



LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2022 – 30 septembre 2023)

RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT



TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat

Paris, le 26 janvier 2024

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur l'activité du Sénat en séance plénière au cours de l'année parlementaire 2022-2023.

Ce rapport se décline en trois volets.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2022-2023, année parlementaire marquée par la place centrale du Sénat dans la fabrique de la loi.

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'en assurer une meilleure diffusion et de contribuer à valoriser les travaux de la Haute assemblée.

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

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

* *
*

LA DIRECTRICE

Place centrale du Sénat dans l'élaboration de la loi et initiative parlementaire renforcée : telles sont les caractéristiques majeures de l'année parlementaire 2022-2023, première année du nouveau quinquennat.

L'importance du **Sénat dans la fabrique de la loi** est illustrée par quatre données :

- **près de 30 % des textes** (hors conventions) définitivement adoptés au cours de la session **sont issues de propositions de loi sénatoriales (27,3 %)**. Il s'agit d'un **record sous la V^e République** ;
- **72 %** des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale, hors textes financiers, contre 66 % pour la session précédente. En incluant les textes financiers, ce taux s'établit à **63 %**, soit 8 points de plus que la moyenne enregistrée sur le quinquennat précédent ;
- **Une seule loi**, hors textes financiers et conventions, a été **définitivement adoptée par le Parlement avec le « dernier mot » de l'Assemblée nationale**, soit 97,5 % des textes adoptés après accord entre les deux assemblées (93,2 % en y intégrant les textes financiers). Il s'agit **du plus faible taux de lecture définitive par l'Assemblée nationale depuis le début de la V^e République** en l'absence de concordance des majorités entre les assemblées ;
- **La quasi-totalité des projets de loi**, hors textes financiers et conventions, **définitivement adoptés** au cours de l'année parlementaire ont été **examinés en premier lieu par le Sénat**.

Plus généralement, on constate un renforcement de **l'initiative parlementaire** :

- **On compte 29 propositions de loi parmi les 44 textes définitivement adoptés (65,9 %)**. Jamais depuis le début de la V^e République, **la part des propositions de loi dans les lois promulguées n'a atteint un niveau aussi élevé** que sur les deux dernières sessions ;
- **Trois projets de loi ont été définitivement rejetés** au cours de la session¹ ;
- **Le nombre de demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances a chuté**. Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, seules **16 mesures d'habilitation ont**

¹ Les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et 2022 et le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022.

été accordées par le Parlement, soit près de **70 % de moins qu'au cours de la première année du quinquennat 2017-2022**. Plus de la moitié d'entre elles ont été motivées par un impératif de transposition de directives européennes. Le taux de ratification des ordonnances reste en revanche très faible. Seules 29,8 % des ordonnances publiées sous le précédent quinquennat ont été ratifiées.

Au cours de cette année parlementaire, le Parlement a voté moins de lois mais dans un délai plus rapide :

- **44 textes de loi** (hors conventions) ont été **définitivement adoptés**, un nombre en rupture avec la tendance à la hausse observée durant la seconde moitié du précédent quinquennat ;
- On constate une très **forte diminution du délai moyen d'adoption des textes examinés après engagement de la procédure accélérée**, passant de 206 jours à 122 jours (soit environ 4 mois contre 7 mois l'année précédente), soit un niveau historiquement bas.

L'apport du Parlement demeure toujours significatif au cours de la navette. Dix-huit textes ont vu leur nombre d'articles au moins doubler entre le texte initial et le texte définitif : par exemple la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, passée de 20 à 116 articles ou encore loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, passée de 4 à 21 articles.

La session 2022-2023 est aussi celle des **records concernant l'exercice de leur droit d'initiative par les sénateurs**, qu'il s'agisse du dépôt des amendements ou des propositions de loi.

Elle est marquée en premier lieu par l'examen du **projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale** (réforme des retraites). Avec **101 heures de débats, 8 903 amendements déposés, 114 scrutins publics, 620 explications de vote et 200 rappels au Règlement**, il constitue par l'ampleur de ces chiffres un des textes les plus importants examinés en séance publique par le Sénat depuis le début de la V^e République et détient **le record en termes de nombre d'amendements déposés**.

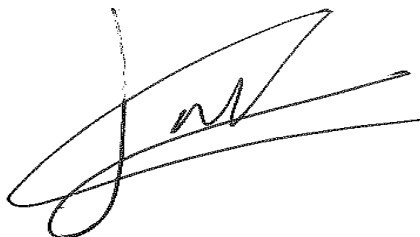
Outre la réforme des retraites, la session 2022-2023 enregistre le **record du nombre d'amendements déposés sur le PLF (3 037) mais également sur le PLFSS (1 142)**. Au total, **18 561 amendements** auront été déposés en séance publique au cours de la session 2022-2023 et 3 459 en commission, soit **22 020 amendements déposés au total, battant ainsi le précédent record de la V^e République** établi lors de la session 2020-2021 (20 062 amendements). **Dix-sept textes** ont fait l'objet d'un dépôt de plus de **100 amendements**.

Par ailleurs, pas moins de **265 propositions de loi** ont été déposées lors de la précédente session, établissant un nouveau **record sous la V^e République** devant la session 2021-2022.

Lors de la session 2022-2023, le Sénat aura siégé **848 heures et 115 jours en séance** publique. Aussi, la durée moyenne d'un jour de séance s'est élevée à 7 h 22 minutes, soit la durée moyenne la plus longue depuis la session 2010-2011. **Le nombre d'heures de séance de nuit a également été particulièrement élevé avec 54 h 30** ; soit le **deuxième total le plus élevé depuis 10 ans**, derrière les 63 h 08 de la session 2014-2015. En raison de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les textes financiers et des délais contraints d'examen du PLFRSS, le Sénat aura consacré plus de temps à l'examen en séance publique des textes financiers que l'Assemblée nationale.

Enfin, **le Sénat a poursuivi son travail de modernisation et de renforcement de ses outils de contrôle** en publiant sur son site internet de manière hebdomadaire, **les performances relatives aux réponses aux questions écrites**, sous la forme d'un « **palmarès des ministres** ». Le **taux de réponse** aux questions écrites a **ainsi progressé tout au long de la session parlementaire** et le nombre de réponses apportées (5 678) est en très forte augmentation (+ 51 %) par rapport à la moyenne des deux années précédentes. La pleine application des **nouvelles modalités d'organisation des séances de questions orales** prévoyant davantage de séances à l'ordre du jour et permettant davantage de questions inscrites lors de chaque séance a permis d'atteindre le **nombre inégalé sous la V^e République de 588 questions orales discutées** en séance. Enfin, l'organisation des débats de contrôle a également été modifiée afin d'en renforcer l'interactivité. À ce titre, au cours de la session, les sénatrices et sénateurs ont pu disposer d'une réponse immédiate du ministre après leur intervention à la tribune dans près de 70 % des cas.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance pour l'année 2022-2023.



