8	13	55	10
Groupe La République En Marche	13	1	1	11	4
Groupe RDSE	35	3	1	31	6
Groupe CRCE	42	3	2	37	9
Groupe Les Indépendants	17	2	-	15	4
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	7	-	1	6	1
Sous-total groupes	413	37	30	356	83
Total	506	37	38	431	145

Le **taux d'adoption** des amendements examinés a atteint **33,6 %**, contre 26 % l'année dernière, et revient au niveau de 2015 (32,9 %). Comme pour les amendements sur les crédits et les articles rattachés, on constate une diminution de la part des amendements adoptés à l'initiative de la commission des finances (**26,9 %** contre près du tiers en 2017), et la part significative des amendements adoptés à l'initiative des groupes politiques (**57 %**).

8. Une seconde délibération très politique sur fond d'annonces dans le cadre de la crise des « gilets jaunes »¹

À l'ouverture de la séance du mardi 11 décembre 2018, dernier jour d'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2019, intervint une série de **quatre rappels au Règlement** qui faisaient suite à **l'intervention du Président de la République le lundi 10 décembre, au cours de laquelle il fit plusieurs annonces, pour un montant annoncé de 10 milliards d'euros, afin d'apaiser la crise des « gilets jaunes »**.

Les rappels au Règlement visaient à demander au Gouvernement la façon dont allaient être mises en œuvre les promesses présidentielles, alors même que le Sénat s'apprêtait à voter en première lecture le projet de budget. M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, après avoir indiqué que le Premier ministre reviendrait vers les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale à ce sujet, demanda, en application des articles 43 et 47 *bis* du Règlement du Sénat, **une seconde délibération sur l'article 82 relatif à la prime d'activité**, afin d'avancer du 1^{er} avril au 1^{er} janvier la date de versement de la bonification prévue par cet article pour l'ensemble des salariés payés au SMIC, ainsi que de **l'article 39** (et État B) afin d'abonder les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de 600 millions d'euros pour financer le coût de l'anticipation de ce versement d'avril à janvier.

Après que la commission eut accepté le principe de la seconde délibération, elle demanda une suspension de séance afin d'examiner les amendements présentés par le Gouvernement. À la reprise de la séance, le rapporteur général de la commission des finances, indiquant que la commission, compte tenu du bref temps qui lui était imparti, n'avait pu expertiser la totalité du dispositif, **s'en remit à la sagesse du Sénat**. Les deux amendements furent successivement adoptés.

Enfin, comme annoncé à la fin de la première partie, il fût procédé à la demande du Gouvernement à une coordination de l'article d'équilibre, article 38 (et État A). La commission des finances, consultée, accepta le principe de cette de coordination. Un amendement fut présenté par le Gouvernement. La commission se déclara favorable à l'amendement qui visait à tirer les conséquences des votes intervenus tout au long de l'examen de la seconde partie et l'amendement fut adopté.

¹ Le lundi 10 décembre 2018, au terme de l'examen des articles non rattachés, M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État, avait déjà demandé une coordination de l'article d'équilibre. Le Sénat adopta, avec l'avis favorable de la commission, l'amendement de coordination puis l'article d'équilibre ainsi amendé.

9. Le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2019

Le projet de loi de finances pour 2019 fut adopté le mardi 11 décembre, au terme de **1 h 55 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** à la tribune de droit. La durée totale des explications de vote et du scrutin fut ainsi **comparable** à celles observées en 2015 (2 h 08) et 2017 (2 h 06).

Tous les groupes prirent successivement la parole pendant **57 minutes**. Chaque orateur de groupe avait droit à 7 minutes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe 3 minutes qu'elle utilisa.

Prirent ainsi successivement la parole :

- M. Stéphane RAVIER (NI) pour 3 minutes ;
- M. Vincent DELAHAYE (Union centriste) pour 7 minutes ;
- M. Emmanuel CAPUS (Les Indépendants) pour 7 minutes ;
- M. Philippe DALLIER (Les Républicains) pour 7 minutes ;
- M. Julien BARGETON (La République En Marche) pour 7 minutes ;
- M. Pascal SAVOLDELLI (CRCE) pour 7 minutes ;
- M. Claude RAYNAL (Socialiste et républicain) pour 7 minutes ;
- M. Jean-Claude REQUIER (RDSE) pour 7 minutes.

S'ensuivit le scrutin public à la tribune de droit qui dura **52 minutes**.

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2019 fut adopté **par 200 voix pour** (les membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote et de 4 qui s'abstinrent, 47 des 51 sénateurs du groupe Union centriste, 11 des 12 sénateurs du groupe Les Indépendants, 1 membre du groupe RDSE et 1 sénateur non-inscrit) et **98 voix contre** (les membres des groupes socialiste et républicain et CRCE, 3 des 22 membres du groupe RDSE, 1 sénateur du groupe Union centriste et 4 sénateurs non-inscrits). **46 sénateurs choisirent de s'abstenir** (4 membres du groupe Les Républicains, 2 du groupe Union centriste, 18 du groupe RDSE et 22 des 23 membres du groupe La République en Marche).

La séance fut levée à 17 h 59 après les courtes interventions conclusives du président et du rapporteur général de la commission des finances, et de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics.

III. LA SUITE « CLASSIQUE » DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. L'ÉCHEC PRÉVU DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

En première lecture, le Sénat avait adopté conformes 122 articles et confirmé la suppression d'un article. Il avait supprimé 32 articles, modifié 94 articles et inséré 115 articles additionnels. Abstraction faites des dispositions votées conformes, 241 articles restaient en discussion.

Le Premier ministre fit connaître le 12 décembre 2018 que, conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il avait décidé de provoquer la réunion d'une **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Réunie le 12 décembre 2018, la commission mixte paritaire constata qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclut à **l'échec de ses travaux**.

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

En nouvelle lecture, le 18 décembre 2018, l'Assemblée nationale revint sur les apports du Sénat, comme l'atteste la **suppression de 69 articles introduits par le Sénat**. La nouvelle lecture au Sénat intervint le **mercredi 19 décembre**.

La discussion générale dura **1 h 29**, dont 8 minutes d'intervention du Gouvernement, 11 minutes d'intervention du rapporteur général de la commission des finances et 1 h 10 d'intervention des orateurs des groupes. Tous les groupes ainsi que la réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe s'exprimèrent.

12 amendements furent déposés (contre 15 en 2017). Ils ne furent pas examinés dans la mesure où le Sénat examina et adopta, par **188 voix pour et 23 voix contre**, dans le cadre d'un scrutin public ordinaire de droit, la motion tendant à opposer la **question préalable** au projet de loi déposée par la commission des finances. La discussion de la motion dura 17 minutes.

C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **jeudi 20 décembre**, lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale adopta le texte définitivement dans la rédaction qu'elle avait déjà adoptée en nouvelle lecture.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

Au cours de la dernière année parlementaire, **le nombre d'heures de séance consacrées au contrôle du Gouvernement a très légèrement crû**, en valeur absolue, de 152 h 09 à 153 h 39 (+ 1 %). **En proportion, la part du contrôle dans l'ensemble des heures de séance est restée stable**, s'établissant à 18,3 % contre 18,4% en 2017-2018.

Ont été organisés deux débats¹ et deux séances de questions d'actualité au Gouvernement de plus que l'année dernière. En outre, si le nombre de séances de questions orales a diminué d'une unité en 2018-2019, la réorganisation de ces séances accompagnée d'une réduction des temps de parole a permis l'inscription de 82 questions supplémentaires.

Au-delà de ces données quantitatives, le contrôle en séance a connu plusieurs modifications au cours de la dernière session destinées à le conforter.

I. LES DÉBATS : UNE DISSÉMINATION DE LA FORME INTERACTIVE

42 débats ont été organisés en séance publique, dont trois débats consécutifs à une déclaration du Gouvernement, le débat annuel d'orientation sur les finances publiques, quatre débats relatifs aux réunions du Conseil européen et trente-quatre débats d'initiative sénatoriale.

A. LES DÉBATS SUR UNE DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT MARQUÉS PAR L'ACTUALITÉ

Deux des trois débats consécutifs à une déclaration du Gouvernement, quel qu'en soit leur fondement constitutionnel, ont conservé leur structure traditionnelle : introduction par le Gouvernement ; interventions successives à la tribune des orateurs des groupes et des commissions ; réponse globale du Gouvernement. Le troisième a connu un prolongement interactif. Tous furent en lien avec la crise sociale survenue depuis l'automne précédent.

¹ Le débat sur le contrôle de l'application réglementaire des lois n'a, cette année, pas eu lieu en séance publique.

1. Deux déclarations en application de l'article 50-1 de la Constitution, portées par l'actualité immédiate

L'article 50-1 de la Constitution, qui permet l'inscription d'une déclaration gouvernementale « *sur un sujet déterminé* » suivie d'un débat, a connu deux applications au Sénat cette année, à la demande du Gouvernement dans le contexte particulier du mouvement social dit des « gilets jaunes ».

Le **premier débat** est intervenu le 6 décembre 2018 et a nécessité un réaménagement du calendrier d'examen des missions du projet de loi de finances pour 2019. Il a été consacré au sujet qui avait déclenché le mouvement, trois semaines auparavant : la fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat. Le Premier ministre, M. Édouard PHILIPPE, prononça la déclaration et répondit en conclusion après l'intervention d'un orateur par groupe. Un débat organisé dans les mêmes conditions et suivi d'un vote s'était déroulé la veille à l'Assemblée nationale.

La **seconde déclaration** donna lieu, le 10 avril 2019, à un exercice inédit, toujours lié à la crise des gilets jaunes.

Cette séance s'organisa en deux temps. Le premier, obéissant à la formule classique, vit le Premier ministre, tout d'abord, lire la déclaration du Gouvernement puis répondre aux orateurs. Il s'ensuivit un débat interactif de trente questions-réponses au cours duquel douze membres du Gouvernement répondirent aux sénateurs : Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice ; M. François de RUGY, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé ; M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances ; M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse ; M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics ; M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur ; Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ; Mme Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire ; M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique ; M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics ; M. Julien DENORMANDIE, ministre chargé de la ville et du logement.

La déclaration avait été discutée la veille à l'Assemblée nationale selon le format habituel¹.

En outre, au Sénat, le débat dans l'hémicycle avait été précédé six jours auparavant, le 4 avril, d'une séance exceptionnelle, salle Médicis, sous la forme d'une audition des deux ministres en charge de l'organisation du Grand débat, M. Sébastien LECORNU, ministre chargé des collectivités territoriales, et Mme Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, qui disposèrent chacun de 5 minutes pour un propos liminaire. Cette réunion, élargie à tous les sénateurs et présidée par le Président du Sénat, était ensuite organisée sous une forme interactive de 15 questions-réponses.

Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution

Session ordinaire 2018-2019

Date	Objet	Ministre(s) ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
06.12.18	Fiscalité écologique et pouvoir d'achat	M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre	0 h 29	1 h 28	Non
10.04.19	Grand débat national	M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre	0 h 26	3 h 29 ²	Non

2. Une déclaration de politique générale suivie d'un vote

Le 13 juin 2019, en application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution, le Premier ministre demanda au Sénat l'approbation de sa déclaration de politique générale, présentée comme « *une feuille de route d'ambition écologique, de justice sociale, de valorisation du travail, de renforcement des maires, de réforme de l'État* ».

¹ La déclaration du Gouvernement fut suivie d'un débat au cours duquel intervinrent à tour de rôle les orateurs de chaque groupe politique. Les premiers à s'exprimer furent les présidents de groupe, à l'exception de La France insoumise qui avait désigné comme premier orateur M. François RUFFIN. Dans la suite du débat s'exprimèrent deux autres membres de ce dernier groupe ainsi que Mme Marine LE PEN pour les non-inscrits. Le Premier ministre répondit aux orateurs en conclusion du débat.

² Le débat sur la déclaration du Gouvernement a été suivi d'un débat interactif réunissant plusieurs ministres pour répondre aux sénateurs.

Après l'intervention du Premier ministre, la parole fut donnée à un orateur de chaque groupe. En conclusion du débat, les sénateurs votèrent par un scrutin public à la tribune. La déclaration ne fut pas approuvée par 93 voix contre et 71 pour sur 345 votants.

**Déclaration de politique générale suivie d'un débat et d'un vote
en application de l'article 49, al. 4, de la Constitution
Session ordinaire 2018-2019**

Date	Objet	Ministre(s) ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
13.06.19	Politique générale	M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre	0 h 33	2 h 14	Oui

B. LE DÉBAT D'ORIENTATION FINANCIER ET SOCIAL

Prévu par l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) avant l'examen du projet de loi de finances, le **débat annuel d'orientation sur les finances publiques**, fut organisé le 11 juillet 2019, lors de la première session extraordinaire.

À l'initiative de la commission des finances, la Conférence des Présidents décida, une nouvelle fois, de joindre ce débat à la discussion générale du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, celui de l'année 2018.

Se succédèrent à la tribune les deux représentants du Gouvernement, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics, les rapporteurs généraux des commissions des finances et des affaires sociales, les représentants des groupes politiques, les présidents des commissions des finances et des affaires sociales avant que le ministre de l'action et des comptes publics réponde à l'ensemble des sénateurs.

**Débat d'orientation financier et social
consécutif à une déclaration du Gouvernement
Première session extraordinaire 2018-2019**

Date	Objet	Ministre(s) ayant lu la déclaration	Durée	
			Déclaration	Débat
11.07.19	Orientation des finances publiques	Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances, M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics	0 h 34	1 h 48

C. LA REFONTE DU DÉBAT EUROPÉEN

Les débats préalables aux Conseils européens, réunis quatre fois par an, furent réformés lors de cette session parlementaire, à l'initiative du Président du Sénat, afin de renforcer leur volet interactif par rapport au format classique d'une discussion générale.

1. Une expérimentation

Le déroulement des débats préalables aux réunions du Conseil européen comportait déjà une partie interactive depuis la session 2013-2014.

Il était organisé en deux temps. Le premier prenait la forme d'un débat classique ouvert par le Gouvernement pour une durée de 10 minutes, suivi de l'intervention des groupes : ces derniers disposaient chacun d'un temps de parole égal à 8 minutes et les sénateurs n'appartenant à aucun groupe de 5 minutes. L'expression des groupes était suivie de celle des commissions – affaires étrangères, affaires européennes et finances –, à raison de 8 minutes pour leurs représentants respectifs. Le second temps était constitué d'un débat interactif et spontané d'une heure dans lequel les sénateurs disposaient de deux minutes pour poser leur question indifféremment adressée à la commission des affaires européennes ou au Gouvernement, eux-mêmes soumis au temps maximal de 2 minutes pour répondre. Le débat était clos par le président de la commission des affaires européennes à qui était attribué 5 minutes à cette fin.

Une **expérimentation** fut lancée par la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 25 septembre 2018. Les **deux temps furent fusionnés** et **l'intervention liminaire des groupes supprimée**.

Après l'intervention des commissions à la suite de celle du Gouvernement, s'ouvrait, pour une durée d'une heure environ, une suite de 15 questions-réponses réparties entre les groupes avec la faculté, pour les sénateurs, de répliquer au Gouvernement. Ce débat était inclus dans les débats de contrôle pour l'attribution aux sénateurs non-inscrits de la possibilité d'intervenir dans un débat de leur choix tous les trois débats. La conclusion du débat fut conservée dans les mêmes conditions que précédemment, par la commission des affaires européennes en cinq minutes. Son président espérait que soient ainsi mieux ciblées les questions.

Cette nouvelle formule fut expérimentée le 17 octobre 2018, la veille du Conseil européen du 18 octobre 2018.

Le débat suivant, obéissant aux mêmes modalités, intervint, pour des contraintes d'ordre du jour, le 17 décembre 2018 et donc après la réunion du Conseil européen des 13 et 14 décembre. Pour répondre aux observations de certains groupes, le format de ces discussions au Sénat fut profondément remanié.

2. Une nouvelle organisation en deux temps, avant et après la réunion du Conseil

La Conférence des Présidents adopta, lors de sa réunion du 23 janvier 2019, une refonte des débats sur les réunions du Conseil européen, sur la proposition de la commission des affaires européennes et à l'issue d'une concertation menée avec les groupes politiques.

La discussion obéit désormais à une organisation décomposée en deux temps distincts.

- **Avant la réunion du Conseil**, est organisé, en principe un jeudi matin, sauf dérogation de la Conférence des Présidents, un débat en **commission des affaires européennes élargie** à tous les sénateurs.

Cette réunion, salle Médicis, fait l'objet d'une captation audiovisuelle et se déroule comme suit : introduction par le Gouvernement ; expression des groupes politiques ; réponse ministérielle ; questions-réponses.

- **Après la réunion du Conseil**, lors d'une semaine de contrôle, un **débat intervient en séance publique**, ainsi séquencé : introduction par le Gouvernement pour 10 minutes ; intervention des présidents des commissions concernées pour 5 minutes chacun ; parole des représentants des groupes politiques, durant une heure, répartie à la proportionnelle de leurs effectifs ; réponse globale du ministre ; conclusion par le président de la commission des affaires européennes pour 5 minutes.

Cette réforme fut mise en œuvre pour la réunion du Conseil européen des 21 et 22 mars 2019. La Conférence des Présidents autorisa la tenue du premier débat préalable l'après-midi du jeudi 14 mars, en raison de l'indisponibilité le matin de la ministre chargée des affaires européennes. Par ailleurs, l'ordre du jour ne prévoyait pas que le Sénat siège à cette date. Le débat postérieur à la réunion du Conseil intervint le 2 avril : les groupes disposèrent chacun de huit minutes pour leur propos liminaire et la séance de questions-réponses retint le temps de parole de 2 minutes.

La séquence suivante, pour le Conseil européen des 20 et 21 juin 2019, nécessita à nouveau l'intervention de la Conférence des Présidents pour autoriser la tenue de la commission élargie le mercredi 19 juin après-midi. Initialement programmée le jeudi 13 juin, elle dut être reportée en raison de l'organisation à la même heure du débat sur l'approbation de la déclaration de politique générale.

Débat préalable à la réunion du Conseil européen

Session ordinaire 2018-2019

Date	Objet	Ministre intéressé	Durée
17.10.18	Débat préalable à la réunion du Conseil européen du 18 octobre	Mme Nathalie LOISEAU, ministre chargée des affaires européennes	2 h 07

Les débats à la suite des réunions du Conseil européen

Session ordinaire 2018-2019

Date	Objet	Ministre intéressé	Durée
17.12.18	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 13 et 14 décembre	Mme Nathalie LOISEAU, ministre chargée des affaires européennes	2 h 00
02.04.19	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 mars 2019 (Réunion préalable de la commission des affaires européennes le 14 mars 2019)	Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes (Mme Nathalie LOISEAU, ministre chargée des affaires européennes)	1 h 59
25.06.19	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 20 et 21 juin 2019 (Réunion préalable de la commission des affaires européennes le 13 juin 2019)	Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes (Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes)	2 h 06

D. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE : UNE GRANDE DIVERSITÉ

La forme interactive des débats d'initiative sénatoriale, adoptée le 5 octobre 2017 par la Conférence des Présidents sur la proposition du Président du Sénat, est désormais bien ancrée dans l'organisation de la séance publique et permet d'appréhender le sujet traité dans ses différents aspects. La formule classique reste cependant privilégiée pour certains débats.

1. L'importance du thème sur le format retenu

Plus des deux-tiers des 34 débats d'initiative sénatoriale (23) furent organisés sous une forme interactive contre 90 % (29) en 2017-2018. Ce fléchissement ne signifie cependant pas un désintérêt pour la formule. Il résulte, semble-t-il, du sujet : le choix du format, classique ou interactif, apparaît découler des sujets retenus, certains se prêtant parfois mal au jeu des questions-réponses.

11 des 34 débats d'initiative sénatoriale (32,3 %) ont donc conservé leur forme traditionnelle, c'est-à-dire l'intervention liminaire de l'auteur du débat suivie de celle des orateurs des groupes, le ministre répondant en conclusion à tous. Cette **organisation** fut, à titre d'exemple, retenue pour le projet de programme de stabilité, la juste mesure du bénévolat dans la société française, « l'hydrogène, une énergie d'avenir », « la ruralité, une chance pour la France » ou « le cannabis, un enjeu majeur de santé publique ».

Ce dernier choix fut privilégié par les groupes CRCE (4 débats), RDSE et UC (3 débats chacun). La commission des finances adopta également cette formule pour le programme de stabilité. Aucune autre commission ou aucune délégation ne retint par ailleurs ce format pour les débats dont elles furent à l'initiative.

Les débats interactifs répondirent à l'objectif poursuivi de séances de contrôle plus vivantes. Le caractère rythmé du débat fut encore renforcé, le 20 février 2019, lorsque le Sénat aborda la fracture numérique et les inégalités d'accès aux services publics. Deux ministres étaient en effet présents au banc du Gouvernement pour répondre aux sénateurs, leur intervention dépendant de l'angle retenu par la question, le ministre chargé de la ville et du logement, d'une part, et le secrétaire d'État chargé du numérique, d'autre part. La présidente de séance salua en clôturant le débat : « *Leur duo (qui) a été très apprécié, par toutes et tous, cet après-midi* ».