Marion JOLIVET

SOMMAIRE

Pages

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023 (1^{ER} OCTOBRE 2022 – 30 SEPTEMBRE 2023)	11
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2022-2023 (1^{ER} OCTOBRE 2022 – 30 JUIN 2023)	15
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE 2022-2023	17
CHAPITRE PREMIER LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	19
I. 2022-2023 : UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE PARTICULIÈREMENT DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI.....	19
A. UNE ANNÉE PARTICULIÈREMENT DENSE	19
B. UNE SESSION 2022-2023 MARQUÉE PAR LA PLACE IMPORTANTE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI.....	22
II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2022-2023	24
A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE PAR UN AUTOMNE BUDGÉTAIRE RECORD, L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE POUR 2023 ET UN RENFORCEMENT DE LA PLACE ACCORDÉE AUX TRAVAUX DE CONTRÔLE.....	24
1. <i>La répartition des heures de séance entre travaux législatifs et de contrôle</i>	24
2. <i>Un automne budgétaire record et un deuxième trimestre particulièrement dense</i>	27
3. <i>Un nombre d'heures de séance toujours moindre au Sénat qu'à l'Assemblée nationale</i>	28
4. <i>Un nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et vendredi dans la moyenne des dernières sessions. .</i>	29
5. <i>Une part de travaux nocturnes en hausse</i>	29
B. UNE UNIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET PARTICULIÈREMENT COURTE.....	30
III. LES MODALITÉS D'ADOPTION DES TEXTES DE LOI : LA PARTICIPATION DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL.....	32
A. UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES SÉNATEURS ET UNE PLUS GRANDE PART DE PROPOSITIONS DE LOI DANS LES TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT.....	32
1. <i>Près d'un projet de loi sur deux déposé en premier lieu au Sénat et un examen en premier lieu de la quasi-totalité des projets de loi définitivement adoptés au cours de la session.....</i>	32
2. <i>Un record absolu de propositions de loi déposées par les sénateurs</i>	32
3. <i>Une plus grande part de propositions de loi dans les textes examinés en séance publique et une part record des propositions de loi sénatoriales dans les textes définitivement adoptés depuis le début de la V^e République.....</i>	34
B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 90 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI ET UN NET RACOURCISSEMENT DES DÉLAIS D'ADOPTION	40
1. <i>Une proportion en augmentation de textes examinés en procédure accélérée.....</i>	40
2. <i>Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée.....</i>	41

3. Une forte baisse du délai moyen d'adoption des textes.....	43
4. Plus de 93 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées.....	44
5. Le plus faible taux de « dernier mot » de l'Assemblée nationale de la V ^e République en période de non concordance des majorités	48
6. Pour la première fois depuis le début de la V ^e République, plusieurs textes ont été définitivement rejetés par le Parlement	49
IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS PLUS IMPORTANT.....	49
A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023	49
B. UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET COMMISSION.....	50
1. Un nombre toujours important d'amendements déposés en commission mais relativement limité par rapport aux sessions précédentes comparables	53
2. Un nombre record d'amendements déposés en séance publique.....	54
3. Dix-huit textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 100 amendements.....	54
4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables	56
5. Une baisse du taux d'adoption en commission et en séance	58
6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat qui demeure à un haut niveau.....	59
7. Un braquet d'examen des amendements de séance en hausse par rapport à l'année dernière	60
V. UNE BAISSSE DU VOLUME DES TEXTES QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE ET UN RECOURS PLUS LIMITÉ AUX ORDONNANCES	61
A. UN NOMBRE DE TEXTES ADOPTÉS QUI SE RAPPROCHE DE LA MOYENNE DU PRÉCÉDENT QUINQUENNAT.....	61
1. Le nombre d'adoptions définitives est comparable à celui constaté durant les trois premières années du quinquennat 2017-2022	61
2. La tendance au doublement de la volumétrie des textes définitivement adoptés par le Parlement s'inscrit dans la durée.....	62
B. UNE ATTÉNUATION DU RECOURS AUX ORDONNANCES AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DU QUINQUENNAT 2022-2027.....	66
1. Une diminution notable du nombre des demandes d'habilitation.....	67
2. Des publications d'ordonnances essentiellement fondées sur des habilitations accordées au cours du dernier quinquennat	69
3. Un taux de ratification d'ordonnances qui demeure en berne	69
CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR	71
I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT..	71
A. LE CALENDRIER DE LA SESSION	71
B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE.....	72
1. Onze réunions de la Conférence des Présidents au cours de la session ordinaire et une réunion au cours de la session extraordinaire	72
2. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents.....	72
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 ».....	74

II. LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT AINSI QU'ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES AU SEIN DES SEMAINES SÉNATORIALES..... 74

- A. UN ORDRE DU JOUR EQUILIBRÉ EN TERME DE SEMAINES DE SÉANCE MAIS TOUJOURS LARGEMENT EN FAVEUR DU GOUVERNEMENT EN TERME DE TEMPS DE SÉANCE 74
1. *Un partage des semaines de séance conforme aux dispositions de l'article 48 de la Constitution* 74
 2. *Un temps de séance toujours largement consacré à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement* 76
 3. *Des échanges de bons procédés entre le Sénat et le Gouvernement*..... 76
- B. UN POIDS TOUJOURS IMPORTANT DES GROUPES POLITIQUES DANS LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE DU JOUR SÉNATORIAL MALGRÉ LA POURSUITE D'UN RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DES INSTANCES DU SÉNAT 78

III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ..... 81

- A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2022-2023..... 81
- B. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES MOINS UTILISÉES QU'HABITUELLEMENT AVEC UN QUASI-MONOPOLE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE..... 83
1. *Des espaces réservés consacrés dans leur quasi-totalité à l'examen de textes législatifs*..... 83
 2. *L'adoption définitive de onze textes examinés dans un espace réservé* 84
 3. *Les commissions sollicitées* 86
 4. *Le bilan horaire des espaces réservés* 87

CHAPITRE III LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023 : L'ENGAGEMENT INÉDIT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE 89

I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 90

- A. UN EXAMEN MARQUÉ PAR LE RECOURS INÉDIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, À CINQ REPRISES, À LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION ET PAR LE REJET DE SIX MOTIONS DE CENSURE 90
1. *Un calendrier d'examen strictement encadré par la Constitution* 90
 2. *Un examen en première lecture marqué par l'engagement inédit de la responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale*..... 91
 3. *L'échec de la commission mixte paritaire et la nouvelle lecture* 92
 4. *Le projet de loi adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale après engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution* 93

B. UN TEXTE DÉPOSÉ PEU DENSE..... 93

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT 95

A. TROIS HEURES DE DISCUSSION GÉNÉRALE : UNE DURÉE DANS LA MOYENNE DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES 96

B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS LONGUE QU'EN 2021 98

C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL..... 99

D. UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS 101

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE	104
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	104
B. UN TEXTE REJETÉ PAR LE SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE PUIS DÉFINITIVEMENT CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ EN LECTURE DÉFINITIVE APRÈS L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT	104
IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	105
A. MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION SUR UN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	105
B. RESPECT DU DROIT D'AMENDEMENT QUE LES PARLEMENTAIRES TIENNENT DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION	107
C. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	107
D. RESPECT DE LA QUADRIPARTITION D'UNE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	108
E. IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE D'UN AMENDEMENT INVOQUÉE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	108
F. ABSENCE D'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR À RENVOYER AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LA DÉTERMINATION DE CERTAINS TARIFS D'ACTES MÉDICAUX.....	109
G. CENSURE DE ONZE CAVALIERS SOCIAUX	109
CHAPITRE III BIS LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023 (RETRAITES)	111
I. UN PROJET DE LOI EXAMINÉ DANS LE CADRE D'UN CALENDRIER CONTRAINT	112
A. L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE.....	112
B. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET SES CONCLUSIONS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES APRÈS UN RECOURS À L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	116
II. LE RECOURS À UN GRAND NOMBRE DE PROCÉDURES INHABITUELLES AU SÉNAT	116
A. LA MOTION RÉFÉRENDAIRE.....	116
B. LA MULTIPLICATION DES MOTIONS DE RENVOI EN COMMISSION D'ARTICLES	117
C. LE RECOURS INÉDIT À LA LIMITATION À UN ORATEUR PAR GROUPE DU NOMBRE DE PRISES DE PAROLE POUR LES PRISES DE PAROLE ET LES EXPLICATIONS DE VOTE SUR ARTICLE AINSI QUE SUR L'ENSEMBLE	118
D. PLUSIEURS DEMANDES DE CLÔTURE DES DÉBATS PAR DES PRÉSIDENTS DE GROUPE.....	118
E. DES DEMANDES DE PRIORITÉ ET D'EXAMEN SÉPARÉ	118

F. LE RECOURS PAR LE GOUVERNEMENT À L'ARTICLE 44, ALINÉA 2, DE LA CONSTITUTION	119
1. Le dépôt massif de sous-amendements	119
2. Invocation par le Gouvernement de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution	120
G. DEMANDE DE VOTE UNIQUE PAR LE GOUVERNEMENT LE VENDREDI 10 MARS.....	121
III. UN EXAMEN DE TOUS LES RECORDS	123
A. NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS	123
1. Dépôt d'amendements et de motions.....	123
2. Irrecevabilités	124
B. 113 SCRUTINS PUBLICS.....	124
C. PLUS DE 200 PRISES DE PAROLES ET AUTANT DE RAPPELS AU RÈGLEMENT.....	125
IV. LA VALIDATION DE LA LOI SUR L'ENSEMBLE DES ASPECTS DE PROCÉDURE ET LA CENSURE DE PLUSIEURS CAVALIERS LÉGISLATIFS	125
CHAPITRE IV LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023 : UN EXERCICE QUI BAT DE NOUVEAUX RECORDS.....	127
I. UNE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES CARACTÉRISÉE PAR DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER	127
A. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE	127
B. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS.....	128
1. L'ajout d'une journée supplémentaire pour l'examen de la première partie.....	128
2. L'expérimentation d'une des préconisations issues du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat.....	129
II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE.....	129
A. UN TEXTE QUI, BIEN QUE COMPORTANT MOINS D'ARTICLES, SUSCITE DE PLUS EN PLUS D'AMENDEMENTS	130
1. Une légère décrue du nombre d'articles transmis.....	130
2. Un nombre d'amendements qui atteint un nouveau record	130
3. Une durée d'examen en séance qui demeure très élevée	131
B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SEREINES MALGRÉ LE TRÈS GRAND NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS	132
1. De nouveaux records en termes de nombre d'amendements et de durée d'examen de la première partie...	132
2. Une poursuite de la baisse du taux d'adoption des amendements	135
3. Des conditions d'examen globalement satisfaisantes malgré un retard pris lors de l'examen des amendements de seconde délibération	136
4. L'adoption avec modifications de la première partie	137
C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE MARQUÉE PAR UNE PLACE ENCORE PLUS IMPORTANTE DES MISSIONS	139
1. Une durée toujours élevée de la discussion des missions et des articles rattachés.....	139
2. Un examen des articles non rattachés et de récapitulation sans surprise	146
3. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable	147

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES	148
III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	148
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	148
B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES.....	148
C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	149
CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE	151
I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE	151
A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT	151
B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN	152
C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	152
1. <i>Une année intense en débats d'initiative sénatoriale</i>	152
2. <i>Un renforcement de l'interactivité des débats d'initiative sénatoriale qui se confirme grâce aux deux nouvelles formules de débat</i>	153
II. LE QUESTIONNEMENT	156
A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT	156
1. <i>Une organisation pérennisée</i>	156
2. <i>Un calendrier adapté en cours de session</i>	157
3. <i>Un nombre de questions en hausse après une année marquée par des échéances électorales</i>	157
4. <i>Une présence élevée des sénateurs et des ministres</i>	159
5. <i>L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs</i>	159
B. UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE.....	160
1. <i>Un nombre de questions orales discutées en forte augmentation grâce à de nouvelles modalités d'organisation des séances</i>	160
2. <i>Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs</i>	162
3. <i>Une présence ministérielle en séance concentrée sur certains membres du Gouvernement</i>	164
C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE RÉPONSES REÇUES.....	166
1. <i>Un instrument toujours plébiscité par les sénateurs</i>	166
2. <i>L'amélioration du taux de réponse aux questions écrites sous l'effet de la publication par le Sénat du « palmarès des ministres »</i>	169
3. <i>Des délais de réponse qui se réduisent mais restent trop longs</i>	171
III. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES	176
A. UNE NETTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	176
1. <i>Le dépôt des propositions de résolution européenne</i>	176
2. <i>La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes</i>	178
3. <i>L'auto-saisine de commission permanente sur un texte européen</i>	179

B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES	179
1. <i>Vingt-et-une propositions de résolution européenne devenues résolutions du Sénat</i>	180
2. <i>Une proposition de résolution européenne examinée en séance plénière</i>	180
IV. LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTIONS 34-1	181
CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE	183
I. 2022-2023 : PEU DE DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES AVANT LE RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL	183
A. LA PRÉPARATION DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL	183
B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	184
C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE.....	185
II. UNE ANNÉE HISTORIQUE POUR LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF	186
A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION	186
B. LES AUDITIONS SIMPLES	191
III. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT TOUJOURS EN PROGRESSION	191
CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	195
I. LES SCRUTINS PUBLICS	195
A. UNE HAUSSE DE 118 % DU NOMBRE DE SCRUTINS.....	195
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS	196
1. <i>L'origine des demandes de scrutins publics</i>	196
2. <i>Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins</i>	198
3. <i>Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins</i>	198
II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	199
CHAPITRE VIII LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT	201
I. UNE NOUVELLE ANNÉE RECORD EN DÉPÔTS EN DÉPIT DE SESSIONS EXTRAORDINAIRES RÉDUITES	201
II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS	204
III. LA RÉPARTITION ENTRE PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI	208
IV. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE...	209