Organisation des débats interactifs
(Conférence des Présidents du 4 avril 2018)

Déroulement

- Interventions liminaires de l'auteur de la demande et du Gouvernement de 8 minutes ;

- 15 questions-réponses ainsi réparties entre les groupes politiques :

6 questions pour le groupe Les Républicains,

3 questions pour le groupe Socialiste et républicain,

2 questions pour le groupe Union centriste,

1 question pour chacun des groupes LaREM, RDSE, CRCE et Les Indépendants,

1 question pour les Non-inscrits à raison d'un débat sur trois, pour celui de leur choix. S'ils décident de ne pas intervenir au cours d'un débat dans lequel ils s'étaient inscrits, leur question n'est pas reversée à un autre groupe.

Temps de parole

- 2 minutes à chaque sénateur pour poser sa question, assorties de 30 secondes supplémentaires accordées, à condition de ne pas avoir dépassé le temps initial de 2 mn, pour répliquer ;

- 2 minutes de réponse pour le Gouvernement ;

- 5 minutes de conclusion accordées à l'auteur de la demande, l'orateur pouvant cependant être alors différent de celui s'étant exprimé en introduction du débat.

2. La typologie des débats

La **prépondérance des groupes politiques** dans les demandes d'inscription des débats d'initiative sénatoriale à l'ordre du jour a été renforcée en 2018-2019 : **26** débats ont été inscrits à la demande des **groupes politiques** (soit plus de 76 % du total contre près de 64 % en 2017-2018), et **8** ont été inscrits à l'initiative, parfois conjointe, des instances sénatoriales – **commissions ou délégations** – (un nombre inférieur aux 10 demandés en 2017-2018)¹.

¹ En outre, 2 débats résultaient, en 2017-2018, d'une demande conjointe d'un groupe et d'une commission.

26 de ces débats d'initiative sénatoriale ont eu lieu lors de **semaines de contrôle** et 8 débats ont été inscrits à l'ordre du jour de **semaines d'initiative du Sénat**, dans le cadre d'espaces réservés aux groupes politiques.

Par ailleurs, la liste des débats d'initiative sénatoriale (*cf. infra*) fait apparaître une très **grande diversité des sujets**, qu'ils soient traités sous un angle prospectif ou de bilan : l'économie, l'énergie (traitée à quatre reprises), les questions sociales, l'enseignement, l'Europe (présente dans sept débats)...

* *

*

Pour la cinquième année consécutive, le débat désormais traditionnel sur le bilan annuel de l'application des lois fut organisé en salle Clemenceau, le 12 juin 2019, sous la présidence du Président du Sénat.

Cependant, ainsi qu'il ressort des conclusions de la Conférence des Présidents du 14 mai 2019, ce débat fut organisé hors séance publique. Il n'est donc pas comptabilisé à ce titre.

* *

*

Les débats d'initiative sénatoriale

Session ordinaire 2018-2019

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Durée du débat
02.10.18	Politique énergétique	Groupe Les Républicains	M. François de RUGY, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 37
03.10.18	Politique industrielle et avenir de notre industrie	Mission d'information Alstom et stratégie industrielle du pays	Mme Delphine GÉNY-STEPHANN, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie	1 h 31
03.10.18	Réforme du baccalauréat	Commission de la culture	M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale	1 h 36

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Durée du débat
24.10.18	Dettes publique, dette privée : héritage et nécessité ?	Groupe CRCE	M. Mounir MAHJOURI, secrétaire d'État chargé du numérique	1 h 19
25.10.18	La scolarisation des enfants en situation de handicap	Groupe de l'Union centriste	M. Gabriel ATTAL, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	1 h 22
30.10.18	Crise migratoire : quelle gestion européenne ?	Commission des affaires étrangères Commission des affaires européennes	M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères	1 h 49
31.10.18	Financement de l'accompagnement médico-social des personnes handicapées	Commission des affaires sociales	Mme Sophie CLUZEL, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées	1 h 30
31.10.18	Préjudice représenté, pour les entreprises françaises, par la sur-transposition du droit européen en droit interne	Commission des affaires européennes Délégation aux entreprises	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances	1 h 25
20.11.18	La diplomatie climatique de la France à l'aune de la COP 24	Groupe Les Républicains	Mme Brune POIRSON, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 33
20.11.18	Conditions de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global (CETA)	Groupe CRCE	M. Jean-Baptiste LEMOYNE, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères	1 h 29
21.11.18	La ruralité, une chance pour la France	Groupe RDSE	M. Marc FESNEAU, ministre chargé des relations avec le Parlement	1 h 22

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Durée du débat
12.12.18	Emplois non pourvus en France : quelles réponses ? quelles actions ?	Groupe Les Indépendants	Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail	1 h 31
15.01.19	La gouvernance des grands groupes coopératifs agricoles	Groupe de l'Union centriste	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture	1 h 24
15.01.19	Programmation pluriannuelle de l'énergie	Groupe Les Républicains	M. François de RUGY, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 41
15.01.19	Les mobilités du futur	Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Délégation à la prospective	Mme Élisabeth BORNE, ministre chargée des transports	1 h 42
16.01.19	La solidarité intergénérationnelle	Délégation à la prospective	Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	1 h 29
16.01.19	Après un an d'application, bilan et évaluation de Parcoursup	Groupe CRCE	Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	1 h 33
16.01.19	Quelle politique d'attractivité de la France à l'égard des étudiants internationaux ?	Groupe Socialiste et républicain	Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	1 h 32
17.01.19	Le retrait britannique de l'Union européenne	Groupe Les Républicains	Mme Nathalie LOISEAU, ministre chargée des affaires européennes	1 h 36

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Durée du débat
20.02.19	La fracture numérique et les inégalités d'accès aux services publics	Groupe Les Républicains	M. Julien DENORMANDIE, ministre chargé de la ville et du logement, M. Mounir MAHJOUBI, secrétaire d'État chargé du numérique	1 h 48
20.02.19	L'hydrogène, une énergie d'avenir	Groupe RDSE	Mme Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 20
13.03.19	La juste mesure du bénévolat dans la société française	Groupe de l'Union centriste	M. Gabriel ATTAL, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	1 h 30
14.03.19	La précarité énergétique des ménages	Groupe CRCE	Mme Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 25
14.03.19	Le bilan des dispositifs de soutien aux territoires ruraux les plus fragiles	Groupe RDSE	M. Sébastien LECORNU, ministre chargé des collectivités territoriales	1 h 26
03.04.19	Les enjeux d'une politique industrielle européenne	Groupe Les Républicains	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances	1 h 36
29.04.19	Le programme de stabilité	Commission des finances	M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances	1 h 50
30.04.19	La zone euro	Groupe Les Républicains	M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances	1 h 39

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Durée du débat
30.04.19	Quelle politique de lutte contre la pollution et le recyclage du plastique et, plus généralement, quelle utilisation du plastique en France ?	Groupe Socialiste et républicain	Mme Brune POIRSON, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	1 h 38
09.05.19	Le mécénat territorial au service des projets de proximité	Groupe Les Indépendants	M. Sébastien LECORNU, ministre chargé des collectivités territoriales	00 h 54
09.05.19	La caducité du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne rendra-t-elle une autonomie budgétaire aux États membres	Groupe CRCE	M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics	1 h 20
28.05.19	L'avenir de l'enseignement professionnel	Groupe Les Républicains	M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale	1 h 33
28.05.19	L'avenir du cinéma français	Groupe Les Républicains	M. Franck RIESTER, ministre de la culture	1 h 37
29.05.19	La lutte contre la fraude à la TVA transfrontalière	Groupe RDSE	M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics	1 h 31
29.05.19	Le cannabis, un enjeu majeur de santé publique	Groupe CRCE	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	1 h 14

II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

Grâce à l'adoption de résolutions, chaque assemblée peut faire connaître ses positions sur tous les projets d'actes européens que le Gouvernement est tenu de lui transmettre, en application de l'article 88-4¹ de la Constitution, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

L'initiative de ce type de proposition de résolution revient à la commission des affaires européennes, à la commission permanente compétente ou bien à tout sénateur.

L'article 88-6² de la Constitution donne également à chaque assemblée la faculté d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité.

L'initiative de l'avis motivé, qui revêt la forme d'une proposition de résolution, peut revenir soit à tout sénateur, soit à la commission des affaires européennes.

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

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En **2018-2019**, **seize** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

- **treize** 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 2, du Règlement ;
- **trois** par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement ;
- aucune par un ou plusieurs sénateurs ou par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *octies* du Règlement.

¹ Dont les modalités d'application sont précisées par les articles 73 *quater* et 73 *quinquies* du Règlement du Sénat.

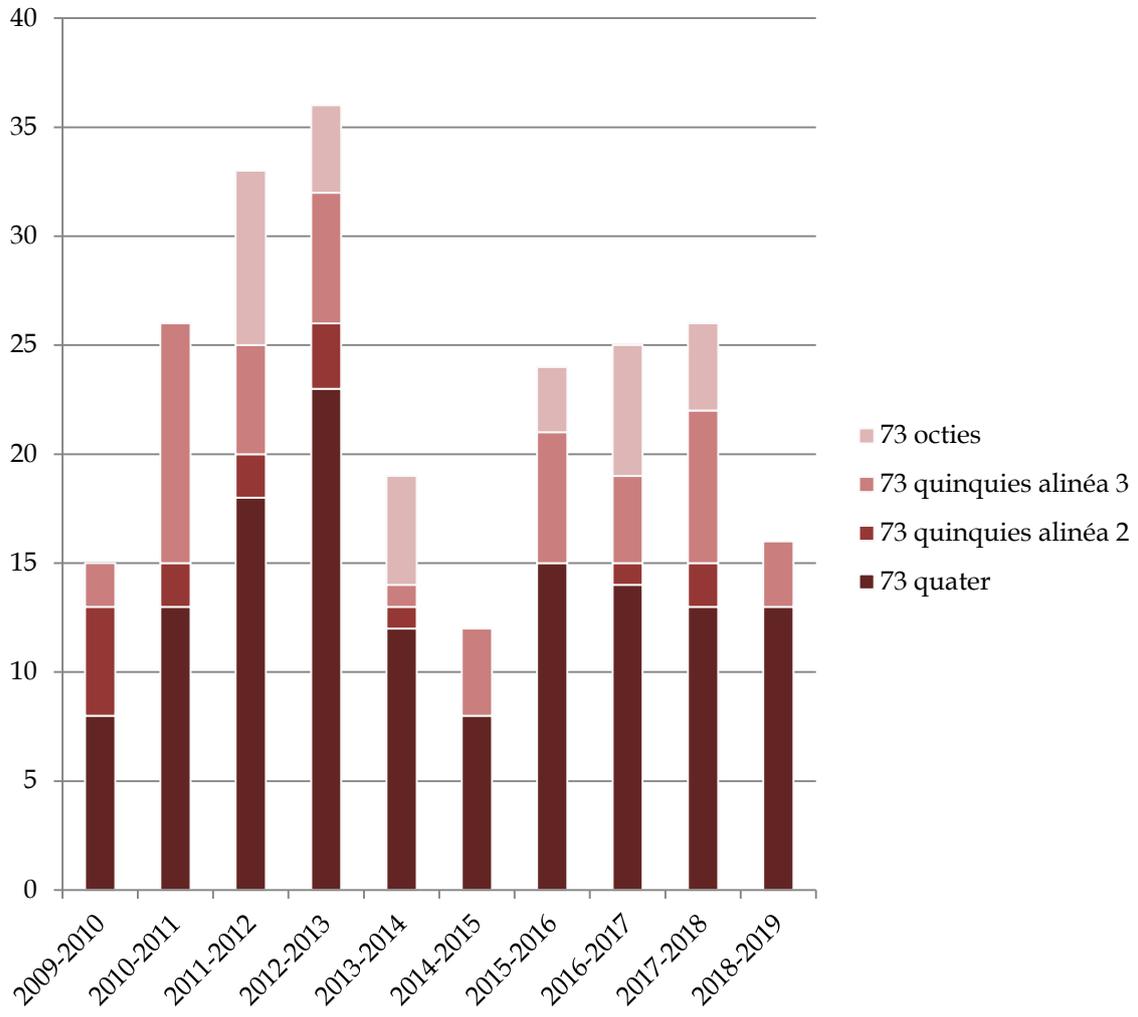
² Dont les modalités d'application sont précisées par l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat.

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

PPRE	Article 73 <i>quater</i>	Article 73 <i>quinquies</i>, alinéa 2	Article 73 <i>quinquies</i>, alinéa 3	Article 73 <i>octies</i>	Total
2009-2010	8	5	2	-	15
2010-2011	13	2	11	-	26
2011-2012	18	2	5	8	33
2012-2013	23	3	6	4	36
2013-2014	12	1	1	5	19
2014-2015	8	-	4	-	12
2015-2016	15	-	6	3	24
2016-2017	14	1	4	6	25
2017-2018	13	2	7	4	26
2018-2019	13	-	3	-	16

L'année parlementaire **2015-2016** avait vu un **doublé** du **nombre des dépôts des PPRE** par rapport à 2014-2015. **Après s'être stabilisé en 2016-2017 et en 2017-2018**, le nombre de dépôts marque une baisse marquée en 2018-2019.

Répartition des propositions de résolution européenne par type



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

En 2018-2019, l'envoi – ou la transmission¹ après examen préalable de la commission des affaires européennes – aux **commissions compétentes** des propositions de résolution européenne déposées dans la session par la commission des affaires européennes ou par des sénateurs s'est réparti ainsi :

Commission des affaires économiques	4 ²
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	2
Commission des affaires sociales	2
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	1
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	1
Commission des finances	2
Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale	3
Pas de renvoi*	2

* Une proposition de résolution a été retirée par son auteure avant son examen par la commission des affaires européennes ; la deuxième, n'a pu être examinée par la commission des affaires européennes avant la fin de l'année 2018-2019.

3. L'auto-saisine des commissions permanentes sur un texte européen

L'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement prévoit qu'une commission permanente 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. Aucune n'a ainsi été déposée sur cette base en 2018-2019 et deux l'avaient été en 2017-2018.

¹ Cf. article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement.

² Dont une proposition de résolution européenne qui avait été déposée au cours de l'année 2017-2018.

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	-	-	-

* 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. Ladislas PONIATOWSKI (UMP – Eure) et non par la commission compétente (Économie).

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

Pour l'année **2018-2019**, on a compté **quinze résolutions européennes du Sénat** (contre 23 en 2018-2019, 24 en 2016-2017, 21 en 2015-2016, 12 en 2014-2015, 23 en 2013-2014, 32 en 2012-2013 et en 2011-2012), dont **deux adoptées** en séance publique.

1. Treize 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 **2018-2019**, **treize propositions** de résolution européenne, dont une déposée en 2017-2018, sont ainsi **devenues résolutions du Sénat** (contre 24 en 2017-2018, 23 en 2016-2017, 19 en 2015-2016, 10 en 2014-2015, 22 en 2013-2014, 29 en 2012-2013 et 31 en 2011-2012). Il s'agit de :

- **Douze propositions déposées en application de l'article 73 *quater* du Règlement** : pour deux d'entre elles, la commission au fond a déposé un rapport et formellement adopté la proposition de résolution ; 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 imparti¹ ;

- **Une proposition en application de l'article 73 *quinquies***, déposée en 2017-2018, pour laquelle la commission des affaires européennes a déposé un rapport.

2. Deux propositions de résolution européenne examinées et adoptées en séance plénière

En **2018-2019**, **deux propositions** de résolution européenne ont été **examinées en séance et ont été adoptées**, tout comme en 2017-2018.

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	-

¹ Cf. articles 73 *quinquies*, alinéa 4, et 73 *octies*, alinéa 3, du Règlement.

Année	Adoptées	Rejetées
2015-2016	2	-
2016-2017	1	1
2017-2018	2	-
2018-2019	2	-

• **La proposition de résolution n° 156 (2018-2019)** de M. Bruno RETAILLEAU (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak ; déposée le 23 novembre 2018, elle a fait l'objet d'un rapport de la commission des affaires européennes déposé le 18 décembre 2018. Transmise à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui l'a adoptée le 16 janvier 2019, elle a été examinée et **adoptée en séance publique le 22 janvier 2019**.

• **La proposition de résolution n° 316 (2018-2019)** de M. Daniel GREMILLET (Les Républicains), Mme Pascale GRUNY (Les Républicains), MM. Claude HAUT (LaREM) et Franck MONTAUGÉ (SOCR), sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), a été déposée au Sénat le 14 février 2019 au nom de la commission des affaires européennes. La proposition a été transmise à la commission des affaires économiques, qui l'a adoptée le 13 mars 2019 ; elle a été examinée et **adoptée en séance publique le 7 mai 2019**.

3. Une proposition de résolution européenne retirée par son auteure avant sa transmission à la commission des affaires européennes, puis redéposée

La proposition n° 672 (2017-2018), déposée par Mme Gisèle JOURDA (SOCR) le 16 juillet 2019, tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050, a été retirée par son auteure le 26 juillet 2019, constatant que la commission des affaires européennes ne pourrait se réunir dans le délai d'un mois qui lui était imparti pour examiner le texte.

Mme Gisèle JOURDA a ensuite déposé, le 11 septembre 2019, la proposition de résolution n° 720, portant le même intitulé. La commission des affaires européennes l'a adoptée au début de l'année 2019-2020.

III. TROIS PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES

Au cours de l'année 2018-2019, **17 propositions de résolution ont été déposées** en application de l'article 34-1 de la Constitution (contre 6 l'an dernier), **4 ont été examinées en séance publique, dont 3 adoptées** (sur les 4 examinées l'an dernier, 2 avaient été adoptées).

Cette année, **deux des propositions examinées l'ont été durant une semaine d'initiative, une sur une semaine de contrôle et la dernière au cours d'une semaine gouvernementale**¹. L'une d'entre elles a été inscrite dans un espace réservé au groupe socialiste et républicain. Les trois autres l'ont été, respectivement, à l'initiative du Président du Sénat, du groupe Les Républicains et de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

L'année dernière, l'ensemble des propositions examinées l'avaient été lors d'une semaine du Sénat, dont deux au cours d'un espace réservé au groupe CRCE, les deux autres ayant été inscrites, pour l'une, à la demande du groupe Les Républicains, et, pour l'autre, à la demande conjointe de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la délégation aux collectivités territoriales. Dans tous les cas, l'examen avait eu lieu au cours d'une semaine d'initiative.

Liste des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution examinées en séance Année parlementaire 2018-2019

Proposition de résolution	Sort
N° 723 (2017-2018) de Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues, sur le pastoralisme, déposée le 20 septembre 2018	Adoptée par le Sénat le 2 octobre 2018
N° 83 de M. Bruno RETAILLEAU et plusieurs de ses collègues, visant à préserver l'ordonnancement juridique relatif au port du voile intégral dans l'espace public, déposée le 25 octobre 2018	Adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018
N° 86 de M. Franck MONTAUGÉ et les membres du groupe socialiste et républicain, en faveur de la création de paiements pour services environnementaux rendus par les agriculteurs	Rejetée par le Sénat le 12 décembre 2018
N° 302 de Mme Annick BILLON et plusieurs de ses collègues, pour soutenir la lutte contre le mariage des enfants, les grossesses précoces et les mutilations sexuelles féminines	Adoptée par le Sénat le 14 mars 2018

¹ Il s'agit de la proposition de résolution pour soutenir la lutte contre le mariage des enfants, les grossesses précoces et les mutilations sexuelles féminines.

IV. LA CHRONIQUE DU QUESTIONNEMENT DES SÉNATEURS EN 2018-2019

Les questions, instrument très prisé du contrôle parlementaire, ont encore connu au cours de l'année écoulée plusieurs évolutions.

A. UN AJUSTEMENT DU FORMAT DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

Instituées en avril 1982, les questions d'actualité au Gouvernement (QAG) rythment la vie sénatoriale.

Régies par l'article 75 *bis* du Règlement, ces séances ont lieu chaque semaine depuis 2015¹, alternativement le mardi de 16 h 45 à 17 h 30 et le jeudi de 15 heures à 16 heures.

1. Une augmentation du nombre de questions posées

L'année parlementaire 2018-2019 a légèrement dépassé, en volume, l'année parlementaire précédente avec la tenue de **37 séances au lieu de 35**.

La précédente période avait été marquée, d'une part, par le renouvellement triennal du Sénat, conduisant à l'inscription de la première séance de QAG le 10 octobre 2017. D'autre part, la semaine du 7 mai 2018, semaine de contrôle, s'était caractérisée par la présence de deux jours fériés, les mardi 8 et jeudi 10, écartant de ce fait la tenue d'une séance de questions d'actualité.

Les 37 séances de 2018-2019 se sont réparties entre la session ordinaire (32 séances), la première session extraordinaire de juillet (4 séances) et la seconde session extraordinaire de septembre (1 séance).

La tenue de deux séances supplémentaires durant l'année parlementaire 2018-2019 a entraîné mécaniquement une **augmentation du nombre des questions** posées, mouvement accru par le calendrier de la session et par un ajustement du nombre des questions : **460** contre 423 en 2017-2018.

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
186	394	250	423	460

¹ Cf. résolution du 13 mai 2015 modifiant l'article 75 bis du Règlement du Sénat.

Cette évolution s'explique essentiellement par les deux séances supplémentaires et par la répartition des jours de séances de questions d'actualité. 17 des 37 séances de l'année 2018-2019 se sont ainsi tenues un jeudi, jour où 13 questions sont posées par séance (contre 11 ou 12 les mardis), contre 14 séances en 2017-2018.

Par ailleurs, la Conférence des Présidents a décidé, lors de sa réunion du 17 octobre 2018, d'une légère augmentation du nombre des questions d'actualité au Gouvernement. À la demande du groupe de l'Union centriste et afin de mieux refléter son importance numérique, une question supplémentaire lui a été attribuée un mardi par mois. Cette modification fut mise en œuvre à compter du 13 novembre 2018. À partir de cette date, la séance de questions du mardi comporta donc 12 questions, la douzième étant alternativement attribuée au groupe de l'UC et aux non-inscrits. 9 questions supplémentaires ont été posées de ce fait au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

Répartition des questions d'actualité entre les groupes
(depuis le 13 novembre 2018¹)

1. Le mardi :

- groupe Les Républicains : 3 questions ;
- groupe SOCR : 2 questions ;
- groupe UC : 1 question, plus 1 question un mardi sur deux ;
- groupes RDSE et LaREM : 1 question chacun à laquelle s'ajoute, les deux groupes ayant alors le même effectif, 1 seconde question en alternance, soit un total de 3 questions pour deux séances ;
- groupes CRCE et Les Indépendants : chacun 1 question.

2. Le jeudi :

- groupe Les Républicains : 4 questions ;
- groupe SOCR : 2 questions ;
- groupe UC : 2 questions ;
- groupes RDSE et LaREM : 1 ou 2 questions chacun selon les semaines (*cf. supra*) ;
- groupes CRCE et Les Indépendants : chacun 1 question.

3. Toutes les quatre séances :

- réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 1 question.

¹ Cf. décisions de la Conférence des Présidents lors de ses réunions des 5 octobre 2017 et 17 octobre 2018.

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est donc établie comme suit pour l'année parlementaire 2018-2019 :

Groupe politique	2017-2018	2018-2019	Évolution
CRCE	35	37	+ 2
Les Indépendants	35	37	+ 2
RDSE	52	56	+ 4
La République En Marche	53	55	+ 2
Les Républicains	120	128	+ 8
Socialiste et républicain	70	74	+ 4
Union centriste	50	63	+ 13
Non-Inscrits	8	10	+ 2
Total	423	460	+ 37

Sur l'ensemble de l'année parlementaire, les 460 questions d'actualité au Gouvernement ont été posées par **253 sénateurs** contre 247 en 2017-2018.

2. La présence des sénateurs et des membres du Gouvernement

Un nombre moyen de 266 sénateurs et plus de 18 membres du Gouvernement ont été présents dans l'hémicycle à chacune des séances des sessions ordinaire et extraordinaires de 2018-2019. Pour sa part, le Premier ministre a participé à 32 des 37 séances.

Jusqu'au 21 mars 2019, l'absence du Premier ministre avait été motivée, dans tous les cas, par des obligations liées à ses fonctions. Cependant, un incident inhabituel se produisit ce jour-là lorsque sa non-venue fut justifiée par le désaccord du Gouvernement avec la décision prise par le Bureau du Sénat le matin même : saisi par le président et les rapporteurs de la commission des lois investie des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour examiner les suites de l'affaire dite « Benalla », le Bureau avait demandé au Président du Sénat de signaler au ministère public, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, les suspicions de faux témoignages constitués par les déclarations de plusieurs collaborateurs du Président de la République entendus par la commission. Le Premier ministre, toutefois, prévint par téléphone le Président du Sénat de son intention de ne pas être présent à la séance de questions d'actualité.

3. La pleine utilisation des temps de parole

Les sénateurs bénéficient d'un temps de 2 minutes, réplique comprise, pour poser leur question. Les ministres disposent d'un temps équivalent pour leur réponse.

Le Président du Sénat a régulièrement rappelé les auteurs de question et les ministres à la nécessité de respecter leur temps de parole. Il convient d'observer que la substitution de Public Sénat à France 3 depuis le mois d'avril 2018 permet la retransmission de la séance dans son intégralité quelle que soit la durée de celle-ci.

Dépassement moyen par question et par groupe (en secondes)

Groupe politique	2017-2018	2018-2019	Évolution (en secondes)
CRCE	7,3	8,4	+ 1,1
Les Indépendants	6,9	2,4	- 4,5
RDSE	4,3	6,4	+ 2,1
LaREM	0,8	1,2	+ 0,4
Les Républicains	8,0	6,9	- 1,1
Socialiste et républicain	9,2	10,8	+ 1,6
Union centriste	2,7	6,1	+ 3,4
Non-Inscrits	8,1	9,8	+ 1,7

À l'exception de deux d'entre eux, les groupes affichent des **dépassements moyens plus importants qu'au cours de l'année 2017-2018**. En moyenne, les auteurs des questions ont dépassé de 6,5 secondes le temps accordé, les réponses des ministres, hors le Premier ministre, affichant un dépassement analogue, de 6,9 secondes.

Lors de ses 34 réponses, le Premier ministre dont le temps de parole, selon l'usage, n'est pas encadré, a systématiquement dépassé le quota de 2 minutes. Chacune de ses interventions a duré en moyenne 4 minutes et 30 secondes, ce qui représente un dépassement cumulé de 1 heure et 25 minutes sur l'année entière, abondant d'autant le temps du Gouvernement.

En ce qui concerne l'**usage du droit de réplique**, celui-ci a été mis en œuvre pour **plus de la moitié des questions posées** (232 répliques sur les 460 questions posées). Le groupe Les Républicains a recouru le plus souvent à cette faculté : 91 fois, soit pour 71 % de ses 128 questions ; au contraire, le groupe La République En Marche n'a répliqué que pour 11 % de ses questions, soit 6 répliques sur 55 questions posées.

B. LA VITALITÉ DES QUESTIONS ORALES

L'année parlementaire 2018-2019 fut celle d'un profond réaménagement de l'organisation des séances de questions orales.

Parallèlement, la dernière réforme du Règlement, adoptée par le Sénat le 18 juin 2019, a tiré les conséquences de l'évolution des techniques de contrôle en supprimant les questions orales avec débat et les questions orales avec débat sur un sujet européen, dont le dernier dépôt remontait au 19 mai 2016. L'institution de nouvelles formes de débats, interactives, a conduit à leur désuétude.

1. Un nouvel accroissement des dépôts

Le nombre des questions orales **déposées** est très sensiblement supérieur (+ 18,8 %) à celui de l'année précédente alors que celle-ci avait enregistré un quasi triplement des dépôts par rapport à 2016-2017, année électorale, et un accroissement de 43,4 % par rapport à 2015-2016 : **467** questions ont été enregistrées cette année contre 393 en 2017-2018.

Leur répartition entre les groupes en 2018-2019 (présentée dans le tableau ci-après) place aux premiers rangs le groupe Les Républicains (209 questions, soit 44,8 % des dépôts), puis le groupe Union centriste (94 questions, soit 20,1 %) et le groupe Socialiste et républicain (84 questions, soit 18,0 %). Rapporté à l'effectif des groupes, ce classement place au premier rang le groupe de l'Union centriste (1,84 question par membre) suivi des groupes CRCE et Les Républicains (respectivement 1,56 et 1,45 question par membre).

Évolution par groupes du nombre des questions déposées

Groupes ¹	Questions déposées en 2014-2015	Questions déposées en 2015-2016	Questions déposées en 2016-2017	Questions déposées en 2017-2018	Questions déposées en 2018-2019
Les Républicains	152 (38 %)	109 (39,8 %)	51 (37,0 %)	158 (40,2 %)	209 (44,8 %)
Socialiste et républicain	133 (33,3 %)	88 (32,1 %)	54 (39,1 %)	99 (25,2 %)	84 (18,0 %)
UC	52 (13 %)	36 (13,1 %)	14 (10,1 %)	60 (15,2 %)	94 (20,1 %)
RDSE	12 (3 %)	8 (2,9 %)	4 (2,9 %)	17 (4,3 %)	25 (5,4 %)
CRCE	41 (10,3 %)	24 (8,8 %)	13 (9,4 %)	25 (6,3 %)	25 (5,4 %)

¹ Selon les dénominations actuelles.

Groupes ¹	Questions déposées en 2014-2015	Questions déposées en 2015-2016	Questions déposées en 2016-2017	Questions déposées en 2017-2018	Questions déposées en 2018-2019
LaREM ¹	-	-	1 (0,7 %)	13 (3,3 %)	23 (4,9 %)
Les Indépendants ²	-	-	-	12 (3,1 %)	5 (1,1 %)
NI	3 (0,8 %)	6 (2,2 %)	1 (0,7 %)	9 (2,3 %)	2 (0,4 %)
TOTAL	400	274	138	393	467

Sept questions orales (contre cinq en 2017-2018³) résultent de la transformation de **questions écrites** par application de l'article 75 du Règlement qui permet à l'auteur d'une question écrite de la convertir en question orale à défaut de réponse à l'expiration du délai de deux mois fixé pour ce faire au Gouvernement. Il arrive aussi qu'un sénateur retire une question écrite déposée depuis moins de deux mois au profit d'une question orale puisqu'il ne peut pas déposer une question écrite et une question orale ayant le même objet.

En ce qui concerne les destinataires de ces questions, le ministère chargé des solidarités et de la santé (90 questions) demeure d'une année à l'autre le département le plus interrogé. Il est suivi, cette année, du ministère de la transition écologique et solidaire (70 questions) puis de celui de l'éducation nationale et de la jeunesse (52 questions). L'année précédente, ce classement plaçait aux deuxième et troisième places les ministères de l'intérieur et des transports.

Répartition des questions orales déposées par ministères

Premier ministre	4
Action et comptes publics	26
Agriculture et alimentation	36
Armées	1
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	35
Culture	3
Économie et finances	22
Éducation nationale et jeunesse	52
Égalité femmes hommes et lutte contre les discriminations	1

¹ Création du groupe LREM le 28 juin 2017.

² Création du groupe Les Indépendants le 3 octobre 2017.

³ A contrario, trois questions orales ont été transformées en question écrite.

Enseignement supérieur, recherche et innovation	5
Europe et affaires étrangères	10
Intérieur	30
Justice	17
Numérique	6
Personnes handicapées	7
Porte-parole du Gouvernement	1
Relations avec le Parlement	7
Retraites	1
Solidarités et santé	90
Sports	6
Transition écologique et solidaire	70
Transports	16
Travail	13
Ville et logement	8
TOTAL	467

2. La refonte des séances

La réforme opérée en 2018 reposait sur un constat : le succès des questions orales auprès des sénateurs qui, lors de l'examen de leur question en séance, ont la certitude d'obtenir du ministre une réponse, ce qui n'est pas toujours le cas avec une question écrite. En conséquence, les premiers mois de l'année 2018 enregistraient un nombre croissant de questions orales en instance d'inscription en séance et l'allongement de leur délai d'examen par le Sénat.

Aussi, lors de sa réunion du 20 juin 2018, la Conférence des Présidents décida-t-elle de modifier l'organisation des séances de questions orales afin d'en permettre l'examen d'un plus grand nombre à chaque séance, sans augmenter la durée de celle-ci. En conséquence, le temps de parole des sénateurs fut réduit de 2 minutes et aménagé selon un mécanisme analogue à celui des QAG : alors que l'auteur de la question disposait jusqu'alors de 2 minutes 30 pour poser sa question et de 2 minutes pour répliquer au ministre, son temps de parole est désormais globalisé et égal à 2 minutes 30, ce pour exposer sa question et, le cas échéant, réagir à la parole ministérielle. En contrepartie, le nombre de questions orales inscrites à l'ordre du jour de la séance a été porté à 36 questions au lieu de 26 précédemment, soit l'examen de 90 questions de plus durant la session ordinaire. Le temps de parole du Gouvernement est resté inchangé à 2 minutes 30 pour délivrer la réponse.

Cette nouvelle organisation fut mise en œuvre pour la première fois le mardi 23 octobre 2018, date de la première séance de questions orales de la session 2018-2019.

Dans ce nouveau contexte, **391 questions orales** ont été **examinées**¹, soit 82 questions de plus qu'en 2017-2018, dans le cadre de **11 séances de questions orales**, soit une de moins que l'année précédente. Au cours de la session extraordinaire de juillet, en effet, seules deux séances ont été organisées contre trois l'année précédente pour la même période. En raison de la brièveté de la session de septembre, aucune séance ne put, en revanche, être programmée. Les 71 questions inscrites en juillet, permirent cependant d'alléger le stock.

Répartition par groupes des questions discutées en séance publique

Groupes	Questions discutées en 2014-2015	Questions discutées en 2015-2016	Questions discutées en 2016-2017	Questions discutées en 2017-2018	Questions discutées en 2018-2019
Les Républicains	115 (36,4 %)	98 (38,2 %)	65 (40,6 %)	121 (39,2 %)	166 (42,5 %)
Socialiste et républicain	107 (33,9 %)	86 (33,6 %)	54 (33,8 %)	83 (26,9 %)	89 (22,8 %)
UDI-UC puis UC	38 (12,0 %)	31 (12,1 %)	18 (11,3 %)	47 (15,2 %)	67 (17,1 %)
RDSE	7 (2,2 %)	10 (3,9 %)	2 (1,3 %)	14 (4,5 %)	20 (5,1 %)
CRC puis CRCE	37 (11,7 %)	25 (9,8 %)	17 (10,6 %)	20 (6,5 %)	22 (5,6 %)
Écologiste	9 (2,8 %)	1 (0,4 %)	2 (1,3 %)	-	-
LaREM	-	-	0 (0 %)	9 (2,9 %)	18 (4,6 %)
Les Indépendants	-	-	-	9 (2,9 %)	7 (1,8 %)
NI	3 (0,9 %)	5 (2 %)	2 (1,3 %)	6 (1,9 %)	2 (0,5 %)
TOTAL	316	256	160	309	391

¹ Une question fut retirée de l'ordre du jour de chacune des séances des 20 novembre 2018, 12 février, 9 avril, 14 mai et 16 juillet 2019 en raison de la défection de leur auteur.

D'un point de vue statistique, le **nombre des sénateurs** ayant eu **recours à la procédure des questions orales** a nettement **augmenté** : 195 en 2018-2019 contre 172 en 2017-2018 et 118 en 2016-2017. 19 sénateurs ont chacun posé au moins quatre questions au cours des onze séances organisées en 2018-2019 et 34 trois questions.

Malgré l'augmentation du volume des questions inscrites à l'ordre du jour de chaque séance mensuelle, le **délai moyen d'inscription des questions orales aux séances du mardi matin a augmenté** (63 jours contre 53 jours en 2017-2018). Il faut cependant relativiser l'engorgement qui semble renaître en rappelant la mesure de caducité générale qui a frappé les questions orales après l'élection présidentielle du printemps 2017 et la tenue d'une séance de moins que lors de la précédente session. Il n'en reste pas moins que l'inscription de dix questions supplémentaires chaque mois a, dans les premiers temps d'application de la réforme, diminué le délai entre le dépôt et l'inscription de la question. Cet effet favorable a conduit certains sénateurs à redéposer des questions et, s'il en résulte un accroissement d'autant du stock et de leur délai d'inscription, ce mouvement illustre l'intérêt de cet outil de contrôle pour les sénateurs.

À cet égard, 35 % des questions orales ont été toutefois discutées en séance dans les 30 jours suivant leur dépôt (soit 135 questions), et 33 % (soit 128 questions) entre 31 et 60 jours. Près des **sept dixièmes des questions** ont donc été **examinées dans le délai de deux mois**.

3. Une plus grande maîtrise des temps de parole

Le respect des **temps de parole** présente en 2018-2019 des évolutions opposées à celles constatées l'an dernier.

En théorie, le temps nécessaire à l'examen d'une question est de 5 minutes. Dans la pratique, ce temps a globalement été respecté grâce à la compensation du dépassement du temps de parole des sénateurs par la sous-utilisation du temps gouvernemental par certains ministres. La durée totale des réponses a été inférieure de 30 minutes au temps autorisé alors qu'elle avait dépassé cette limite à hauteur de 26 minutes l'année précédente et de 45 minutes l'année antérieure. Cela correspond en moyenne à quelque 4,5 secondes non utilisées pour chacune des 391 réponses apportées.

À l'inverse, les sénateurs ont consommé 30 minutes de temps de parole supplémentaire au temps accordé, alors qu'ils n'avaient pas utilisé 4 h 23 du temps de parole accordé en 2017-2018. Ce dépassement peut, à bon droit semble-il, être imputé à la réforme ayant réduit le temps des sénateurs de deux minutes, un dépassement raisonnable au regard de l'inscription de 130 questions orales supplémentaire en 2018-2019 et de la réduction du délai d'inscription des questions en résultant.

L'équilibre établi entre les interventions respectives des sénateurs et des membres du Gouvernement a permis de tenir les séances de questions orales dans le délai de 3 h 15, soit un quart d'heure de plus que le temps programmé mais sans jamais empiéter sur la suite de l'ordre du jour.

4. Une plus riche présence gouvernementale

Le **taux de présence des ministres** à qui étaient adressées les questions inscrites peut encore être amélioré.

La liste des membres du Gouvernement les plus fréquemment présents pour répondre aux questions orales des sénateurs, lors de la précédente session parlementaire, confirme la **prééminence habituelle** pour cet exercice des **secrétaires d'État**. À ce titre, les plus assidus ont été les secrétaires d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, Mme Christelle DUBOS (47 réponses) et M. Adrien TAQUET (30 réponses), le secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, M. Gabriel ATTAL (35 réponses), les secrétaires d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, Mmes Brune POIRSON (23 questions) et Emmanuelle WARGON (35 réponses), ainsi que M. Laurent NUNEZ, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur (23 réponses).

Cependant, le nombre des ministres répondant s'est diversifié afin de permettre que la réponse soit apportée, dans la mesure du possible, par le responsable du portefeuille le plus directement concerné par la question. Ainsi, M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a répondu à 23 questions, Mme Élisabeth BORNE, chargée des transports, et M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, ont répondu chacun à 20 questions orales, Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à 15 questions, Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice, à 13 questions orales, Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail, à 11 questions et

M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur, à 7 questions orales. Si leur venue devrait être naturelle, le Gouvernement étant tenu de répondre aux questions des parlementaires, ce niveau de représentation ministérielle, spécialement celui du ministre de l'intérieur, est suffisamment inédit pour être souligné. La précédente participation d'un ministre de l'intérieur à une séance de questions orales au Sénat, déjà particulièrement rare, remontait au 6 mai 2014 lorsque M. Bernard CAZENEUVE occupait cette fonction.

C. LA PERMANENCE DU RECOURS AUX QUESTIONS ÉCRITES

La pratique des questions écrites se maintient à un niveau élevé. Le nombre des **questions déposées** a atteint **5 405 en 2018-2019**, soit un niveau proche de celui de 2017-2018 (5 580 questions déposées).

1. Une procédure toujours estimée des sénateurs

Les sénateurs apprécient les questions écrites. Cet instrument assure à l'auteur de la question une certaine publicité par sa publication au *Journal officiel*, puis celle de la réponse qu'y apporte le ministère compétent.

Aussi le volume des questions se maintient-il à un niveau élevé : **5 405** questions écrites ont été déposées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019.

Près de **90 % des sénateurs ont déposé au moins une question écrite** – 313 en 2018-2019 et 316 en 2017-2018 – avec, cependant, des disparités selon les élus, 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 2015-2016 Nombre de sénateurs	5	14	56	74	144
Session 2016-2017 Nombre de sénateurs	3	9	42	52	167 (29)
Session 2017-2018 Nombre de sénateurs	4	12	57	73	170 (18)
Session 2018-2019 Nombre de sénateurs	6	9	59	86	153 (20)

Au cours de l'année parlementaire sous revue, **la moitié des questions écrites a été posée par 44 sénateurs**, soit 13 % des élus. Six d'entre eux ont posé plus de 100 questions chacun (respectivement 406, 238, 114 pour deux d'entre eux, 106 et 102 questions), soit un cinquième du total.

Le sénateur est seul juge de l'opportunité du dépôt d'une question écrite et de son sujet et, contrairement à l'Assemblée nationale où ce droit est contingenté, libre d'y recourir autant de fois qu'il le souhaite. La répartition des dépôts par groupe politique l'illustre, au regard du nombre de leurs membres respectifs, par un certain décalage, pour plusieurs d'entre eux, entre leur effectif et le total des questions de leurs membres.

Ainsi, si le groupe socialiste et républicain qui réunit 20 % des sénateurs, est à l'origine de 14,65 % des dépôts, 1,72 % des sénateurs, les NI, constituent près de 13 % du total.