V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI.....	211
VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023.....	213
A. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE	213
B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT	213
C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT.....	215
CHAPITRE IX LES PÉTITIONS	217
I. DES 190 PÉTITIONS DÉPOSÉES AUX 134 PÉTITIONS PUBLIÉES	218
A. UNE BAISSÉ DU NOMBRE DE PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES	218
B. DES PÉTITIONS PLÉBISCITANT DES MODIFICATIONS DU DROIT EXISTANT.....	219
C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES	219
D. UNE BAISSÉ GÉNÉRALE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES	220
II. UNE SEULE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS	221

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023
(1^{ER} OCTOBRE 2022 - 30 SEPTEMBRE 2023)

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Semaines de séance publique	36	26	40
- Semaines gouvernementales	19	10,5	18,5
dont PLFSS et PLF	4	1,5	4
- Semaines sénatoriales	14	9,5	14
dont semaines de contrôle	7,5	7,5	7,5
- Session(s) extraordinaire(s)	3	5	6,5
		1	1
Jours de séance publique	115	80	142
Heures de séance publique	848 h 00	478 h 49	992 h 27
dont travaux législatifs	367 h 29	257 h 43	574 h 15
dont travaux de contrôle	187 h 07	136 h 08	191 h 50
dont lois de finances	153 h 33	52 h 22	177 h 36
dont lois de financement de la sécurité sociale	139 h 18	31 h 12	42 h 20
dont travaux divers	0 h 31	1 h 22	6 h 24
Durée moyenne du jour de séance	7 h 22	5 h 59	6 h 59
Heures de séances de soir/nuit	210 h 25 24,8 %	97 h 05 20 %	224 h 59 22,7 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	20 sur 47 42,6 %	91 sur 117 77,8 %	35 sur 94 37,2 %
Propositions de loi déposées au Sénat	265	213	185
Amendements déposés	22 020	7 344	20 062
- En commission	3 459	1 667	6 467
- En séance	18 561	5 677	13 595
Amendements adoptés	3 648	1 816	5 928
- En commission	1 565	826	3 233
- En séance	2 083	990	2 695
Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale	63 %	64 %	58 %
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	98	82	108
dont propositions de loi (dont Sénat)	74 52	61 31	68 43
Textes examinés en procédures accélérées	53	48	53

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	44	61	54
dont propositions de loi	29	41	19
dont Sénat	12	11	4
Conventions internationales adoptées définitivement	23	18	22
Total des textes adoptés définitivement	67	79	76
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	19	22	16
Adoptions texte CMP	22	29	25
Dernier mot à l'Assemblée nationale	3	10	13
Réunions CMP	28	42	38
Accords	23	29	25
Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours)	179	295	250

Ordonnances			
Nombre d'habilitations accordées	16	36	104
Nombre d'ordonnances publiées	27	42	109
Nombre d'ordonnances ratifiées	36	16	20

Débats d'initiative sénatoriale	41	32	45
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	4	5	6
Débats relatifs au Conseil européen	3	2	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 Hors PLF, PLFR, PJJ de Règlement, PLFSS, PJJLC et conventions.

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Questions d'actualité au Gouvernement			
Nombre de séances	34	22	36
Nombre de questions	548	355	580
Questions orales discutées	588	339	421
Questions écrites			
Nombre de questions	5 503	6 837	6 699
Nombre de réponses	5 678	2 863	4 659
Scrutins publics	333	153	190

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION ORDINAIRE 2022-2023
(1^{ER} OCTOBRE 2022 - 30 JUIN 2023)

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Semaines de séance publique	33	21	33,5
- Semaines gouvernementales	19	10,5	18,5
dont PLFSS et PLF	4	1,5	4
- Semaines sénatoriales	14	9,5	14
dont semaines de contrôle	7,5	4,5	7,5
Jours de séance publique	106	66	118
Heures de séance publique	803 h 38	405 h 17	822 h 07
dont travaux législatifs	332 h 55	222 h 00	433 h 12
dont travaux de contrôle	180 h 39	122 h 09	174 h 48
dont lois de finances	151 h 46	29 h 13	165 h 20
dont lois de financement de la sécurité sociale	137 h 44	31 h 12	42 h 20
dont travaux d'ordre interne	0 h 31	0 h 41	6 h 24
Durée moyenne du jour de séance	7 h 34	6 h 08	6 h 58
Heures de séances de soir/nuit	200 h 59 25 %	76 h 34 19 %	173 h 21 21 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	17 sur 38 44,7 %	86 sur 101 85,1 %	30 sur 73 41,1 %
Propositions de loi déposées au Sénat	215	155	163
Amendements déposés			
- En commission	3 449	1 404	5 428
- En séance	17 831	4 562	10 383
Amendements adoptés			
- En commission	1 559	724	2 607
- En séance	1 988	852	2 181
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	91	77	94
dont propositions de loi	73	60	59
dont Sénat	52	31	42

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	35	56	42
dont propositions de loi	25	40	18
dont Sénat	10	11	4
Conventions internationales adoptées définitivement	19	12	22
Total des textes adoptés définitivement	54	68	64
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	16	22	15
Adoptions texte CMP	16	24	17
Dernier mot à l'Assemblée nationale	3	10	10
Réunions CMP	24	36	29
Accords	19	24	18

Débats d'initiative sénatoriale	41	32	45
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	4	2	5
Débats relatifs au Conseil européen	3	2	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	-	-	-

Questions d'actualité au Gouvernement			
Nombre de séances	32	19	31
Nombre de questions	516	306	499
Questions orales discutées	537	315	315
Questions écrites publiées			
Nombre de questions	4 573	3 821	5 557
Nombre de réponses	4 457	2 635	3 557

Scrutins publics	321	117	154
-------------------------	-----	-----	-----

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE 2022-2023

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Semaines de séance publique	3	5	6,5
Jours de séance publique	9	14	24
Heures de séance publique	44 h 22	73 h 31	170 h 20
dont travaux législatifs	34 h 33	35 h 42	141 h 02
dont travaux de contrôle	6 h 28	13 h 59	18 h 01
dont lois de finances	1 h 47	23 h 09	11 h 16
dont lois de financement de la sécurité sociale	1 h 34	-	-
dont travaux d'ordre interne	-	0 h 40	-
Durée moyenne du jour de séance	4 h 55	5 h 15	7 h 05
Heures de séances de soir/nuit	9 h 26 21,3 %	20 h 31 27,9 %	51 h 38 30,3 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	3 sur 9 26 %	5 sur 16 31,3 %	5 sur 21 23,8 %
Propositions de loi déposées au Sénat	50	58	22
Amendements déposés			
- En commission	10	263	1 039
- En séance	730	1 115	3 212
Amendements adoptés			
- En commission	6	102	626
- En séance	95	138	514
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	12	5	29
dont propositions de loi	3	1	10
dont Sénat	2 ¹	-	1