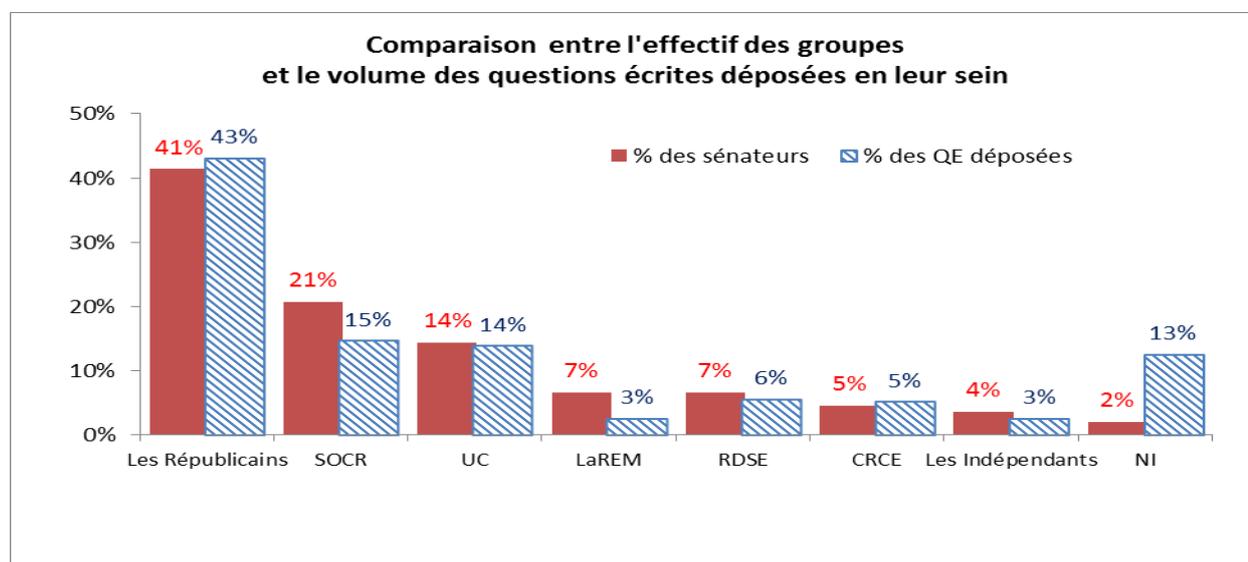
Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

Groupes	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Les Républicains	2 598 (48,65 %)	1 749 (42,65 %)	2343 (42 %)	2 327 (43,05 %)
Socialiste et républicain	1 131 (21,18 %)	886 (21,60 %)	909 (16,3 %)	792 (14,65 %)
UDI-UC puis UC	600 (11,23 %)	483 (11,78 %)	640 (11,47%)	750 (13,88 %)
RDSE	154 (2,88 %)	162 (3,95 %)	268 (4,8%)	302 (5,59 %)
CRCE	191 (3,58 %)	155 (3,78 %)	255 (4,56 %)	281 (5,20 %)
Écologiste*	64 (1,2 %)	31 (0,76 %)	-	-
LaREM	-	18 (0,44 %)	109 (1,95 %)	138 (2,55 %)
Les Indépendants- République et Territoires **	-	-	162 (2,9 %)	139 (2,57 %)
NI	602 (11,27 %)	617 (15,05 %)	894 (16,02 %)	676 (12,51 %)
Total	5 340	4 101	5580	5 405

* Disparition du Groupe écologiste le 27 juin 2017.

** Création du Groupe RT/LI puis Les Indépendants-République et Territoires le 2 octobre 2017.

Le graphique ci-après compare le poids des groupes au sein du Sénat et leurs parts respectives dans les questions écrites déposées.



Les trois **ministères les plus interrogés** sont, par ordre décroissant : le ministère des solidarités et de la santé ; le ministère de la transition écologique et solidaire ; le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Les six ministères les plus interrogés par session

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Affaires sociales et santé : 758	Affaires sociales et santé : 924	Affaires sociales, solidarité et santé : 846	Solidarités et santé : 1 028	Solidarités et santé : 951
Intérieur : 676	Intérieur : 770	Intérieur : 695	Intérieur : 1 005	Transition écologique et solidaire : 706
Agriculture, agroalimentaire et forêt : 395	Agriculture, agroalimentaire et forêt : 464	Économie et finances, action et comptes publics : 483	Économie et finances : 513	Cohésion des territoires : 608
Finances et comptes publics : 305	Économie et finances : 319	Environnement, transition écologique et solidaire : 291	Transition écologique et solidaire : 398	Économie et finances : 521

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche : 299	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche : 333	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche : 287	Agriculture et alimentation : 382	Intérieur : 499
Écologie, développement durable et énergie : 295	Environnement, énergie et mer : 441	Cohésion des territoires, Aménagement du territoire et ruralité : 243	Éducation nationale : 334	Agriculture et alimentation : 453
2 728 (56,66 %)	3 251 (60,88 %)	2 845 (69,37 %)	3 660 (65,56 %)	3 738 (69,16 %)

Le classement, difficile à établir en raison de la mouvance des périmètres ministériels selon les gouvernements, englobe aussi, selon un ordre variable d'une année à l'autre, l'intérieur, l'économie et les finances, l'agriculture, soit les sujets les plus sensibles pour les sénateurs.

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 de l'actualité.

2. Une amélioration des taux de réponse, tempérée par une dégradation des délais moyens et une qualité perfectible du contenu

Deux indicateurs permettent d'apprécier les réponses apportés : d'une part, le taux de réponse aux questions posées et d'autre part, les délais moyens de réponse.

Les **4 871 réponses** apportées aux sénateurs par le Gouvernement en 2018-2019 permettent de constater une nette amélioration du **taux de réponse sur cette période, lequel dépasse 90 % (90,69 %), un niveau largement supérieur à celui** de la précédente année parlementaire (70,34 %).

En revanche, on assiste à une dégradation des délais de réponse puisque **le délai moyen** s'est établi à 148 jours en 2018-2019. Ce dernier est supérieur de plus de 42 % à celui de l'année précédente, qui s'était élevé à 104 jours et correspondait au délai le plus court observé depuis six ans. Cette évolution est cependant à relativiser car le délai précédent avait « profité » de la mesure de caducité générale de changement de législature, d'une part, et des retraits de fin de mandat à la suite du renouvellement sénatorial, d'autre part. Par ailleurs, le délai de la dernière session demeure en-deçà du délai moyen de 224 jours constaté en 2016-2017, qui clôturait la XIV^{ème} législature au cours de laquelle ce délai s'était constamment allongé (155 jours en 2012-2013).

Plus des deux tiers des réponses (70,68 %, contre 66,9 % l'an dernier) sont apportées au-delà du délai de deux mois (un mois augmenté, à la demande du ministre, d'un mois supplémentaire, selon le Règlement, mais fusionnés dans la pratique)¹.

Le délai moyen de réponse diffère, toutefois, sensiblement selon les ministères.

Les données relevées dans le tableau ci-dessous confirment le maintien d'une **très grande disparité**, les délais variant de 16 à 329 jours d'un ministère à l'autre et sans correspondance directe avec le volume des questions à traiter de chaque ministère : à titre d'exemple, le ministère de l'agriculture a examiné 458 questions dans un délai moyen de 82 jours - dont plus de la moitié dans les deux mois - alors que le secrétariat d'État auprès du ministre de la transition écologique n'a répondu qu'à 2 questions dans un délai moyen de 329 jours.

¹ Depuis la dernière réforme du Règlement du Sénat, le délai de réponse est désormais de deux mois (cf. résolution du 18 juin 2019).

Délais moyens de réponse et répartition par ministères

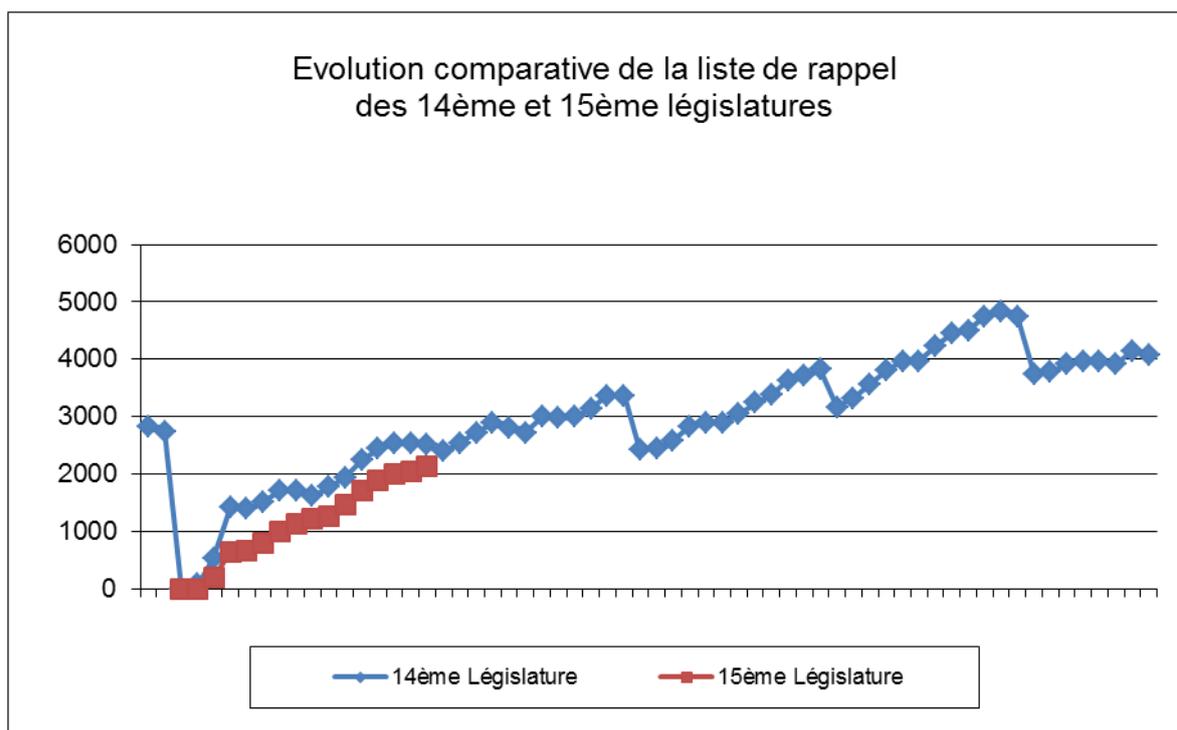
Ministère de réponse	de 1 à 30 jours	de 31 à 60 jours	de 1 à 60 jours	de 61 à 90 jours	plus de 90 jours	plus de 61 jours	% des réponses de plus de 61 jours
Premier ministre	8	10	18	3	7	10	36 %
Action et comptes publics	8	29	37	47	186	233	86 %
Affaires européennes	9	11	20	6	5	11	35 %
Agriculture et alimentation	111	139	250	59	149	208	45 %
Armées	11	19	30	16	33	49	62 %
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	34	54	88	94	437	531	86 %
Culture	2	9	11	10	66	76	87 %
Économie et finances	24	77	101	87	254	341	77 %
Éducation nationale et jeunesse	8	36	44	38	174	212	83 %
Égalité femmes hommes et lutte contre les discriminations	4	5	9	5	12	17	65 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	2	4	6	8	55	63	91 %
Europe et affaires étrangères	38	33	71	15	50	65	48 %
Intérieur	37	63	100	63	363	426	81 %
Justice	10	16	26	18	133	151	85 %
Numérique	3	3	6	5	18	23	79 %
Outre-mer	0	2	2	2	7	9	82 %
Personnes handicapées	10	17	27	5	28	33	55 %
Relations avec le Parlement	8	0	8	1	0	1	11 %
Solidarités et santé	190	122	312	69	296	365	54 %
Sports	11	15	26	12	28	40	61 %
Transition écologique et solidaire	29	53	82	59	316	375	82 %

Ministère de réponse	de 1 à 30 jours	de 31 à 60 jours	de 1 à 60 jours	de 61 à 90 jours	plus de 90 jours	plus de 61 jours	% des réponses de plus de 61 jours
Transports	24	39	63	18	84	102	62 %
Travail	64	17	81	15	53	68	46 %
Ville et logement	3	7	10	7	27	34	77 %
TOTAL	648	780	1 428	662	2 781	3 443	71 %

L'amélioration du délai de réponse aux questions écrites est principalement le fruit de l'effort de sensibilisation du Gouvernement par le Sénat. Régulièrement, ce problème est à l'ordre du jour de la Conférence des Présidents, à l'exemple de sa réunion du 24 septembre 2019. À la demande du Président du Sénat, le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Marc FESNEAU, a présenté des éléments sur les réponses apportées par les ministères tout en assurant les sénateurs de sa vigilance pour atteindre un taux jugé satisfaisant. Au-delà de la donnée quantitative, des progrès ont été jugés nécessaires sur la qualité de certaines réponses, trop descriptives selon certains.

Pour le reste, les moyens contraignants 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. **610** questions de rappel ont été posées en 2018-2019 contre 583 l’an passé, 491 en 2016-2017 et 719 en 2015-2016. 154 questions de rappel ont été posées par un seul sénateur. Cet exercice répétitif n’est pas toujours vain puisqu’il en est résulté la transmission de 102 réponses en 2018-2019.

- La **transformation** d’une question écrite **en question orale** assure le sénateur d’une réponse gouvernementale par son inscription à l’ordre du jour. Cette année, sept questions écrites ont été ainsi transformées contre cinq l’année dernière et seulement deux l’année précédente.

Certaines initiatives sénatoriales, enfin, permettent d’aboutir à un résultat satisfaisant. Il arrive que des sénateurs interrogent, au moyen d’une question écrite, le ministre chargé des relations avec le Parlement sur l’absence de réponse donnée à une question écrite adressée à un autre membre du Gouvernement. L’expérience prouve l’efficacité de cette demande d’**intercession ministérielle**. Le succès de ces interventions tient peut-être aussi à leur usage modéré et judicieux.

3. Les caducités et retraits de questions sans réponse

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. Cette règle n'a, cependant, pas trouvé à s'appliquer au début de la dernière session en raison des caducités et retraits opérés au terme des élections législatives et sénatoriales intervenues en 2017.

Au quotidien, toutefois, sont effectués au fil de l'eau des retraits, soit liés au souhait de l'auteur de renoncer à sa question ou de la transformer en question orale, soit automatiques à la cessation de mandats sénatoriaux par décès ou démission. 44 questions relèvent de ces catégories (contre 31 l'an dernier).

CHAPITRE VI

2018-2019 : UNE ANNÉE DE RÉFORME POUR LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

L'année 2018-2019 s'est inscrite dans la continuité du mouvement engagé ces dernières années, à l'initiative du Sénat, pour fixer le cadre législatif des nominations de parlementaires dans des organismes extérieurs.

I. LES SUITES DE LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018

Le 1^{er} juillet 2018, est entrée en vigueur la nouvelle rédaction du II de l'article L.O. 145 du code électoral, aux termes de laquelle 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* »

A. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Afin de tirer les conséquences de ces dispositions, 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, avait légalisé un certain nombre d'organismes. Elle avait aussi réduit le nombre des organismes extraparlamentaires (OEP), l'un de ses objectifs initiaux, de 29 organismes correspondant à 82 postes, soit par leur non-légalisation, soit par leur suppression expresse¹.

Deux grandes vagues de nominations sont alors intervenues au cours de l'année parlementaire.

Le **30 octobre 2018**, le Secrétariat général du Gouvernement a saisi le Sénat d'une demande de désignations de sénateurs dans **48 organismes**. Ce mouvement a donné lieu à **72 nominations**, le 13 février 2019, par le Président du Sénat qui est désormais l'autorité de désignation de droit commun.

En outre, **148 sièges** ont été pourvus, le **25 mars 2019**, au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (nouvel OEP n° 388 créé par la loi du 3 août 2018). Ces désignations à dimension locale se sont ajoutées à celles précédemment intervenues pour deux autres types de commissions au périmètre similaire : 156 postes dans les commissions départementales de répartition des crédits de la dotation

¹ Les OEP sont officiellement créés et supprimés sur notification du Secrétariat général du Gouvernement qui en assure le suivi.

d'équipement des territoires ruraux-DETR de 78 départements et 93 sièges intéressant 27 départements pour les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels.

Ces mouvements d'ampleur ont été complétés par diverses nominations intervenues tout au long de l'année au fil des aléas affectant les OEP : démissions, créations...

Au total, au 1^{er} octobre 2019, 703 mandats, étaient ouverts à la représentation du Sénat dans 190 organismes différents¹.

Ces données sont à rapprocher du recensement effectué au 30 septembre 2017, **avant la réforme d'août 2018** ; à cette date, **193 OEP** comptabilisaient plus de 660 postes ouverts à la représentation du Sénat en leur sein. **313 sénateurs y siégeaient**. Les 397 nominations intervenues dans les trois catégories de commissions départementales (*cf. supra*) représentent plus de la moitié du nombre total des mandats dans les OEP (56,4 %). Cette part s'élève à 60,1 % si l'on prend en compte l'ensemble des OEP locaux qui comprennent également les six comités de bassin (6 sièges) et les cinq comités de massif (20 sièges).

Le tableau ci-dessous illustre le périmètre croissant des OEP qui a gonflé d'un tiers en quinze ans.

**Évolution de la représentation du Sénat
au sein des organismes extraparlimentaires (2004-2019)**

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2003-2004	10	147	332 (265/67)	65
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
2008-2009	9	183	357 (301/53)	174
2009-2010	14	187	367 (309/58)	53

¹ La discordance entre cet effectif et les suppressions résultant de la loi du 3 août s'explique par la date d'effet de celles-ci. Contrairement au Sénat qui n'a pas procédé aux désignations dans les organismes réglementaires après son renouvellement de 2017, l'Assemblée nationale a pourvu l'ensemble des postes au début de la XV^e législature. Certains OEP non légalisés en 2018 sont de ce fait toujours formellement actifs, ce jusqu'à la fin des mandats des députés qui y siègent, même s'ils ne répondent pas aux conditions de l'article L.O. 145 du code électoral. Leur suppression n'interviendra effectivement qu'à ce terme.

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
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

La ventilation des 255 nominations (252 titulaires et 3 suppléants) intervenues au cours de la dernière année parlementaire entre les groupes, compte tenu des nominations déjà effectuées, se présente comme suit : Les Républicains, 121 (titulaires) ; Socialiste et républicain, 53 (51 titulaires et 2 suppléants) ; Union centriste, 35 (titulaires) ; La République en marche, 15 (titulaires) ; RDSE, 10 (titulaires) ; CRCE, 9 (8 titulaires, 1 suppléant) ; Les Indépendants, 9 (titulaires) ; Non-inscrits, 3 (titulaires).

Dans ces conditions, la répartition des sénateurs membres d'organismes extraparlimentaires au regard de leur groupe politique a évolué comme suit en 2018-2019 :

Groupes	01.10.2015	01.10.2016	30.09.2017 ¹	01.10.2018	01.10.2019
UMP puis Les Républicains	154	162	139	216	305
Socialiste et républicain	122	118	72	115	151
UDI-UC puis UC	54	57	42	78	107
La REM	-	-	23	30	39
RDSE	13	14	12	21	30
CRCE	17	20	19	23	30
Les Indépendants	-	-	-	19	25

¹ Avant les vacances liées à la fin des mandats des sénateurs non réélus ou ne s'étant pas représentés lors des élections du 24 septembre 2017.

Groupes	01.10.2015	01.10.2016	30.09.2017 ¹	01.10.2018	01.10.2019
NI	3	3	4	4	7
Écologiste	9	8	-	-	-
Non pourvus	-	-	256 ¹	131 ²	9 ³
Total	372	382	567	637	703

B. LES CONSÉQUENCES RÉGLEMENTAIRES DE LA LOI DU 3 AOÛT 2018

La réforme du Règlement adoptée le 18 juin 2019 tire les conséquences des modifications de la loi du 3 août 2018. Son article 9, modifié, constitue désormais avec le nouvel article 9 *bis* une division – chapitre V – consacrée aux désignations dans des organismes extérieurs.

Pour le reste, il s'agit en premier lieu de l'intégration de la simplification des **modalités de désignation** puisque l'autorité de droit commun est dorénavant le Président du Sénat, sauf disposition particulière de la loi.

Auparavant, excepté les quelques postes directement pourvus par les commissions, ce pouvoir était partagé entre le Président et le Sénat, sur proposition des commissions permanentes compétentes.

En ce qui concerne, ensuite, les **principes encadrant les nominations**, la représentation proportionnelle des groupes est complétée par le respect de la parité entre les femmes et les hommes. À compter du prochain renouvellement du Sénat, une nouvelle rédaction de l'article 9, complété des modalités fixées par la loi du 3 août 2018 pour l'application de la parité, entrera en vigueur conformément à l'article 86 de cette loi.

Enfin, l'article 9 *bis* reprend, sous une forme allégée, une disposition précédemment prévue par l'article 109 du Règlement, qui prescrivait la production, devant la commission compétente, d'un rapport de leur **activité** au sein de l'OEP au moins une fois par an. Cette règle rigoureuse a été appliquée de façon très aléatoire. Ce souci d'information consistera à l'avenir en la présentation, avant chaque renouvellement du Sénat, d'une **communication à la commission**.

¹ Le fort effectif des postes non pourvus – 256 – correspond pour partie à des OEP réglementaires et, pour le reste, essentiellement à des sièges de sénateurs récemment créés dans des OEP « locaux » (cf. infra).

² Le nombre des postes non pourvus correspond pour l'essentiel à des OEP réglementaires « en voie d'extinction ».

³ Les nominations à ces postes sont en cours.

II. LES MOUVEMENTS INTERVENUS AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE PARLEMENTAIRE

7 nouveaux OEP ont été formellement créés au cours de l'année 2018-2019 (contre cinq en 2017-2018), énumérés dans le tableau ci-dessous.

Organismes extraparlimentaires créés en 2018-2019

Numéro	Organisme
386	Conseil national de l'air
387	Conseil d'administration de l'agence nationale de rénovation urbaine
388	Commissions départementales de la coopération intercommunale
389	Conseil d'administration de l'institut national du cancer
390	Conseil national de l'alimentation
391	Conseil d'évaluation de l'école
392	Conseil d'administration de l'agence nationale du sport

Toutes les désignations au sein de ces organismes relèvent du Président du Sénat, conformément au principe général fixé par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, à l'exception de celles au conseil d'évaluation de l'école pour lesquelles la commission de la culture est directement compétente (art. L. 241-13 du code de l'éducation tel que modifié par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance).

Il est utile de préciser que l'OEP constitué par les commissions départementales de la coopération intercommunale-CDCI, créé par l'article 70 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, se distingue du statut commun aux autres OEP puisque, aux termes de la loi, les parlementaires qui y sont désignés, n'en sont pas membres mais associés aux travaux des dites commissions **sans voix délibérative**. Cette position découle de la nature spécifique de l'institution, qui est présidée par le préfet sans qu'il en soit membre et réunit des élus locaux. Elle infléchit cependant le sens de la présence des parlementaires même si elle vise à « *ne pas porter atteinte aux équilibres de celle-ci (la CDCI)* »¹. La composition des CDCI est, en effet, strictement répartie par l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales en cinq collèges représentant les différents niveaux de collectivités.

¹ Cf. rapport n° 554 (2017-2018) de M. Loïc Hervé au nom de la commission des lois.

III. LA STABILITÉ DU DOMAINE

Onze OEP avaient été supprimés au cours de la période 2017-2018, dont la majorité par l'effet de la loi du 3 août. **Une seule suppression est intervenue lors de la dernière session parlementaire**, celle du conseil national d'évaluation du système scolaire (OEP n° 316). Cependant, la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance lui a substitué le conseil d'évaluation de l'école (OEP n° 391).

D'une façon générale, il n'est pas assuré que l'ensemble des OEP actifs fonctionne de façon parfaitement satisfaisante, certains de leurs membres s'étonnant de la faible périodicité de leurs réunions ou s'interrogeant sur l'utilité de la présence des parlementaires.

Il arrive même que des nominations ne soient pas vraiment suivies d'effet, l'information transmise au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et publiée parallèlement au *Journal officiel* par le Sénat ne parvenant pas à l'OEP concerné. À titre d'exemple, le sénateur nommé le 13 mars 2019 au conseil d'administration de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie n'était toujours pas connu de cet organisme au mois d'octobre. Le Secrétariat général du Gouvernement doit rester le pivot de la transmission de l'information. À cet égard, il convient de regretter que le Président du Sénat soit saisi au mépris des règles de demandes de nomination par un ministre ou le responsable d'un organisme sans qu'en soit informé le SGG.

Par ailleurs, la suppression d'un OEP qui doit recueillir l'accord des deux assemblées, demeure encore malaisée lorsque son inutilité ou son obsolescence n'est pas parfaitement avérée. L'exercice mis en œuvre en 2018, ambitieux dans son objectif initial, l'a prouvé.

IV. UNE ANNÉE INTERMÉDIAIRE POUR L'APPLICATION DE LA PARITÉ

L'application de la parité aux désignations de sénateurs dans les OEP se révèle toujours **complexe**, tant par le champ de son intervention puisqu'elle n'est pas obligatoire pour tous les OEP, que par sa mise en œuvre dans certains organismes qui y sont soumis. Les difficultés en la matière résultent de règles, de nature législative ou réglementaire, qui viennent s'ajouter au principe général de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (applicable aux commissions et instances délibératives ou consultatives placées auprès du Gouvernement ou de la Banque de France) ou prétendent, le cas échéant, régler une période transitoire. Elles impliquent dans certains cas une coordination dans les nominations effectuées dans les deux assemblées.

Seuls 84 des 193 organismes actifs lors du renouvellement de 2017 étaient concernés, tels le comité des finances locales, la conférence nationale des services d'incendie et de secours, le conseil national d'évaluation des normes ou le conseil national de la mer et des littoraux.

Les **règles applicables**, aujourd'hui diverses, seront heureusement **bientôt unifiées** puisque l'article 2 de la loi du 3 août 2018 généralise la parité à l'ensemble des OEP en prévoyant les différents cas de figure possibles (siège unique, nombre pair ou impair de postes) et les règles s'y rapportant. L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a été fixée au prochain renouvellement des assemblées, soit pour le Sénat, en octobre 2020.

CHAPITRE VII

LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

La mise en place du scrutin électronique

L'année parlementaire 2018-2019 est la dernière au cours de laquelle l'ensemble des scrutins publics a eu lieu à l'aide de bulletins de vote.

À partir du 1^{er} octobre 2019, le scrutin public a lieu par voie électronique, à l'aide des terminaux placés sur les pupitres de chaque sénateur.

L'article 19 de la résolution du 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat a permis d'actualiser le Règlement afin de prendre en compte ce nouveau mode de votation, avec une entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2019. La mise en œuvre du scrutin électronique a lieu à droit constant en ce qui concerne le droit de vote et de délégation des sénateurs.

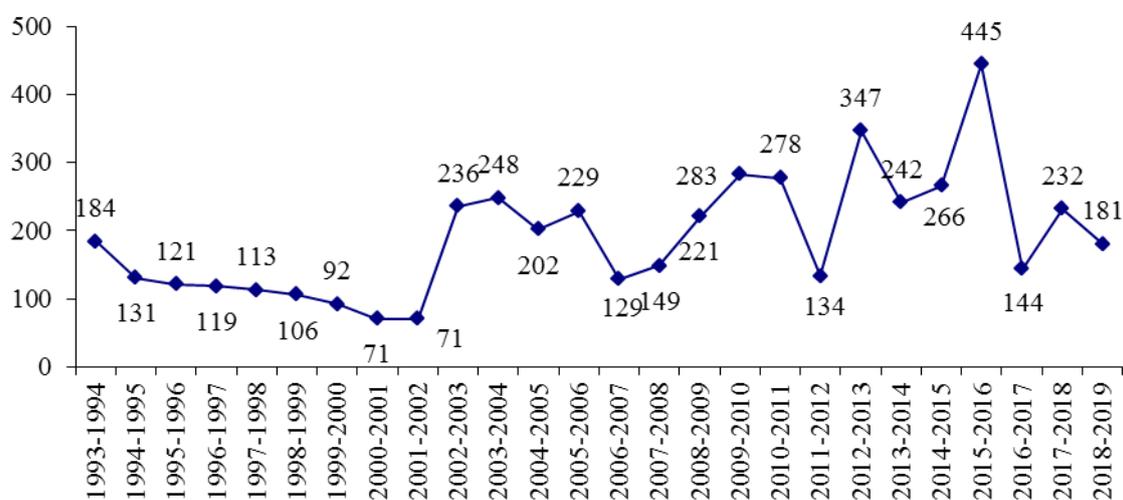
L'ancien mode de votation demeure utilisé pour les votes à la tribune, tels le vote sur le projet de loi de finances de l'année ou sur une déclaration de politique générale, ou encore l'élection du Président du Sénat. Il s'agit également de la solution de secours en cas de dysfonctionnement du scrutin électronique.

I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSSE DE 22 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, le Sénat a procédé à **181 scrutins publics**, soit un nombre en diminution de 22 % par rapport à l'année parlementaire 2017-2018 et inférieur au nombre moyen établi pour les quinze années précédentes (237 scrutins).

Nombre de scrutins publics par sessions



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.

Depuis 2011, des constantes se dégagent :

- la **stabilité relative de la proportion des scrutins de droit** dans le total des scrutins puisque cette part atteint 10 % environ pour le triennat en cours contre 8 % pour le triennat précédent ;
- le **caractère exceptionnel des demandes faites par le Gouvernement**, une par an tout au plus, par exemple pour la session 2016-2017, mais aucune pour les sessions 2017-2018 et 2018-2019.

Depuis 2014, en revanche, la **part des demandes de scrutin par les commissions**, comparée à celles émanant des groupes politiques, a **fortement augmenté** : elle est passée de 3 % au cours du triennat 2011-2014 à 38 % entre 2014 et 2017. Avec 51 demandes de scrutin formulées lors de l'année parlementaire 2018-2019, les commissions sont à l'origine de plus d'un quart des scrutins (28 %).

**Caractéristiques des scrutins publics
sur la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2019**

	Triennat 2011-2014		Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019	
	(moyenne)	(en %)	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)
Scrutins publics	241	-	285	-	232	-	181	-
dont :								
- scrutins de droit	29	12 %	22	8 %	19	8 %	24	13 %
- scrutins demandés	212	88 %	263	92 %	213	92 %	157	87 %

Répartition des scrutins demandés par auteurs de la demande ¹ :	Triennat 2011-2014		Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019	
	(moyenne)	(en %)	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)
Commissions (1)	6	3 %	100	38 %	47	22 %	51	28 %
Groupes politiques (1)	207	97 %	166	62 %	162	78 %	104	61 %
Gouvernement	< 1	ε	< 1	ε	0		0	
Scrutins solennels (2) et à la tribune					7		9	

(1) Proportion en % entre commissions et groupes politiques.

(2) Type de scrutin mis en œuvre pour la première fois le 27 janvier 2015.

Sur les **9 scrutins solennels** organisés sur décision de la Conférence des Présidents, 7 scrutins publics solennels ont eu lieu dans la salle des Conférences et 2 à la tribune pour le projet de loi de finances pour 2019 et pour le vote sur une déclaration de politique générale du Gouvernement. Ce type de scrutin ne connaît pas de variation particulière en nombre depuis sa première mise en œuvre en 2015 (9 scrutins en 2015-2016 et 7 scrutins pendant la session 2017-2018), à l'exception de l'année « électorale » 2016-2017 (3 scrutins solennels).

Scrutins solennels de la session 2018-2019

PJL Programmation justice	mardi 23 octobre 2018
PLFSS 2019	mardi 20 novembre 2018
PLF 2019 ²	mardi 11 décembre 2019
PJL PACTE	mardi 12 février 2019
PJLO Polynésie	mardi 19 février 2019
PJL Orientation des mobilités	mardi 2 avril 2019

¹ Plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

² Scrutin public à la tribune de droit.

PJL École de la confiance	mardi 21 mai 2019
PJL Santé	mardi 11 juin 2019
Déclaration de politique générale ¹	jeudi 13 juin 2019

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 2011 au 30 septembre 2019**

	Triennat 2011-2014		Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019	
	(moyenne)	(en %)	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)
Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1)	241		168		177		110	
Groupe UMP puis Les Républicains	93	39 %	86	51 %	42	24 %	44	40 %
Groupe Socialiste puis Socialiste et républicain	71	29 %	13	8 %	20	11 %	23	21 %
Groupe UCR puis UDI-UC puis UC	26	11 %	8	5 %	10	6 %	9	8 %
Groupe LaREM			0	0 %	20	11 %	13	12 %
Groupe RDSE	10	4 %	3	2 %	11	6 %	6	5 %
Groupe CRC puis CRCE	35	15 %	52	31 %	72	41 %	14	13 %
Groupe les Indépendants					2	1 %	1	1 %
Groupe Écologiste	6	2 %	6	4 %				

(1) Le total des demandes de scrutins pour l'année 2018-2019 (110 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (104 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

Sur l'année écoulée, les deux groupes ayant demandé le plus de scrutins étaient Les Républicains, avec 40 % des demandes, et le groupe socialiste et républicain, avec 21 %. Ces proportions fluctuent fortement d'une année sur l'autre : 41 % des demandes étaient le fait du groupe CRCE au cours de la session 2017-2018, contre 24 % pour le groupe Les Républicains.

a) Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2018-2019 :

- **108 scrutins** ont porté sur des **amendements** et **2** sur des **sous-amendements** ;
- **14 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **43 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**² ;
- **12 scrutins**, soit un nombre entre deux et trois fois plus élevé qu'au cours des quatre dernières sessions parlementaires, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission), qu'ils soient de droit ou sur demande ;
- **2 scrutins ont porté sur un autre sujet** : l'un sur une demande de seconde délibération, l'autre sur une déclaration de politique générale du Gouvernement.

En outre, parmi ces 181 scrutins, **22 scrutins** ont concerné des **textes financiers**, dont 13 sur le projet de loi de finances, 8 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale et 1 sur le projet de loi de finances rectificative.

b) Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Cinq textes concentrent **75 scrutins**, soit 41 % de la totalité. Il convient de noter que ces textes ont été examinés en séance à la fin de l'année parlementaire.

Il s'agit des textes suivants :

- projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé (24 scrutins) ;
- projet de loi pour une école de la confiance (20 scrutins) ;
- projet de loi de finances pour 2019 (13 scrutins) ;
- projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (9 scrutins) ;
- projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (9 scrutins).

Par ailleurs, la moitié (91 sur 181) des scrutins est concentrée sur les trois derniers mois (mai, juin et juillet) de l'année parlementaire 2018-2019.

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics portant sur les crédits d'une mission ou d'un compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

² Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur les troisième et quatrième parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale et sur la première partie du projet de loi de finances.

c) Le motif de demande de scrutin public

Lorsqu'il n'est pas de droit, le recours au scrutin public peut se justifier par la nécessité de s'assurer une majorité ou par le souhait, sur des sujets d'une importance particulière, de faire apparaître la position de chacun des sénateurs, le scrutin public donnant lieu à la publication du vote des sénateurs et à une analyse politique détaillée par groupe.

Le tableau ci-dessous récapitule les motifs possibles du scrutin public :

Motifs de demande¹ de scrutin public en 2018-2019

Motifs	« Majorité »	« Politique »	Majorité/ politique	« Scrutin de droit »	Conférence des Présidents
Total : 181	47	103	2	24	5
Proportion	26 %	56,9 %	1,1 %	13,3 %	2,8 %
Demande formulée par une commission	24	26	1		
Demande formulée par un groupe politique	24	83	3		
Groupe Les Républicains	21	23	1		
Groupe Socialiste puis Socialiste et républicain	-	22	1		
Groupe UC	2	8	-		
Groupe LaREM	1	12	-		
Groupe RDSE	-	6	-		
Groupe CRCE	-	13	1		
Groupe Les Indépendants	-	1	-		
Demande formulée par le Gouvernement	-	-	-		

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

La session 2018-2019 est la **deuxième année pleine d'utilisation de l'application ADele** de traitement automatisé et dématérialisé des délégations de vote.

¹ Plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

Au total, les groupes politiques ont déposé 2 905 délégations de vote au cours de la session ordinaire et 423 pour les sessions extraordinaires de juillet et septembre, soit un total de **3 350**, sans évolution notable par rapport à l'année précédente pour laquelle 3 265 délégations de vote avaient été enregistrées.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

Destination des délégations de vote	Session 2015-2016	Session 2016-2017	Session 2017-2018	Session 2018-2019	Variation
Commissions permanentes et affaires européennes	3 264	2 297	2 801	2 676	- 4,5 %
Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI)	189	142	89	178	+ 100 %
Délégations	108	63	100	46	- 54 %
OPECST	2	3	3	5	+ 67 %
Séance publique	446	218	272	445	+ 64 %
TOTAL	4 009	2 723	3 265	3 350	+ 2,6 %

Sur le total de 3 350 délégations de vote, 2 905 délégations, soit 87 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office, et 445 en séance publique (13 %).

Les commissions permanentes restent les destinataires principales de la procédure avec 2 642 délégations de vote (en y incluant 27 délégations pour la commission des affaires européennes), les autres commissions temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 178 délégations de vote. 46 délégations de vote ont été adressées aux délégations ainsi que 5 à l'OPECST.

CHAPITRE VIII LE DÉPÔT ET LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

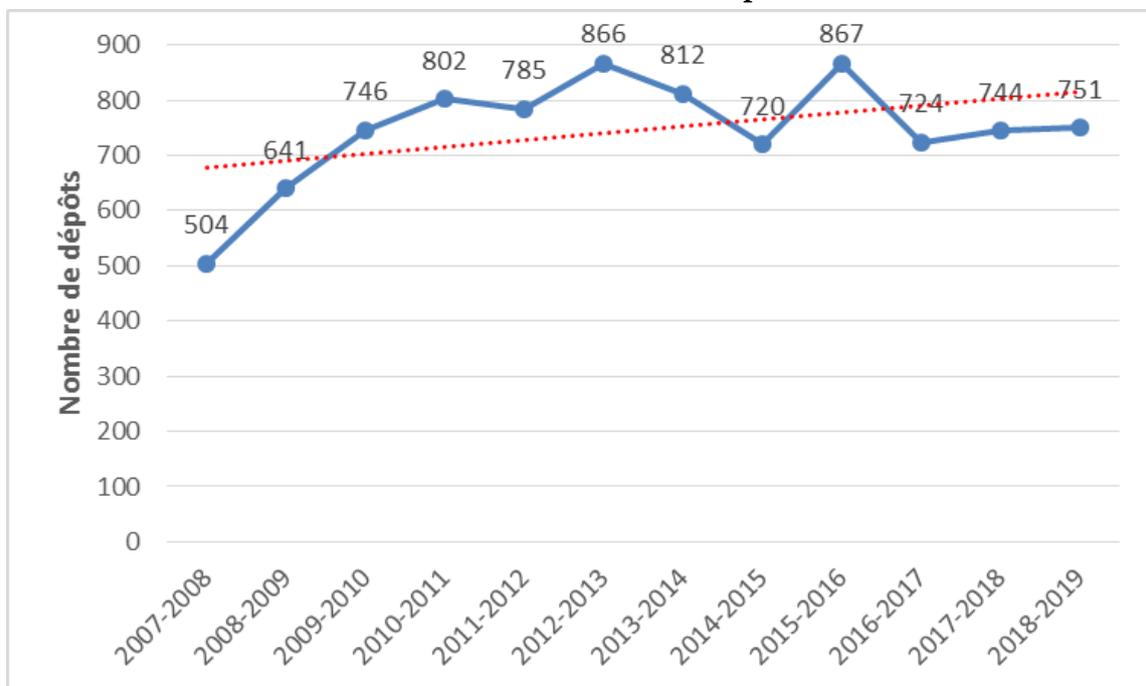
I. LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT

A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS

1. Une légère hausse du nombre des dépôts

Le **nombre de dépôts** a connu une **légère hausse**, passant de 744 documents législatifs enregistrés pendant l'année parlementaire 2017-2018 à **751 documents** pour la session écoulée, soit une hausse de 0,9 %. Cependant, avec une progression de l'ordre de 50 % en une décennie, les sessions parlementaires sont de plus en plus « fournies » en dépôts, ainsi que l'indique la courbe de tendance figurée en rouge sur le graphique ci-dessous.

Évolution du nombre des dépôts



2. Les dépôts par type de document

Les dépôts de l'année 2018-2019 par type de document se décomposent de la manière suivante :

- **284 rapports :**

- 117 rapports législatifs (dont 14 examinés selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement) ;
- 105 rapports d'information ;
- 26 rapports de commission mixte paritaire (CMP) ;
- 12 avis législatifs ;
- 11 rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;
- 6 avis budgétaires (composés au total de 54 tomes) ;
- 5 rapports sur des propositions de résolution ;
- 1 rapport de commission d'enquête ;
- 1 rapport budgétaire (composé de 3 tomes et de 37 annexes) ;

- **200 propositions de loi :**

- 183 propositions de loi ordinaire ;
- 14 propositions de loi organique ;
- 3 propositions de loi constitutionnelle ;

- **143 textes de commission :**

- 100 textes de commission permanente ou spéciale (dont 14 examinés selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement) ;
- 25 résultats des travaux de la commission (dont 10 résultats des travaux de CMP) ;

- 18 textes de CMP ;

- **80 projets de loi** (78 textes et 2 lettres rectificatives) :

- 38 projets de loi ordinaire, dont 15 projets de loi de ratification d'ordonnance ;
- 21 projets de loi autorisant la ratification de traités ou de conventions internationales ;
- 4 projets de loi organique ;
- 2 lettres rectificatives¹ ;

¹ Lettre rectificative n° 339 (2018-2019) au projet de loi d'orientation des mobilités (n° 157, 2018-2019) et lettre rectificative n° 719 (2018-2019) au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (n° 677, 2018-2019).