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

	2022-2023	2021-2022	2020-2021
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	9	5	12
dont propositions de loi	4	1	1
dont Sénat	2	-	-
Conventions internationales adoptées définitivement	4	6	-
Total des textes adoptés définitivement	13	11	12
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	3	-	1
Adoption texte CMP	6	5	8
Dernier mot à l'Assemblée nationale	-	-	3
Réunions CMP	4	6	9
Accords	4	5	7

Débats d'initiative sénatoriale	-	-	-
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	-	3	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	-	-	-

Questions d'actualité au Gouvernement			
Nombre de séances	2	3	5
Nombre de questions	32	49	81
Questions orales discutées	51	24	106
Questions écrites publiées			
Nombre de questions	930	3 016	1 142
Nombre de réponses	1 221	228	1 102

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

CHAPITRE PREMIER LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

La session 2022-2023, dernière année du triennat 2020-2023 et première année du quinquennat 2022-2027, a été marquée par l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS 2023). Avec 101 heures de débats, 8 903 amendements déposés, 114 scrutins publics, 620 explications de vote, 200 rappels au Règlement, il a battu plusieurs records, en particulier celui du nombre d'amendements déposés depuis le début de la V^e République.

Outre l'examen de ce texte qui fera l'objet d'une analyse spécifique, la session 2022-2023 a surtout été marquée par deux éléments majeurs :

- la densité du travail en séance publique ;
- la place centrale du Sénat dans la fabrique de la loi.

I. 2022-2023 : UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE PARTICULIÈREMENT DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI

A. UNE ANNÉE PARTICULIÈREMENT DENSE

Avec 848 heures de séance réparties sur 115 jours, l'année parlementaire 2022-2023 se situe en dessous de la moyenne du nombre de jours de séance sur les dix dernières sessions (119,1 jours) mais au-dessus du nombre moyen d'heures de séance (803 h 36 mn). **De ce fait, la durée moyenne d'un jour de séance s'est élevée à 7 h 22 minutes, soit la durée moyenne la plus longue depuis la session 2010-2011.**

Le nombre d'heures de séance de nuit a également été particulièrement élevé avec 54 h 30 ; soit le deuxième total le plus élevé depuis 10 ans derrière les 63 h 08 de la session 2014-2015. Par ailleurs, le Sénat a repris ses activités en séance publique afin de siéger le soir et, le cas échéant la nuit, dans plus de 59 % des cas au cours de la session (et 61 % sur la seule session ordinaire).

En session ordinaire, par rapport à l'année 2020-2021, dernière année comparable à la session 2022-2023, le **nombre de jours et d'heures de séance** a baissé : **106 au lieu de 118** et 803 h 38 au lieu de 822 h 07. Toutefois, le nombre d'heures de séance reste au-dessus de la moyenne des vingt dernières années en session ordinaire (754 h 43 en moyenne) et le nombre de jours de séance s'inscrit parfaitement dans la moyenne des vingt dernières sessions (105,3 jours). Au total, la durée moyenne d'un jour de séance au cours de la session ordinaire 2022-2023 est presque 30 minutes supérieure à la durée d'un jour de séance moyen des vingt dernières sessions (7 h 34 contre 7 h 06) ce qui illustre une nouvelle fois l'intensité du travail en séance publique au cours de la session écoulée.

La session extraordinaire a quant à elle été moins chargée qu'en 2021-2022 et 2020-2021, avec 9 jours de séance et 44 h 22 de séance et constitue, en termes d'heures, la plus courte session extraordinaire depuis 2001-2002.

Enfin, 18 561 amendements ont été déposés en séance publique au cours de la session 2022-2023. Il s'agit du record du nombre d'amendements déposés sous la V^e République. Si le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale représente à lui seul 47,5 % de ce total, la session 2022-2023 reste avec 9 658 amendements déposés hors PLFRSS la sixième année la plus élevée en termes d'amendements déposés. Le précédent record avait été établi sur la session 2020-2021 avec 13 595 amendements déposés. La session 2022-2023 enregistre le record du nombre d'amendements déposés sur le PLF (3 037) mais également sur le PLFSS (1 142). Au cours de la session, c'est en moyenne 189,4 amendements qui ont été déposés sur chaque texte (99,5 en retirant le PLFRSS)¹.

¹ Voir le IV B du chapitre Ier du présent tome pour les développements concernant les amendements

Heures et jours de séance par année parlementaire

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

¹ Le nombre maximal de jour et d'heures de séance en session extraordinaire a été atteint en 1986 (43 jours et 324 h 30).

B. UNE SESSION 2022-2023 MARQUEE PAR LA PLACE IMPORTANTE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI

La session 2022-2023 est marquée par la place importante du Sénat dans la fabrique de la loi. Ce constat est notamment illustré par trois données :



Plus de 9 textes sur 10
définitivement adoptés
par accord entre les deux assemblées



Près de 30 %
définitivement adoptées
d'origine sénatoriale



La quasi-totalité
des projets de loi définitivement adoptés
déposés en premier lieu au Sénat

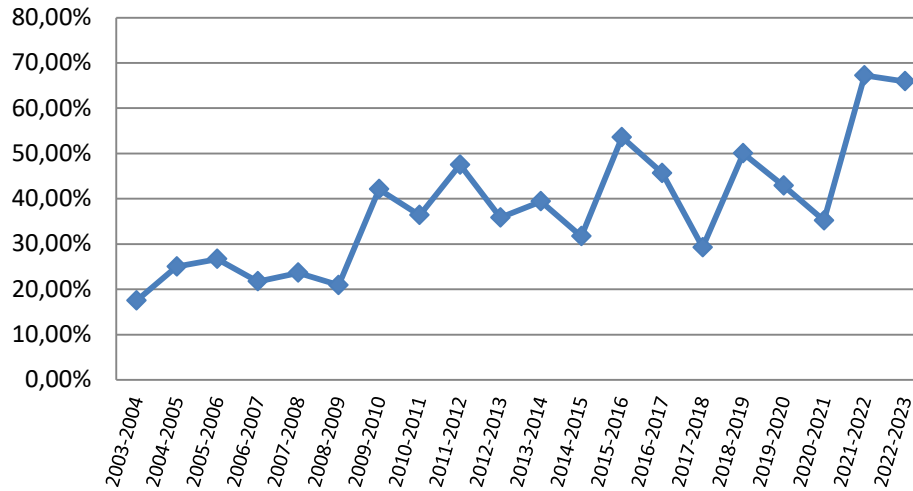
- ⇒ **97,5 %** des textes (hors textes financiers et conventions) ont été adoptés après un accord entre les deux assemblées (93,2 % en intégrant les textes financiers). Il s'agit du plus faible taux de « dernier mot » depuis le début de la V^e République en l'absence de concordance des majorités entre les assemblées ;
- ⇒ Près de **30 %** des textes (hors conventions) définitivement adoptés au cours de la session sont issus de propositions de loi sénatoriales (27,3 %). Il s'agit là aussi d'un record sous la V^e République ;
- ⇒ La **quasi-totalité** des projets de lois (hors textes financiers et convention) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire ont été examinés en premier lieu au Sénat.