• **44 propositions de résolution :**

- 17 propositions de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution ;

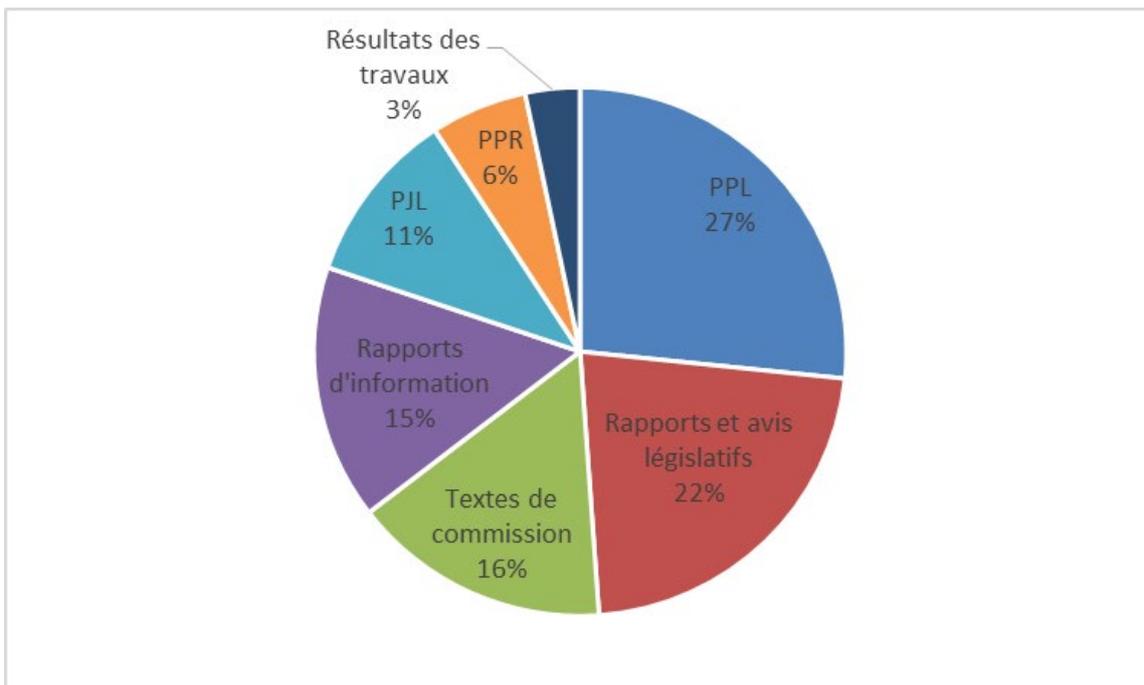
- 13 propositions de résolution européenne, en application de l'article 73 *quater* du Règlement ;

- 9 propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (dont 2 en application de l'article 6 *bis* du Règlement) ;

- 3 propositions de résolution européenne, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement ;

- 2 propositions de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat.

Répartition par type de documents parlementaires déposés en 2018-2019



Plusieurs tendances se dégagent à la lecture de ce graphique :

• les **propositions de loi** comptent pour une **part significative** de l'activité relative aux dépôts, en **nette hausse** (soit 200 dépôts au lieu de 174 en 2017-2018 et 145 en 2016-2017). Par rapport à la session 2017-2018, on observe ainsi une hausse en valeur absolue (+ 15 %) et relative (+ 3 points) ;

- le nombre de **rapports d'information** (105 dépôts contre 88 pour la session précédente) connaît une **nette hausse** par rapport à la session 2017-2018, aussi bien en valeur absolue (+ 19 %) qu'en valeur relative (+ 2,3 points) ;

- la part des **projets de loi** dans l'ensemble des documents déposés est **relativement stable**, passant de 11,6 % à 10,7 % lors de cette session. Cette stabilité se constate également en valeur absolue, de 86 à 80, soit une baisse de 6 dépôts.

3. 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 :

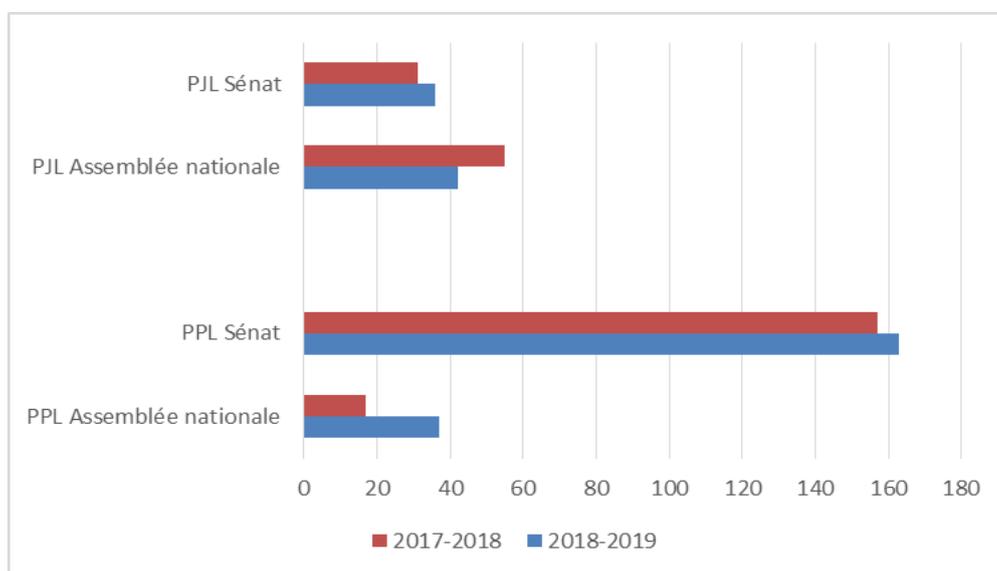
- 163 propositions de loi déposées au Sénat ;
- 37 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 36 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat, ainsi que deux lettres rectificatives ;
- 42 projets de loi transmis au Sénat.

Les principales tendances sont les suivantes :

- on observe une **stabilité** du nombre de **propositions de loi déposées** par les sénateurs, avec une hausse de seulement 6 dépôts par rapport à la session 2017-2018 (+ 4 %) ;

- les dépôts de **projets de loi** au Sénat a sensiblement **augmenté**, de 31 à 36 (+ 16,1 %). Hors conventions internationales, cette hausse est encore plus marquée, de 21 à 24 textes (+ 14,3 %). Le nombre de projets de loi transmis est quant à lui en très nette baisse, de 55 à 42 textes (- 24 %).

Évolution de la répartition des projets et des propositions de loi déposés au Sénat

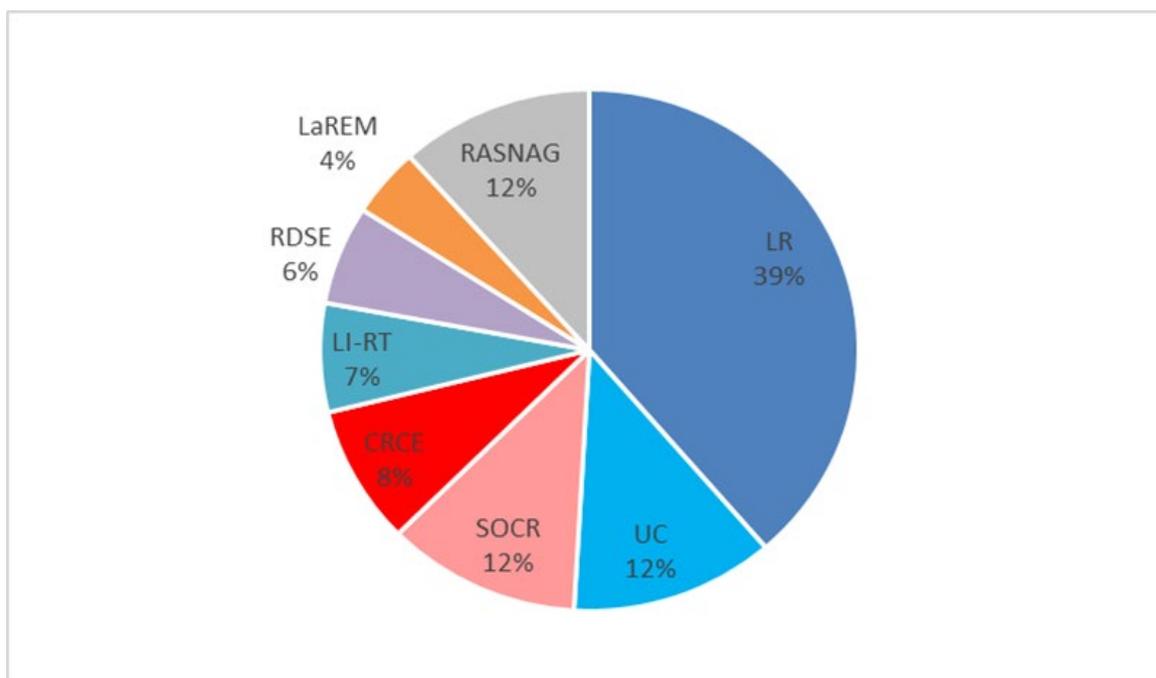


4. Les propositions de loi déposées par les sénateurs

Sur 200 propositions de loi, 163 propositions de loi ont été rédigées par des sénateurs et enregistrées à la Présidence du Sénat lors de la session 2018-2019 (les 37 autres propositions de loi correspondant à des textes en provenance de l'Assemblée nationale). Le tableau ci-dessous indique la répartition des propositions de loi en fonction de l'appartenance du premier signataire du texte :

Appartenance du premier signataire des propositions de loi déposées en 2018-2019

Groupe politique d'appartenance du 1 ^{er} signataire	Nombre de propositions de loi
Les Républicains	63
Union centriste	20
Socialiste et républicain	19
Communiste républicain citoyen et écologiste	14
Les Indépendants - République et Territoires	11
Rassemblement Démocratique et Social européen	10
La République En Marche	7
<i>Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i>	19



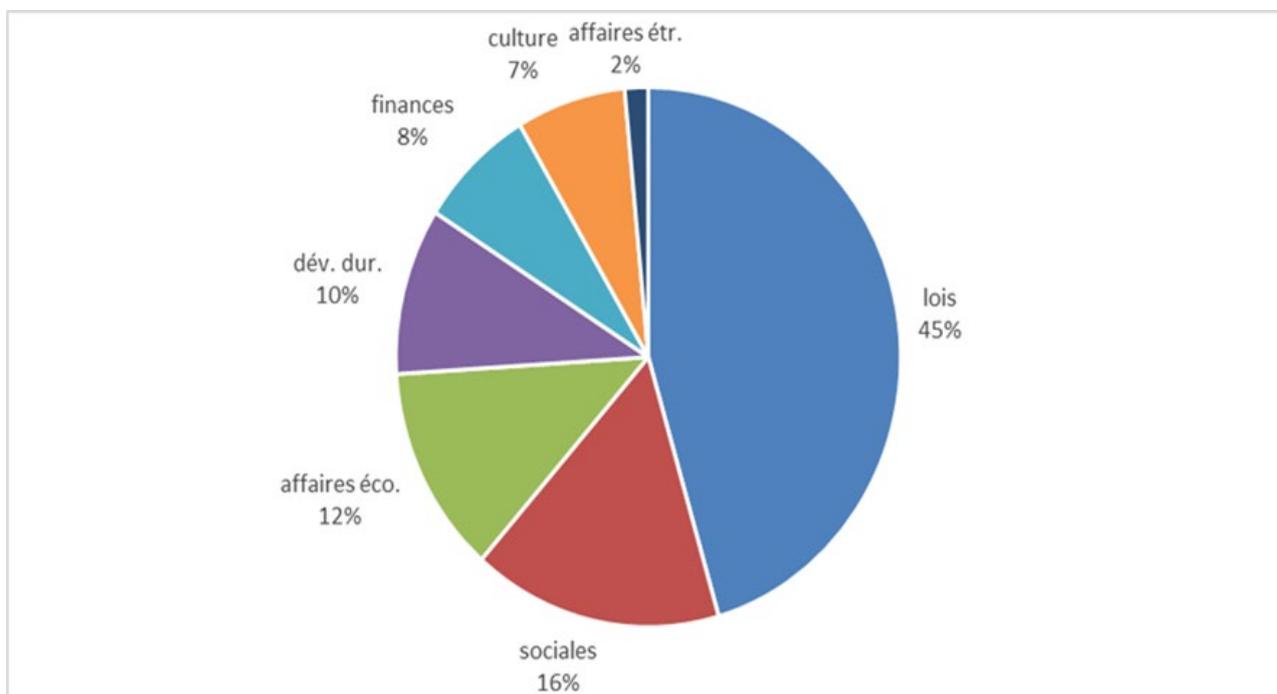
Le **groupe Les Républicains**, majoritaire au Sénat (41 % des membres), est **le plus gros producteur** de propositions de loi avec 39 % des propositions de loi déposées par un de ses membres : cette proportion est toutefois en nette baisse par rapport à la session 2017-2018 (50 %). Cette décreue relative est notamment due à la forte hausse du nombre de propositions de loi déposées par les groupes CRCE (9 % contre 3 % en 2017-2018) et Les Indépendants (7 % contre 3 % en 2017-2018). Le groupe socialiste et républicain est à l'origine de 12 % des propositions de loi (10 % en 2017-2018). La part de propositions de loi déposées par le groupe Union centriste baisse (12 % contre 17 % en 2017-2018). Celles des groupes RDSE (6 % contre 5 % en 2017-2018) et La République En Marche (4 % comme en 2017-2018) sont stables. La part des propositions de loi déposées par des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (12 %) est quant à elle bien supérieure à celle de son effectif (1 % des sénateurs).

Le tableau ci-dessous indique quant à lui la commission permanente à laquelle a été renvoyée la proposition de loi déposée par un sénateur :

Commission permanente saisie au fond	Nombre de propositions de loi
Lois	91
Affaires sociales	32
Affaires économiques	25
Aménagement du territoire et développement durable	20
Finances	15
Culture	14
Affaires étrangères	3

La **commission des lois** demeure la commission permanente saisie au fond du plus grand nombre de propositions de loi déposées par des sénateurs : 91 propositions de loi ont été envoyées à cette commission, le même nombre qu'en 2017-2018. Toutefois, en valeur relative, on observe une baisse sensible du nombre de renvois à cette commission : 46 % des propositions de loi lui ont été envoyées contre 58 % en 2017-2018. Cette forte baisse s'explique par la hausse des renvois à trois commissions en particulier : la commission des affaires sociales (16 % des renvois contre 9 % en 2017-2018), la commission des affaires économiques (12,5 % des renvois contre 7 %) et la commission du développement durable (10 % des renvois contre 6 %). La part des renvois aux commissions des finances (7 %), de la culture (7 %) et des affaires étrangères (1,5 %) est stable par rapport à 2017-2018.

Commissions permanentes saisies au fond des propositions de loi déposées par des sénateurs en 2018-2019



5. Les dépôts particuliers de la session 2018-2019

La session 2018-2019 a été marquée par de nombreux dépôts présentant des caractéristiques particulières :

- Fait inédit, le Gouvernement a déposé deux lettres rectificatives au cours d'une même session : la lettre rectificative au projet de loi d'orientation des mobilités¹ et la lettre rectificative au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique². Cette procédure – rarement mise en œuvre – il s'agit seulement des 11^{ème} et 12^{ème} lettres rectificatives déposées au Sénat sous la V^{ème} République – permet au Gouvernement de modifier le texte d'un projet de loi déjà déposé sur le bureau d'une assemblée parlementaire. Comme tout projet de loi ordinaire, la lettre rectificative est soumise au Conseil d'État, puis au conseil des ministres. Par ailleurs, le délai de six semaines entre le dépôt d'un projet de loi et son examen en séance publique prévu à l'article 42 de la Constitution s'impose à l'examen d'une lettre rectificative, ce qui explique que le Gouvernement ait engagé la procédure accélérée sur ces deux lettres rectificatives afin que le projet de loi rectifié puisse être examiné dans sa totalité dans les six semaines suivant son dépôt. Le tableau suivant recense les lettres rectificatives déposées au Sénat sous la V^{ème} République :

¹ Enregistrée à la Présidence du Sénat le 20 février 2019, sous le numéro 339 (2018-2019).

² Enregistrée à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2019, sous le numéro 719 (2018-2019).

Session	Nombre de lettre(s) rectificative(s) déposée(s) au Sénat
1959-1960	1
1978-1979	1 ¹
1981-1982	1
1988-1989	1
1992-1993	1
1993-1994	1
2004-2005	1
2005-2006	1
2006-2007	1
2013-2014	1
2018-2019	2
TOTAL	12

Par ailleurs, le Gouvernement a également déposé en 2018-2019 une lettre rectificative à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat².

- Le Conseil d'État a été saisi par le Président du Sénat, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution, de la proposition de loi n° 2 (2018-2019) de M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, ainsi que de la proposition de loi n° 8 (2018-2019) de M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de ses collègues, tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, enregistrées respectivement à la Présidence du Sénat les 2 et 3 octobre 2018. L'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi n° 2 (2018-2019), en date du 25 octobre 2018, a ensuite été publié dans le dossier législatif de la proposition de loi, ce qui n'a pas été le cas de l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi n° 8 (2018-2019). Lors de la session 2017-2018, **une seule proposition de loi** avait été **soumise pour avis au Conseil d'État**.

¹ Lettre rectificative à un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

² Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2019, sous le numéro 2032 (15^{ème} légis.).

- Le Gouvernement a engagé la **procédure accélérée** sur **deux propositions de loi sénatoriales** lors de la session 2018-2019 : sur la proposition de loi n° 2 (2018-2019) de M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique n° 43 (2018-2019) de MM. Hervé MAUREY et Jean-Claude REQUIER, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Ces deux textes ont été examinés par le Parlement au cours de la session 2018-2019, puis ont été promulgués par le Président de la République les 22¹ et 26² juillet 2018.

- **Trois textes** déposés au Sénat lors de la session 2018-2019 ont été envoyés à une **commission spéciale** : le projet de loi n° 9 (2018-2019) habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, déposés le 3 octobre 2018, et le projet de loi n° 28 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la croissance et la transformation des entreprises, déposé le 10 octobre 2018. La création de ces trois commissions spéciales a été décidée par le Sénat lors de la séance publique du 9 octobre 2018 : celle-ci étant postérieure aux dépôts des projets de loi n° 9 et 10 (2018-2019), le texte des deux projets de loi furent mis en ligne dès le 3 octobre 2018 sur le site du Sénat, sans mention de la commission de renvoi. Le 9 octobre, deux commissions spéciales ayant été créées préalablement, la mention « Envoyé à la commission spéciale » figurait sur la page de garde des deux projets de loi en ligne, envoyés en impression, dont le dépôt en date du 3 octobre 2018 fut annoncé au *Journal officiel* du 11 octobre 2018.

- Le Gouvernement a décidé de ne pas rendre public l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi n° 9 (2018-2019) habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. En dehors des projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale, ou ratifiant des ordonnances ou des conventions internationales, cette abstention fait figure d'exception depuis la déclaration du 20 janvier 2015 de M. François HOLLANDE, alors Président de la République, qui avait émis le souhait que l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi soit systématiquement diffusé.

¹Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

²Loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

- La commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République a autorisé le dépôt et la publication de la position personnelle du rapporteur. Celle-ci a pris la forme d'un deuxième tome du rapport de commission d'enquête n° 16 (2018-2019) mis en ligne sur le site du Sénat et imprimé : la page de garde de ce deuxième tome ayant toutefois précisé que la position personnelle du rapporteur « *n'engage[ait] que lui et non les autres membres de la commission d'enquête* ».

- Comme lors de la session 2017-2018, deux documents parlementaires portant deux numéros de dépôts différents (les numéros 53 et 54) ont été imprimés dans un seul volume : un seul et même texte regroupe en effet l'avis de M. Christophe-André FRASSA, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (envoyée à la commission de la culture) et le rapport de M. Christophe-André FRASSA, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Cette pratique avait également été mise en œuvre pour la première fois lors de l'examen de ces textes en première lecture : ainsi, l'avis n° 667 et le rapport n° 668 (2017-2018) avaient été publiés en seul document.

- Le groupe socialiste et républicain a déposé le 9 octobre 2018 une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France. Le groupe socialiste a fait savoir qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre de la procédure du « droit de tirage », prévue à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, de sorte que la commission des lois a uniquement à se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution. Toutefois, la commission des lois a estimé le 17 octobre 2018 que la proposition de résolution était irrecevable : la Conférence des Présidents n'a donc pas pu prendre acte de la création de la commission d'enquête. Il s'agit de la deuxième fois qu'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, déposée dans le cadre du droit de tirage, est déclarée irrecevable¹.

¹ La proposition de résolution n° 101 (2017-2018) de Mme Sylvie GOY-CHAVENT tendant à la création d'une commission d'enquête sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d'Irak et de Syrie, avait été déclarée irrecevable par la commission des lois le 13 décembre 2017.

- Le **projet de loi de finances** a été adopté en **nouvelle lecture** par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2018, à 5 h 50 du matin. La commission des finances du Sénat devait se réunir à 11 heures le même jour pour examiner le projet de loi. Toutefois, l'Assemblée nationale n'a pu transmettre le texte du projet de loi qu'à 11 h 51 au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui a alors transmis le projet de loi de finances au Sénat à 12 h 08. La réunion de la commission des finances s'étant achevée à 11 h 55, celle-ci n'a donc pas été en mesure d'adopter formellement la motion tendant à opposer la question préalable, puisque le texte n'était encore pas transmis au Sénat à l'issue de la réunion de commission. En conséquence, la commission des finances s'est réunie de nouveau à 14 heures (avant l'examen en séance publique du texte prévu à 14 h 30), une fois le projet de loi transmis, pour adopter la motion. Par ailleurs, le délai limite de dépôt des amendements de séance a été repoussé à l'issue de la discussion générale pour tenir compte de la transmission tardive du projet de loi.

- M. Gérard LARCHER a déposé une **proposition de résolution**, en tant que Président du Sénat, **visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat** : celle-ci a été enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 avril 2019 sous le numéro 458 (2018-2019). Il s'agit de la première proposition de résolution examinée dans le cadre de la **procédure de législation en commission**¹. La résolution a ensuite été examinée le 18 juin 2019 en séance publique. Il s'agit du seul dépôt de la session effectué par le Président du Sénat, contre 3 lors de la session 2017-2018.

- M. Christian CAMBON et plusieurs de ses collègues ont déposé, le 29 mai 2019, une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, exprimant la gratitude et la reconnaissance du Sénat aux membres des forces armées alliées et notamment des forces armées américaines, qui ont participé au débarquement du 6 juin 1944 en Normandie, enregistrée sous le numéro 539 (2018-2019). Deux jours plus tard, le Président de l'Assemblée nationale Richard FERRAND a déposé une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, exprimant la gratitude et la reconnaissance de l'Assemblée nationale pour les actes d'héroïsme et les actions militaires des membres des forces armées alliées ayant pris part au débarquement en Normandie, en France, le 6 juin 1944. Cosignée par plusieurs présidents de groupe, le dispositif du texte est très similaire à celui déposé au Sénat. Si la proposition de résolution sénatoriale n'a pas été inscrite à l'ordre du jour, celle de l'Assemblée nationale a été adoptée lors de sa séance du 7 juin 2019.

¹ 20 articles ont été examinés selon la procédure de législation en commission.

• **Trois textes** ont été **retirés** lors de la session 2018-2019 conformément à l'article 26 du Règlement du Sénat : la proposition de loi n° 574 (2017-2018) de M. Charles REVET relative au droit de rétractation des consommateurs dans le cadre des contrats de vente conclus sur les foires et salons, déposée le 13 juin 2019 et retirée par son auteur le 30 septembre 2019¹ ; la proposition de résolution n° 617 (2018-2019) de M. Roland COURTEAU et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 34-1 de la Constitution, concernant l'avenir du secteur hydroélectrique, déposée le 26 juin 2019 et retirée le 28 juin 2019 et la proposition de résolution européenne n° 672 (2018-2019) de Mme Gisèle JOURDA, présentée en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050, déposée le 16 juillet 2019 et retirée par son auteur le 26 juillet 2019. Deux retraits avaient été enregistrés lors de la session 2017-2018.

• 9 textes ont été **rectifiés** à la suite de **leur publication** :

- 5 propositions de loi : les textes n°s 216, 472, 623, 701 et 704 ;
- 2 projets de loi déposés au Sénat (modifiés par lettres rectificatives) : les textes n°s 157 et 677 ;
- 1 projet de loi adopté par l'Assemblée nationale : le n° 146 ;
- 1 texte de commission : le n° 600.

L'ensemble de ces textes portent donc la **mention « rect. »** à la suite de leur numéro, à l'exception de la proposition de loi n° 472 qui a été rectifiée deux fois et qui porte donc désormais le numéro « 472 rect. *bis* ». Il s'agit de la troisième fois seulement depuis la session 2008-2009 qu'un même texte est rectifié deux fois².

• 248 parlementaires ont cosigné la proposition de loi, présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2018 sous le numéro 1867 (15^{ème} législature). Il s'agit de la deuxième fois qu'une telle proposition de loi est déposée sur le bureau d'une assemblée parlementaire, mais de la première fois que cela se produit à

¹ M. Charles REVET a informé la division des lois qu'il souhaitait retirer sa proposition de loi le 30 septembre 2019. Or, ce dernier ayant démissionné de son mandat de sénateur le lendemain, sa proposition de loi serait quoi qu'il arrive devenue caduque le lendemain de sa démission, en application de l'article 28, alinéa 2, du Règlement, celui-ci en étant l'unique auteur.

² Proposition de loi n° 598 rect. bis (2008-2009) de M. Claude DOMEIZEL et plusieurs de ses collègues, portant diverses dispositions relatives au financement des régimes d'assurance vieillesse des fonctions publiques hospitalière et territoriale et proposition de loi n° 169 rect. bis (2012-2013) de Mme Annie DAVID et plusieurs de ses collègues, portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives.

l'Assemblée nationale¹. 118 sénateurs figurent parmi la liste des cosignataires de ce texte : il s'agit de la première fois sous la V^{ème} République que des sénateurs sont signataires d'une proposition de loi qui n'est pas déposée au Sénat. En effet, « *une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution peut être déposée sur le Bureau de l'une des assemblées par des parlementaires appartenant aux deux chambres* »² : ce cas de figure ne pouvant se produire que dans le cadre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Inversement, un député (Nicolas DUPONT-AIGNAN) avait déjà cosigné une proposition de loi déposée au Sénat, lors du dépôt de la proposition de loi n° 459 (2017-2018). S'agissant d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, les sénateurs souhaitant cosigner cette proposition étaient invités à contacter la direction de la Séance de l'Assemblée nationale.

6. Une saisonnalité marquée des dépôts

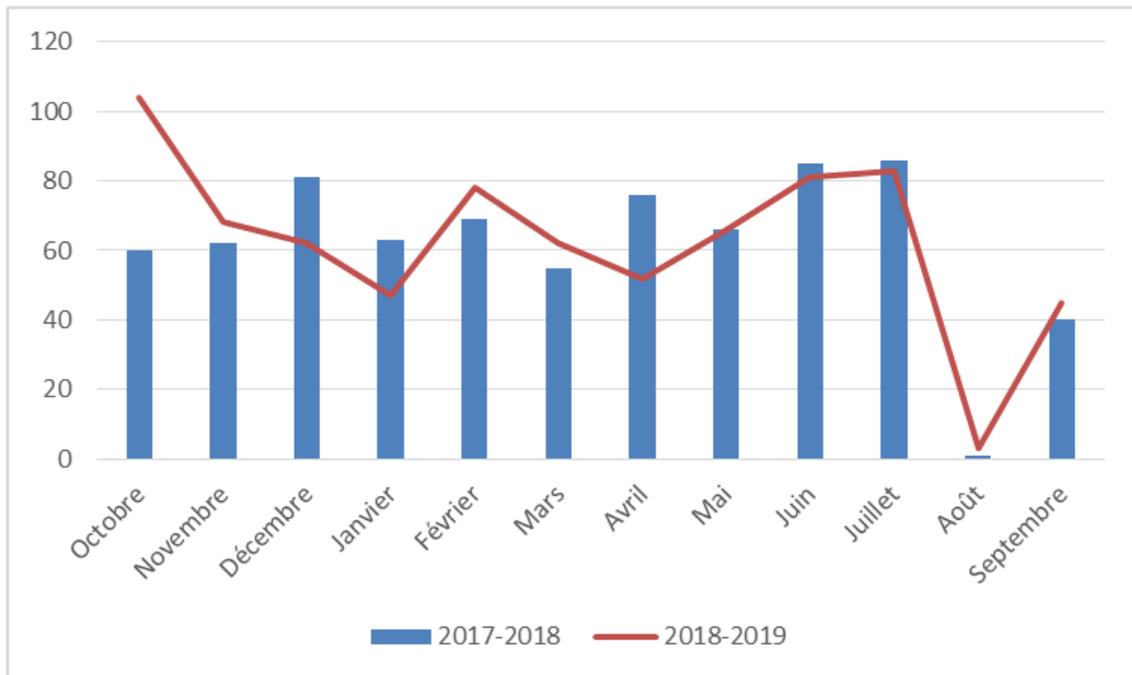
La fréquence mensuelle des dépôts de documents législatifs a suivi le rythme du travail sénatorial avec une période d'accalmie en août et en septembre 2019 (avec 3 dépôts en août et 45 en septembre), du fait de la suspension des travaux parlementaires. À l'inverse, les pics d'activité ont pu être observés en octobre (104 dépôts) en raison du nombre important de re-dépôts de propositions de loi devenues caduques le 1^{er} octobre en application de l'article 28, alinéa 2, du Règlement ; en juin (81 dépôts) et juillet (83 dépôts), en raison de l'ordre du jour chargé lors de la fin de la session ordinaire et lors de la première session extraordinaire. Ces trois mois concentrent plus du tiers des dépôts de la session.

Si le nombre de dépôts est sensiblement équivalent en 2018-2019 par rapport à 2017-2018 (751 contre 744), leur répartition tout au long de la session est toutefois différente, avec un nombre de dépôts en octobre 2018 bien plus important (104) qu'en octobre 2017 (60) : en effet, en octobre 2017, en raison du renouvellement du Sénat, beaucoup de propositions de loi caduques n'avaient pu être redéposées compte tenu des départs des sénateurs auteurs de ces textes. À l'inverse, les mois de décembre, janvier et avril ont été moins prolifiques en 2018-2019 que lors de la session 2017-2018, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

¹ La proposition de loi de MM. Nicolas DUPONT-AIGNAN, député, et Jean Louis MASSON, sénateur, visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France, enregistrée à la Présidence du Sénat le 20 avril 2018 sous le numéro 458 (2018-2019) fut la première proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

² Rapport n° 632 (2012-2013) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant application de l'article 11 de la Constitution, page 14.

Répartition mensuelle des dépôts



B. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR TYPE DE COMPÉTENCE ET DE THÉMATIQUE

1. La répartition de l'examen ou de l'adoption des dépôts entre les différents organes du Sénat

Les documents déposés ont été renvoyés et/ou examinés par les organes suivants, par ordre décroissant :

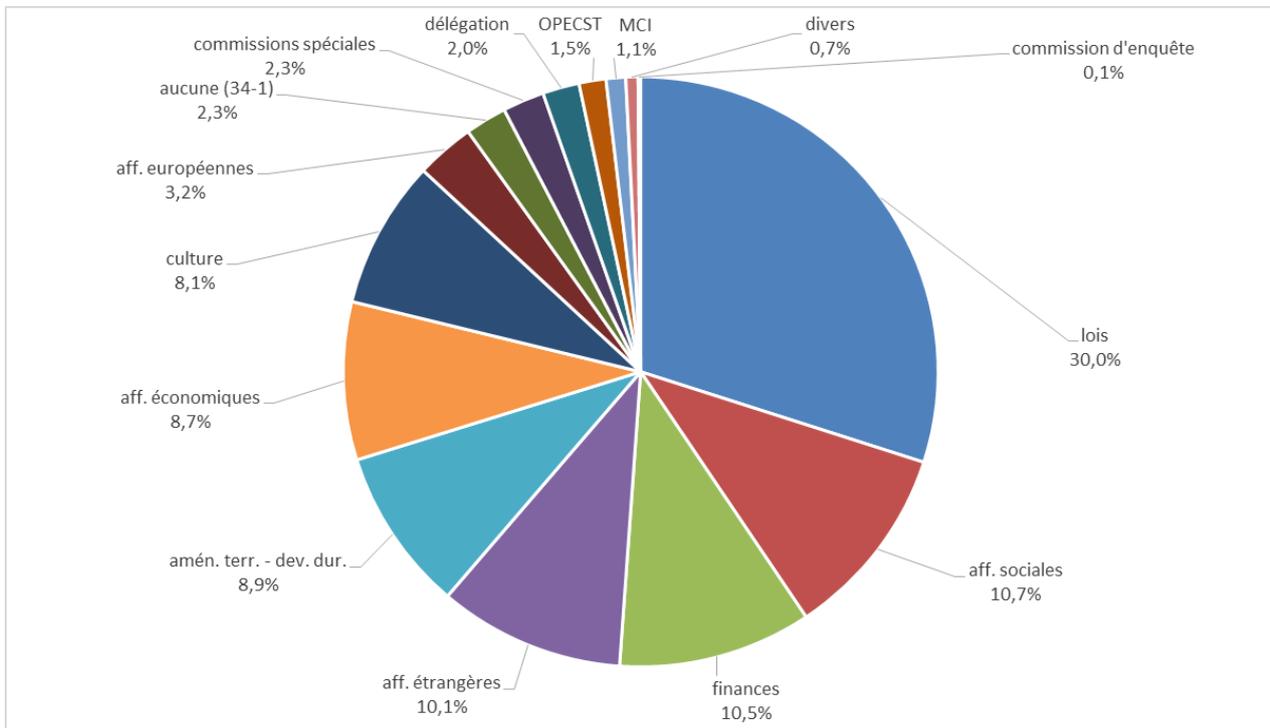
- commission des lois (225) ;
- commission des affaires sociales (80) ;
- commission des finances (79) ;
- commission des affaires étrangères (76) ;
- commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (67) ;
- commission des affaires économiques (65) ;
- commission de la culture (61) ;
- commission des affaires européennes (24) ;
- commissions spéciales (17) ;
- délégations (15) ;

- OPECST (11) ;
- missions communes d'information (8) ;
- divers (5) : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), rapport sur le bilan de l'application des lois, commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne ;
- commission d'enquête (1).

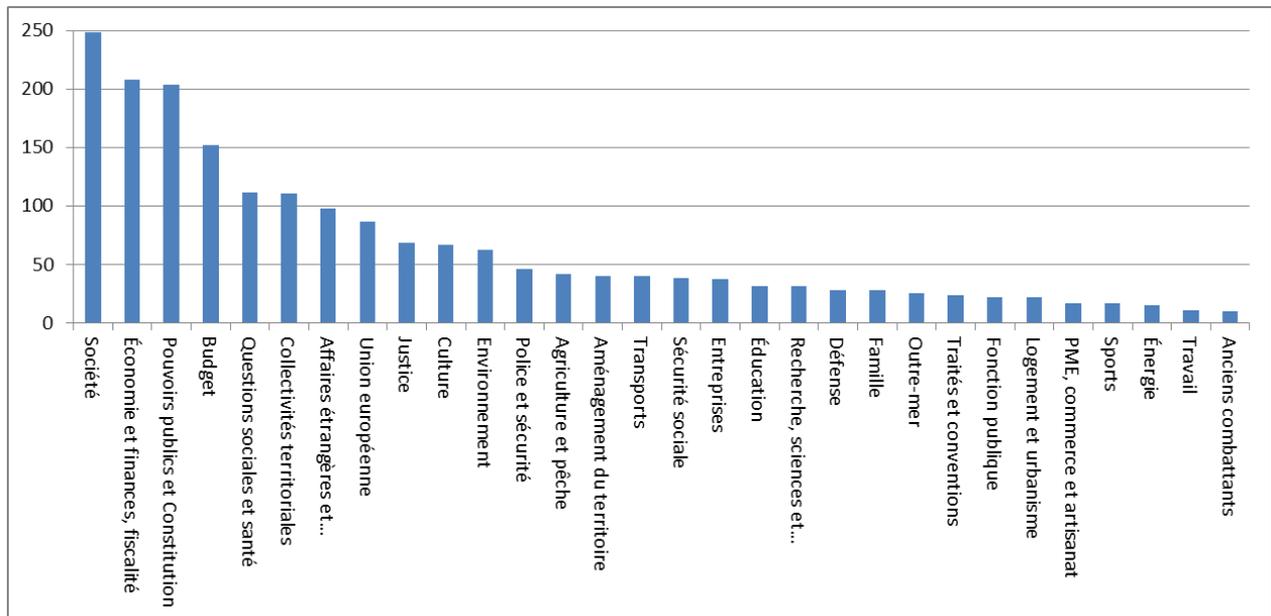
Il convient de rappeler que les 17 propositions de résolution, présentées en application de l'article 34-1 de la Constitution, n'ont pas donné lieu à un renvoi à l'une de ces instances.

Avec 653 documents renvoyés et/ou examinés, les sept commissions permanentes sont à l'origine de près de 87 % des textes ou rapports déposés (contre 89 % l'année dernière), la commission des lois étant en tête avec 225 documents et 30 % des dépôts (263 documents et 35 % des dépôts en 2017-2018), suivie par la commission des affaires sociales (80 dépôts) et la commission des finances (79 dépôts).

Répartition des dépôts de la session 2018-2019 entre les différents organes du Sénat



2. La thématique des dépôts



Les données présentées ci-dessus correspondent aux **30 thèmes** qu'il est possible de renseigner dans l'application *DosRap*. Ce document 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 constate, comme chaque année, une nette prédominance des thématiques liées aux questions de société, à l'économie, aux finances, à la fiscalité et aux pouvoirs publics.

II. LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Les publications comportent, d'une part, tous les documents législatifs *stricto sensu* et les rapports d'information qui font l'objet d'un dépôt, et d'autre part, les autres documents parlementaires, au sens large, qui ne sont pas enregistrés, tels que les comptes rendus des commissions et des débats, les textes adoptés en séance publique et les documents de travail du Sénat.

A. UN VOLUME GLOBAL DE PAGES PUBLIÉES EN HAUSSE

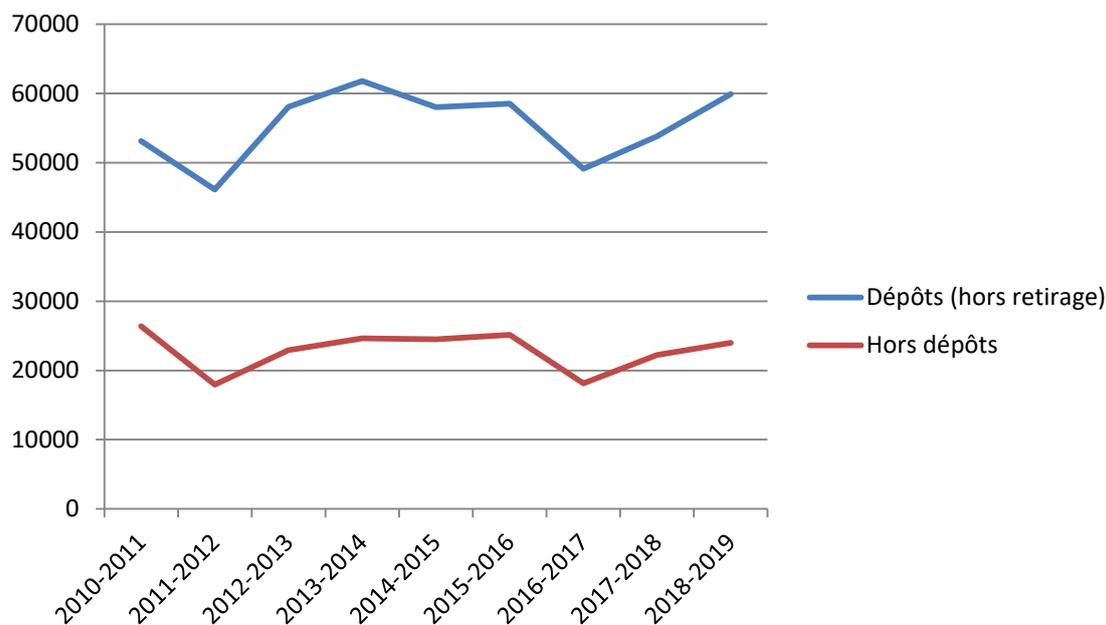
Tous documents confondus, le nombre de pages publiées par le Sénat en 2018-2019 s'est établi à **81 196** pages. Ce mouvement correspond à une hausse contenue à 6,76 % par rapport à la session précédente.

Ce volume concerne pour 73,8 % des documents déposés (59 920 pages) et pour 26,2 % des documents dits « hors dépôts » (21 276 pages). La production de ces derniers est légèrement inférieure au résultat de la session précédente (22 239 pages), la hausse globale du nombre de pages publiées est donc imputable aux documents déposés (cf. tableau ci-dessous).

Évolution du nombre total de pages publiées

Sessions	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Dépôts	58 072	61 816	58 028	58 519	49 112	53 817	59 920
Hors dépôts	22 952	24 630	24 510	25 165	18 122	22 239	21 276
Total	81 024	86 446	82 538	83 684	67 234	76 056	81 196
Évolution sur un an (en %)	26,41 %	6,69 %	- 4,52 %	1,39 %	- 19,66 %	+ 13,12 %	+ 6,76 %

Évolution du nombre de pages publiées pour la session 2018-2019



B. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS DÉPOSÉS

La publication des projets de loi est la raison majeure de la hausse du volume publié.