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

Le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, s'établit à **44 textes**, loin derrière la session précédente (61) mais également la session 2020-2021 (54).

Sur ces **44 textes**, hors conventions internationales, **29 sont issus d'initiatives parlementaires**, soit une proportion de **65,9 %**, un niveau presque aussi élevé que lors de l'année parlementaire **2021-2022 (67,2 %)** confirmant ainsi la très nette augmentation par rapport à l'année parlementaire 2020-2021 (35,2 %). **Jamais depuis le début de la V^e République, la part des propositions de loi dans les lois promulguées n'a atteint un niveau aussi élevé que sur les deux dernières sessions.**

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



12 de ces 29 propositions de lois sont d’initiative **sénatoriale** (soit 41,4 % des propositions de loi définitivement adoptées, une proportion supérieure à celle des trois précédentes années parlementaires où ce taux était respectivement de 26,8 %, 21 % et 22,2 %) et 17 (soit 58,6 %) sont issues de propositions **de loi déposées par les députés**¹.

**Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement
pendant l’année parlementaire 2022-2023**

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce	Mme Nathalie GOULET (UC)	Lois	Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022
Mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste	Mme Denise SAINT-PÉ (UC)	Affaires sociales	Loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022
Soutien aux édiles victimes d’agression	Mme Nathalie DELATTRE (RDSE)	Lois	Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023
Déroulement des élections sénatoriales	M. François-Noël BUFFET (LR)	Lois	Loi n° 2023-55 du 2 février 2023
Limiter l’engrillagement des espaces naturels et protéger la propriété privée	M. Jean-Noël CARDOUX (Les Républicains)	Affaires économiques	Loi n° 2023-54 du 2 février 2023
Aide universelle d’urgence pour les victimes de violences conjugales	Mme Valérie LÉTARD (UC)	Affaires sociales	Loi n° 2023-140 du 28 février 2023

¹ Voir le chapitre V du présent tome I

Restauration à tarif modéré pour tous les étudiants	M. Pierre Antoine LÉVI (UC)	Culture	Loi n° 2023-265 du 13 avril 2023
PLUi de la Communauté de communes du Bas-Chablais	M. Cyril PELLEVAT (LR) et Mme Sylviane NOEL (LR)	Affaires économiques	Loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023
Représentation des communes au sein des conseils communautaires	Mme Françoise GATEL (UC)	Lois	Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023
Lutte contre le risque incendie	M. Jean BACCI (LR), Mme Anne-Catherine LOISIER (UC), MM. Pascal MARTIN (UC) et Olivier RIETMANN (LR)	Spéciale	Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023
Parité dans la haute fonction publique	Mmes Annick BILLON (UC), Martine FILLEUL (SER) et Dominique VERIEN (UC)	Lois	Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023
Objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires	M. Jean-Baptiste BLANC (LR) et Mme Valérie LÉTARD (UC)	Spéciale	Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023

II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2022-2023

A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE PAR UN AUTOMNE BUDGÉTAIRE RECORD, L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE POUR 2023 ET UN RENFORCEMENT DE LA PLACE ACCORDÉE AUX TRAVAUX DE CONTRÔLE

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

Sur 803 h 38 de séance en session ordinaire, le Sénat a consacré **332 h 55**, soit moins de la moitié (41,4 %), à des **travaux législatifs** (hors examen des lois de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale), contre 222 heures en 2021-2022 (54,8 %) et 433 h 12 en 2020-2021 (52,7 % du temps de séance).

Le Sénat a consacré **151 h 46** de séance aux **lois de finances** (soit 18,9 % du temps de séance), contre 29 h 13¹ en 2021-2022 (7,2 %) et 165 h 20 (20,1 %) en 2020-2021.

Il a consacré par ailleurs **137 h 44** à la discussion du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023** et surtout du **projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023** (soit 17,1 % du temps de séance), contre 31 h 12 (7,7 %) en 2021-2022 et 42 h 20 (5,2 %) en 2020-2021.

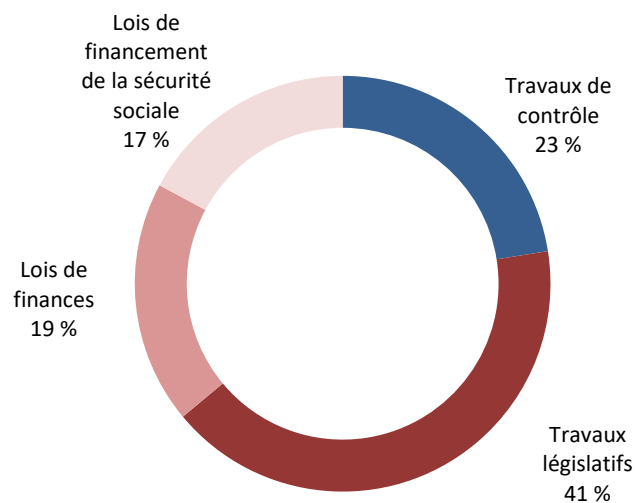
¹ La faiblesse de ce chiffre s'explique par le fait que le projet de loi de finances pour 2022 a été rejeté en première lecture, après le rejet de la première partie.

La session ordinaire 2022-2023 a également été marquée par la poursuite d'une **activité de contrôle de l'action du Gouvernement en séance publique très dense** avec 180 h 39 de séance (22,5 % du temps total), soit la durée la plus longue depuis la session 2012-2013 (216 h 20). Ainsi,

- **41 débats d'initiative sénatoriale** ont été organisés, soit un nombre en augmentation par rapport à la session dernière (32 débats) ; en léger retrait par rapport à 2020-2021 (45 débats) et 2019-2020 (44 débats) et supérieur à la moyenne des dix dernières années (30 débats) ;
- le Sénat a débattu de **4 déclarations du Gouvernement** en application de l'article 50-1 dont une relative à la politique étrangère de la France en Afrique qui s'est tenue uniquement devant le Sénat le 6 juin 2023 ;
- le nombre de **questions orales** discutées en séance a atteint un nouveau record depuis 1959 avec 537 questions discutées en séance au cours de la session ordinaire (588 en ajoutant la session extraordinaire) ;
- concernant les **questions d'actualité**, 26 ministres étaient présent en moyenne à chaque séance soit le plus grand nombre depuis dix ans et la Première ministre était présente à l'ensemble des séances de questions d'actualité de la session.

Enfin, hors séance, **le Sénat a poursuivi son travail de modernisation et de renforcement de ses outils de contrôle** en publiant sur son site internet de manière hebdomadaire les performances relatives aux réponses aux questions écrites sous la forme d'un « palmarès des ministres » (cf. encadré).

Répartition des heures de séance par nature des travaux¹
Session ordinaire 2022-2023



¹ Hors travaux d'ordre interne.

Le « palmarès des ministres » : un nouvel outil de suivi pour renforcer le contrôle parlementaire du Gouvernement

Prérogative individuelle des parlementaires exercée hors du cadre de la séance publique, tout au long de l'année, pendant ou hors des sessions, le dépôt de questions écrites constitue un instrument permanent et essentiel du contrôle de l'action du Gouvernement.

Le Président du Sénat a régulièrement insisté auprès du Gouvernement, lors des réunions de la Conférence des Présidents, sur l'importance que doivent y attacher les ministres interrogés en y répondant dans le délai de deux mois prévu par l'article 75 du Règlement du Sénat.

Face à des délais de réponse souvent excessifs, voire à l'absence de réponse à certaines questions, le Sénat a souhaité renforcer l'effectivité de cette forme de contrôle parlementaire.

Depuis le 1^{er} octobre 2022, il publie chaque semaine sur son site internet un « palmarès des ministres ». Celui-ci présente pour chaque ministère, et de manière globale pour l'ensemble du Gouvernement, le nombre de questions posées, le nombre de réponses apportées, dans les délais ou hors délai, et le nombre de réponses en attente.

Sur la base de ces éléments, le Sénat alerte le Gouvernement, en particulier lors des réunions de la Conférence des Présidents, sur les retards pris par certains ministres dans les réponses aux questions des sénateurs. Sur son site internet, il distingue régulièrement les « bons élèves » et les moins bons, appelés à rehausser leur taux de réponse.

Le Président du Sénat a présenté le 11 juillet 2023 à la Conférence des Présidents un bilan des neuf premiers mois de mise en œuvre de cet outil mesurant la performance des ministères classés chaque semaine selon leurs taux de réponse et de réponse dans les délais. Il a souligné l'efficacité de la publication du palmarès des ministres.

Le taux de réponse aux questions écrites a ainsi progressé tout au long de la session parlementaire, se situant, début juillet, 14 points au-dessus de celui qui avait été constaté lors de la première session de la législature précédente. Plusieurs ministres avaient amélioré de façon visible leurs performances après que l'insuffisance du taux de réponse a été rendue publique.

Ainsi, si pour la session 2022-2023, le nombre de questions écrites publiées (5 503) a fortement diminué, en recul de 19,5 % par rapport à l'année dernière, le nombre de réponses apportées (5 678) est lui en très forte augmentation (+ 51 %) par rapport à la moyenne des deux années précédentes, certainement porté par la publication du « palmarès des ministres » depuis l'été 2022.

2. Un automne budgétaire record et un deuxième trimestre particulièrement dense

Traditionnellement, le **premier trimestre est le plus chargé de l'année** avec l'examen des textes financiers (projets de loi de financement de la sécurité sociale, de finances et de finances rectificative).

Le temps consacré par le Sénat à l'**examen du PLF en première lecture a très fortement augmenté** cette année, passant de 20 h 51 à **144 h 17**. L'examen du PLF en première lecture avait en effet été écourté en 2021, après le rejet de la première partie. Le temps consacré à l'examen des lois de finances au premier trimestre est ainsi passé de 29 h 13 en 2021-2022 à 151 h 46 au cours de cette session, soit une durée légèrement plus courte que sur le premier trimestre 2020-2021 (162 h 21).

Le **premier trimestre** a représenté cette année 39,6 % des jours de séance de la session ordinaire, avec 42 jours sur 106, soit un niveau similaire à la session 2020-2021 (40,6 %) mais plus bas qu'en 2021-2022 du fait de l'élection présidentielle (66 %).

La **durée moyenne du jour de séance au premier trimestre** s'établit à 8 h 10 soit quasiment deux heures de plus que la session dernière (6 h 14) et une heure de plus qu'en 2020-2021 (7 h 04).

Le **deuxième trimestre, marqué par l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, a été plus chargé que le deuxième trimestre des deux sessions précédentes** et a représenté quant à lui 31,1 % des jours de séance de la session ordinaire. La durée moyenne d'un jour de séance sur ce deuxième trimestre s'établit à 7 h 34 (contre 6 heures en 2021-2022 et 6 h 48 en 2020-2021).

Enfin, le **troisième trimestre** a représenté **29,3 % des jours de séance et seulement 26,2 % des heures de la session ordinaire. Seuls deux textes examinés au cours de cette période ont fait l'objet du dépôt de plus de 100 amendements (sur 18 textes au total)**. La durée moyenne d'un jour de séance sur ce troisième trimestre s'établit à 6 h 46 seulement (contre 6 h 57 en 2020-2021 et 7 h 03 en 2018-2019).

	1 ^{er} trimestre octobre-décembre			2 ^e trimestre janvier-mars			3 ^e trimestre avril-juin		
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Jours	48	37	42	30	29	33	40	-	31
Heures	339 h 41	230 h 50	343 h 40	204 h 04	174 h 27	249 h 44	278 h 22	-	210 h 13
Soir/nuite	75 h 01	45 h 19	94 h 04	40 h 57	31 h 15	64 h 14	57 h 23	-	42 h 40
% soir/nuite	22,1 %	19,6 %	27,4 %	20,1 %	17,9 %	25,7 %	20,6 %	-	20,3 %

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

Comme lors des cinq sessions précédentes, **l'Assemblée nationale a davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (147 contre 115 en incluant la session extraordinaire). Pour la douzième année consécutive, l'Assemblée a également siégé davantage que le Sénat en **nombre d'heures** : 1 211 h 35 contre 848 heures, **soit 30 % de moins** pour le Sénat. Il s'agit de l'écart le moins important depuis 2016-2017 (-18,6 %).

Heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale pendant l'année parlementaire 2022-2023

	Sénat	Assemblée nationale	Différence	
Travaux législatifs	367 h 29	733 h 20	- 365 h 50	- 49,9 %
<i>Lois de finances</i>	153 h 33	117 h 30	+ 36 h 03	+ 30,7 %
<i>Loi de financement de la sécurité sociale</i>	139 h 18	99 h 30	+ 39 h 48	+ 40,0 %
Lois de finances et de financement de la sécurité sociale	292 h 52	217 h 00	+ 75 h 52	+ 35,0 %
Travaux de contrôle	187 h 07	258 h 50	- 71 h 42	- 27,7 %
Travaux d'ordre interne	0 h 31	2 h 25	- 1 h 54	- 78,6 %
Heures de séance	848 h	1 211 h 35	- 363 h 35	- 30 %

À noter qu'en raison de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les textes financiers examinés à l'automne 2022 et des délais d'examen contraints en application de l'article 47 alinéa 2 de la Constitution pour le PLRSS 2023, **le Sénat aura, au cours de la session 2022-2023 consacré plus de temps à l'examen des textes financiers en séance publique que l'Assemblée nationale.**

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.

4. Un nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et vendredi dans la moyenne des dernières sessions.

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

Lors de la session ordinaire 2022-2023, le Sénat a siégé **18 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), avec 7 lundis, 6 vendredis, 4 samedis et 1 dimanche. Ce **niveau** est logiquement supérieur à celui observé lors de la dernière session « présidentielle » (10 jours) mais également à 2017-2018 (16 jours) ; il est identique ou proche de ceux observés en 2019-2020 (18 jours), en 2018-2019 (19 jours). En revanche, il est **nettement moins élevé qu'en 2020-2021** (25 jours).