1. La répartition typologique du nombre de pages publiées

Par type de document déposé, la **hausse totale** de 11 % des pages publiées est due principalement aux projets de loi (+ 74 % de pages). Plusieurs motifs peuvent expliquer cette progression. Certes, le nombre de projets a diminué de quatre unités (80 en 2018-2019 contre 86 l'année précédente) mais ils ont été plus nombreux à être déposés en premier lieu au Sénat (36 au lieu de 31 en 2017-2018). La pagination des documents correspondants est donc plus importante puisque ceux-ci comprennent en annexe l'étude d'impact du projet. Par ailleurs, la longueur des textes déposés a été en moyenne plus élevée qu'au cours des deux sessions précédentes comme il l'a été indiqué plus haut (*cf.* chapitre I).

Les propositions de loi et de résolution ainsi que les rapports d'information présentent eux aussi un accroissement – mais moindre – des pages publiées, de 26 % et 28 % respectivement par rapport à l'année parlementaire 2017-2018.

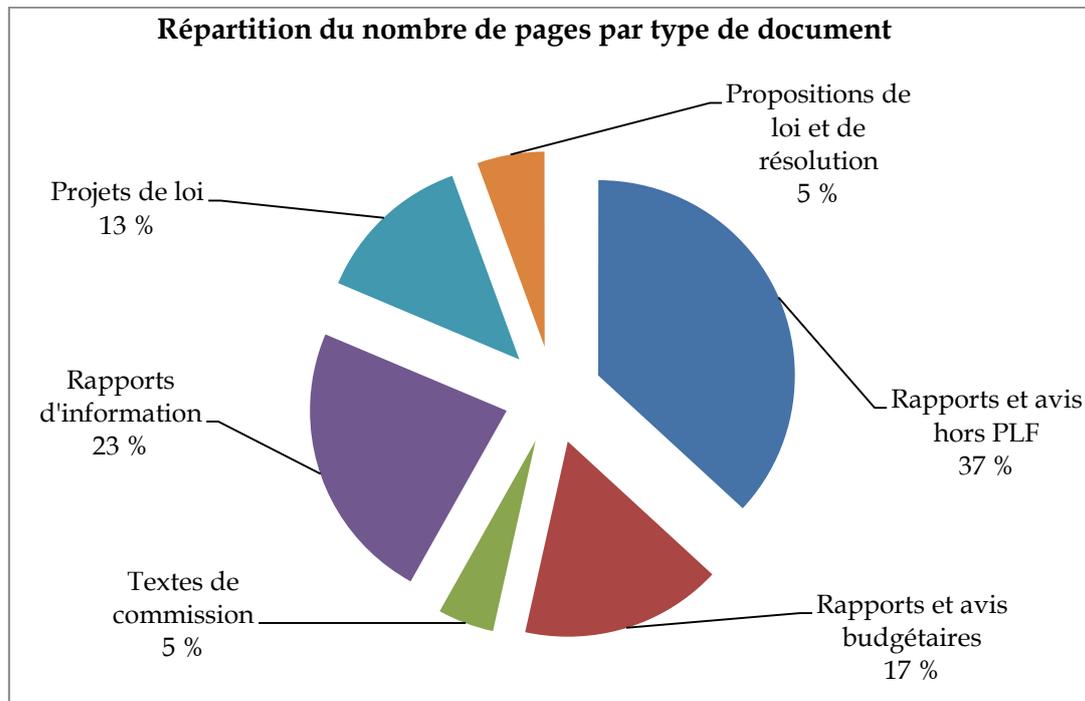
En revanche, les textes de commission contribuent à une diminution de 14 % du nombre des pages publiées tandis que les rapports et avis législatifs hors projet de loi de finances marquent un fléchissement de 6 %.

Récapitulatif de l'évolution du nombre de pages publiées

Documents	2017-2018	2018-2019	Évolution
Rapports et avis hors PLF	23 518	22 102	- 6 %
Rapports et avis budgétaires	9 083	9 945	+ 9 %
Textes de commission	3 202	2 762	- 14 %
Rapports d'information	10 881	13 967	+ 28 %
Projets de loi	4 488	7 822	+ 74 %
Propositions de loi et de résolution	2 645	3 322	+ 26 %
Total	53 817	59 920	+ 11 %

En proportion, les rapports et avis législatifs, hors PLF, représentent 37 % de l'ensemble des pages publiées, soit une baisse significative par rapport à 2017-2018 où ils constituaient 44 % du total. Cette évolution est d'autant plus remarquable que si le nombre de projets de loi n'a diminué que de deux unités, celui des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour, qu'elles aient été déposées par des sénateurs ou transmises par l'Assemblée nationale, s'est élevé à 58 au lieu de 42 en 2017-2018. En y joignant les documents budgétaires (17 % comme l'année dernière), la part des rapports et avis atteint 54 %.

A contrario, la part des rapports d'information a légèrement augmenté (23 % contre 20 % en 2017-2018). Les projets de loi représentent, eux, 13 % des publications (contre 8 % l'année précédente) et les propositions de loi et de résolution seulement 5 %.



2. Des documents déposés plus nombreux et globalement plus volumineux

Si, le nombre de documents déposés a très faiblement crû de 0,9 %, la hausse du nombre de pages publiées de 11,3 % s'explique essentiellement par un nombre de pages plus substantiel pour chaque volume, soit + 5,9 %, ou pour chaque document, soit + 10 %, par rapport à la session 2017-2018.

Évolution du nombre de pages publiées pour les documents déposés

Sessions	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre de documents déposés	866	812	720	867	724	744	751
Nombre de pages publiées	58 072	61 816	58 028	58 519	49 112	53 817	59 920
Nombre de pages par document	67,1	76,2	80,6	67,5	67,8	72,3	79,7
Évolution du nombre de pages publiées	+ 25,9 %	+ 6,4 %	- 6,1 %	+ 0,8 %	- 19,7 %	+ 9,6 %	11,3 %

En comptabilisant notamment le nombre de tomes que comportent les documents déposés, la quantité de volumes¹ publiés en 2018-2019 s'élève à **826** qui se répartissent ainsi :

- 240 pour des propositions de loi ou de résolution, pour 3 322 pages ;
- 184 pour des rapports législatifs, de CMP ou avis, pour 22 102 pages ;
- 109 pour des textes et résultats des travaux de commission, pour 2 762 pages ;
- 97 pour des rapports et avis budgétaires, pour 9 945 pages ;
- 112 pour des rapports d'information, pour 13 967 pages ;
- 84 pour des projets de loi, pour 7 822 pages.

Le nombre de volumes relatifs aux rapports législatifs est en légère augmentation (184, contre 178 en 2017-2018). Le nombre de rapports d'information est également en hausse, 112 contre 88 en 2017-2018.

Malgré une baisse significative du nombre de pages par document depuis 2016-2017 (146 pages), les rapports d'information restent les documents les plus volumineux, présentant en moyenne 125 pages par volume contre 80 pages tous types de document confondus.

¹ Le nombre de volumes diffère du nombre de documents enregistrés : certains de ces derniers comportent plusieurs tomes et d'autres, commun à l'Assemblée nationale, sont imprimés par celle-ci. Par ailleurs, certains documents déposés lors de la session 2018-2019 n'étaient pas encore publiés au 1^{er} octobre 2019.

Évolution du nombre de pages publiées par types de document déposé

Sessions	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Evolution 2018-2019/2017-2018
Rapports et avis hors PLF	23 622	23 312	28 198	25 748	13 852	23 518	22 102	- 6 %
Rapports et avis budgétaires	7 834	7 688	7 878	9 626	7 631	9 083	9 945	+ 9 %
Textes de commission	3 174	3 870	3 538	3 936	1 354	3 202	2 762	- 14 %
Rapports d'information	12 898	17 974	9 456	11 994	19 913	10 881	13 967	+ 28 %
Projets de loi	4 660	7 708	6 272	7 318	4 114	4 488	7 822	+ 74 %
Propositions de loi et de résolution	3 340	2 824	2 660	1 620	3 101	2 645	3 322	+ 26 %

À noter que la version papier de certains rapports se complète d'une version numérique sous forme de clés USB. Il s'agit principalement des rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer¹.

3. Les éléments du volume des publications

Les publications les plus volumineuses de la dernière session présentent des caractères communs selon qu'il s'agisse de rapports législatifs ou de rapports d'information.

a) La consistance des tableaux comparatifs

En ce qui concerne les rapports législatifs les plus volumineux, la partie prédominante de ces documents est constituée par les tableaux comparatifs :

- le rapport n° 254 en première lecture de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises comporte **3 tomes, 2 634 pages** dont 888 pages pour le très bref exposé général de 7 pages et l'examen des articles, 280 pour le compte rendu des travaux de la commission et 1 462 pages pour le tableau comparatif (tome III).

¹ C'est le cas pour les trois rapports d'information nos 348, 439 et 557 comprenant jaquette et clé USB.

En nouvelle lecture, alors que la commission spéciale a adopté une motion tendant à opposer la question préalable, 800 des 850 pages du rapport (n° 415) sont consacrées au tableau comparatif ;

- le rapport n° 111 de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 est constitué de **3 tomes et 1 776 pages**. Le tome III consacré au tableau comparatif contient 1 015 pages. Les comptes rendus de la commissions totalisent 168 pages, 41 pour l'examen du rapport et 127 pour les auditions ;

- le rapport n° 524 de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé comporte **932 pages** dont la moitié pour le tableau comparatif.

b) La part des comptes rendus des travaux d'information

Pour les deux rapports d'information qui comptent le plus grand nombre de pages, la publication du compte rendu des auditions auxquelles ont procédé les instances au cours de leurs travaux, représentent respectivement près des deux tiers et des trois quarts du total :

- le rapport d'information n° 529 de la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions est constitué de **2 tomes, 798 pages** dont 290 pour le rapport proprement dit et 508 pages pour les auditions ;

- le rapport d'information n° 324 de la mission d'information créée par la commission des lois sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements comprend **2 tomes, 754 pages** dont 546 pour le compte rendu des auditions.

C. UN TASSEMENT SENSIBLE DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS HORS DÉPÔT

Le nombre des pages publiées pour les documents « hors-dépôt » s'établit à 21 276 pages, en légère décreue (- 4,33 %) par rapport à la session précédente (22 239 pages).

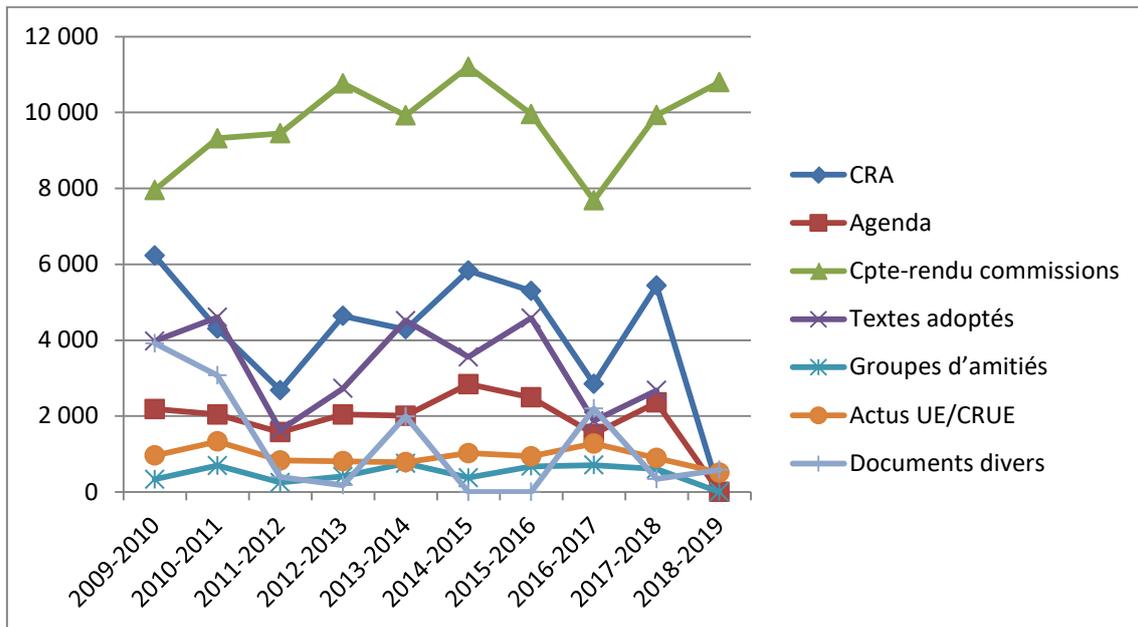
Ce mouvement doit s'apprécier à l'aune des deux faits suivants :

- la publication de l'agenda de la Séance est totalement dématérialisée depuis le 1^{er} octobre 2018 grâce à la mise en place d'un agenda numérique en ligne, lequel ne se présente plus sous la forme de pages publiées mais sous celle de fenêtres applicatives. Le périmètre des documents hors dépôt en est d'autant réduit et la production de 2 356 pages constatée pour la précédente année ramenée à zéro pour la session 2018-2019 ;

- à l'inverse, les publications des comptes rendus de commission et des textes adoptés en séance publique ont augmenté, résultant logiquement pour ces derniers de la hausse précédemment évoquée du nombre global des pages publiées des projets et propositions de loi correspondants. Ainsi qu'il l'a été précédemment analysé (cf. chapitre I), les textes examinés par le Sénat au cours de la navette parlementaire, ont, en moyenne, à la fois augmenté en nombre d'articles (+ 134,7 %) et en volume (+ 106,6 % pour le nombre de caractères).

Évolution du nombre de pages publiées par types de documents hors dépôts

Type de document	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
CRA	2 682	4 636	4 284	5 832	5 296	2 851	5 435	5 229
Agenda	1 576	2 040	2 010	2 842	2 492	1 530	2 356	0
Cpte-rendu commissions	9 448	10 766	9 920	11 202	9 960	7 684	9 930	11 293
Textes adoptés	1 628	2 726	4 516	3 556	4 583	1 872	2 678	3 387
Groupes d'amitiés	252	410	756	378	675	710	604	267
Actus UE/CRUE	830	808	784	1 026	939	1 278	892	511
Documents divers	392	178	1 990	0	1 194	2 197	344	589
Total	16 808	21 564	24 260	24 836	23 945	18 122	22 239	21 276
Évolution	- 33,75 %	28,30 %	12,50 %	2,37 %	- 3,59 %	- 24,32 %	22,72 %	- 4,33 %



Enfin, à titre informatif, il convient de souligner que parallèlement à la dématérialisation complète de l'agenda désormais en ligne, le processus de publication des comptes rendus analytiques a été complètement internalisé depuis septembre 2018 puisqu'ils sont désormais imprimés par l'atelier de reprographie du Sénat, conformément au programme global de dématérialisation, d'impression à la demande et de déconcentration des publications, destiné à réduire les tirages papier et rationaliser la chaîne de traitement entre les différentes directions productrices de documents.

D. LA DIFFUSION SUR INTERNET DES PUBLICATIONS

Pour les lecteurs, l'accès aux documents législatifs et parlementaires s'effectue principalement par la consultation du site internet du Sénat sur lequel sont mis en ligne les dossiers législatifs et l'ensemble des documents déposés. La diffusion papier de ces documents reste cependant accessible, à titre payant, par la voie de la librairie en ligne ouverte sur le site.

Pendant la session 2018-2019, 28 millions de visiteurs ont consulté le site internet du Sénat. Près de **4 millions d'entre eux ont consulté les publications** législatives et les rapports d'information, ce qui représente 4,8 millions de pages vues.

Malgré un nombre considérable de consultations des documents législatifs mis en ligne¹, on constate, depuis la session 2016-2017, une baisse du nombre de visiteurs en raison d'une perte de référencement dans les moteurs de recherche. En effet, ils étaient 9 millions en 2016-2017 mais ils n'étaient plus que 7 millions en 2017-2018, soit 22 % de moins et 4 millions pour la session 2018-2019, soit une baisse de 43 %.

Un niveau élevé de consultations du site internet du Sénat se confirme malgré tout pour cette session 2018-2019, aussi bien pour les rapports législatifs (1,6 million de visiteurs, soit 1,9 million de pages vues) que pour les rapports d'information. Pour ces derniers, le nombre le plus important de pages vues concerne le tome 1 du rapport n° 324 sur l'affaire Benalla avec 9 388 consultations.

La diffusion des rapports (législatifs ou d'information) en version imprimée est aujourd'hui essentiellement réservée à l'usage interne du Sénat (112 exemplaires imprimés en moyenne, pour chaque rapport, pour le tirage initial, 67 pour les retirages internes et 43 à la demande des sénateurs) et à **la librairie en ligne** dont les ventes se sont élevées à 315 ouvrages pendant la session 2018-2019, soit 172 commandes. La mise en ligne des synthèses des rapports d'information et des rapports législatifs, sous la forme d'un « quatre pages », permet à l'internaute de rapidement s'informer sur le contenu de ces documents.

Il est utile de souligner que les consultations des documents sur internet ne se réduisent pas aux dernières mises en ligne : le quatrième rapport législatif le plus consulté lors de la dernière session avait été déposé le 13 mai 1998, ce qui conforte la richesse du fonds documentaire du site du Sénat et la valeur de son contenu.

¹ La feuille de dépôt numérique directement accessible sur le site internet du Sénat permet l'accès à tous les dépôts effectués depuis la session 1958-1959, sous forme de fac-similés numérisés au format pdf pour les sessions les plus anciennes.

**Consultations des rapports sur le site www.senat.fr
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**

Rang	Les 10 rapports les plus consultés	Nombre de consultations
1	Rapport d'information n° 324 ¹ de Mme Muriel JOURDA et M. Jean-Pierre SUEUR, <i>au nom de la commission des lois</i> , sur la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - tome 1 (rapport).	9 388
2	Rapport d'information n° 35 de M. Philippe MOUILLER, fait <i>au nom de la commission des affaires sociales</i> , par le groupe de travail sur le financement de l'accompagnement médico-social des personnes handicapées.	5 579
3	Rapport d'information n° 511 de MM. Ronan DANTEC et Jean-Yves ROUX, <i>au nom de la délégation sénatoriale à la prospective</i> , sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050.	5 393
4	Rapport n° 737 de MM. Michel LAUGIER, sénateur et Laurent GARCIA, député, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse.	4 184
5	Rapport n° 727 de Mme Marta de CIDRAC, <i>au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable</i> , sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.	3 865
6	Rapport n° 16 de M. Pierre-Yves COLLOMBAT, au nom de la commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.	3 651
7	Rapport d'information n° 324 de Mme Muriel JOURDA et M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, sur la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - tome 2 (comptes rendus des auditions).	2 663
8	Rapport d'information n° 17 de M. Philippe BONNECARRÈRE, <i>au nom de la commission des affaires européennes</i> , sur l'extraterritorialité des sanctions américaines.	2 570

¹ Ce rapport d'enquête n° 324, tome 1, est aussi le rapport le plus vendu par la librairie en ligne du Sénat, soit 22 ventes.

Rang	Les 10 rapports les plus consultés	Nombre de consultations
9	Rapport d'information n° 528 de M. Laurent DUPLOMB, fait au nom de la commission des affaires économiques, par le groupe d'études « Agriculture et alimentation », sur la place de l'agriculture française sur les marchés mondiaux.	2 504
10	Rapport d'information n° 110 de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la revitalisation de l'échelon communal.	2 503

III. LA STABILITÉ DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT

Les rapports au Parlement constituent une catégorie très singulière. de documents. Ils obéissent à la procédure d'enregistrement à la Présidence du Sénat, comme le sont les textes et rapports parlementaires déposés sur le Bureau du Sénat, mais ce sont des documents établis et transmis par le Gouvernement pour répondre à la demande du législateur : il s'agit donc de l'application d'une disposition législative expresse qui fixe le contenu du rapport et le délai dans lequel ce dernier doit être transmis.

Leur nombre ne varie guère d'une année à l'autre. Des demandes de rapports sont introduites chaque année dans divers projets ou propositions de loi, soit qu'elles figurent dans le texte initial, soit qu'elles résultent de l'adoption d'un amendement malgré les réserves traditionnellement exprimées par les commissions compétentes concernées. Certains textes récents ont aussi prévu la transmission aux assemblées parlementaires ou à leurs commissions compétentes de divers tableaux, avenants ou contrats.

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, ont été déposés :

- **60 rapports uniques** (+ 4 par rapport à 2017-2018) ;
- **31 rapports périodiques** (- 4 par rapport à 2017-2018) ;
- **6 rapports** de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, relatifs à la **mise en application réglementaire des textes législatifs** (- 3) ;

soit un total de **97 rapports, en diminution de 3 % par rapport à l'année précédente.** Cet effectif s'inscrit cependant dans la moyenne annuelle des dix dernières années (101 rapports/an).

La publicité des rapports n'est pas systématique. Il appartient en principe à la commission compétente d'en décider.

Rapports déposés
(2009-2019)

Type de rapports Session parlementaire	Rapports périodiques	Rapports uniques	Rapports d'application des lois (art. 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004)	Total des rapports déposés
2009-2010	49	23	24	96
2010-2011	39	29	22	90
2011-2012	46	26	44	116
2012-2013	38	26	13	67
2013-2014	33	37	17	87
2014-2015	19	79	17	115
2015-2016	27	80	14	121
2016-2017	26	81	14	121
2017-2018	35	56	9	100
2018-2019	31	60	6	97
Moyenne annuelle des 10 dernières années				101