Contrairement à la session dernière, la **quasi-totalité des jours inhabituels de séance**, à l'exception d'un vendredi et de deux lundis, **a été consacrée à l'examen des textes budgétaires** (loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances initiale et loi de financement rectificative de la sécurité sociale).

24 semaines sur 33 (et 26 semaines sur 36 en incluant la session extraordinaire), **soit 72 % des semaines** ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur le mardi, le mercredi et le jeudi, soit une proportion stable par rapport à 2021-2022 (70 %) et en hausse par rapport à 2020-2021 (50 %).

5. Une part de travaux nocturnes en hausse

Au cours de la session ordinaire 2022-2023, le Sénat a siégé 201 heures le soir et la nuit soit 25 % du temps de séance publique, une proportion en hausse par rapport aux trois dernières sessions (19 % en 2021-2022, 21 % en 2020-2021 et 22 % en 2019-2020) et surtout la plus forte proportion depuis la session 2010-2011 (25,1 %). Sur les 200 h 59 de travaux nocturnes, 52 h 27 (soit 26,1 %) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), une durée **en hausse par rapport aux 14 h 31 de 2021-2022 et 31 h 31 en 2020-2021**. Il s'agit du deuxième plus grand nombre d'heures de séance de nuit, depuis dix ans, après celles de la session 2014-2015 (55 h 36).

La **part des séances avec une reprise des travaux le soir est en hausse par rapport aux sessions précédentes (61 %) contre 44 % et 54 % sur les deux dernières sessions retrouvant un niveau jamais atteint depuis 2014-2015 (62,7 %)**. Comme les années précédentes, les heures du soir et de la nuit se concentrent **dans leur majorité sur les semaines gouvernementales (54,9 %)** mais dans une proportion bien moindre que lors de la session précédente (83,7 %). À noter qu'à elles seules, les semaines d'examen du projet de loi de finances représentent près de 40 % des heures de soir et nuit des semaines gouvernementales (36,4 %).

**Répartition des heures de séance par type de semaine
pendant la session ordinaire 2022-2023**

	Semaines gouvernementales		Semaines sénatoriales de contrôle		Semaines sénatoriales d'initiative		Total	
Heures de séance	481 h 36 <i>(293 h00, hors PLF et PLFSS)</i>	-	166 h 29	-	155 h 33	-	803 h 38	-
Heures du soir	93 h 34	19,4 %	29 h 36	17,8 %	25 h 21	16,3 %	148 h 32	18,5 %
Heures de nuit	37 h 44	7,8 %	3 h 41	2,2 %	11 h 02	7,1 %	52 h 27	6,5 %
Heures du soir et de nuit ¹	131 h 18	27,3 %	33 h 17	20,0 %	36 h 23	23,4 %	200 h 59	25,0 %
Proportion d'heures du soir et de nuit	65,3 %		16,6 %		18,1 %		25 %	

B. UNE UNIQUE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET PARTICULIÈREMENT COURTE²

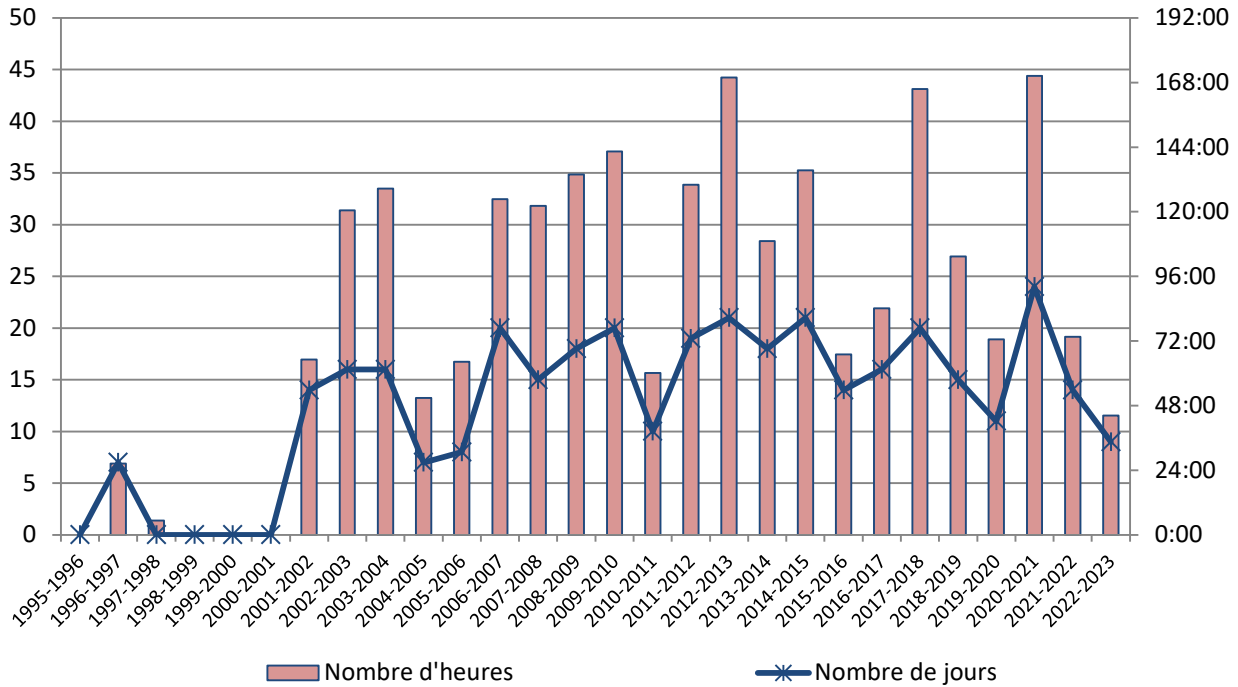
La **104^e session extraordinaire depuis 1959** a été convoquée par décret du Président de la République en date du 20 juin 2023. Elle a été ouverte le lundi 3 juillet à 16 heures. Cette session extraordinaire a été close le mardi 18 juillet à 12 h 35.

Pendant cette **session extraordinaire**, le Sénat a siégé **9 jours et 44 h 22**. Au final, en nombre d'heures de séance, cette session extraordinaire fut la plus courte depuis la session 2001-2002. Cette session extraordinaire est également, en termes d'heures, largement en dessous du nombre d'heures moyen depuis 1995-1996 (44 h 22 contre 84 h 38 en moyenne).

¹ Sont comptabilisées pour les heures de soir et de nuit, les heures de séance après une reprise du soir. Sont considérées comme des heures de nuit les heures au-delà de minuit.

² Il faut remonter à l'année parlementaire 2000-2001 pour trouver une année parlementaire sans aucune session extraordinaire. La session 2021-2022 avait constitué également une exception puisque pour la première fois depuis 2004-2005 (hors année de renouvellement électoral) il n'y avait pas eu de session extraordinaire en septembre.

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



Le Sénat a consacré au cours de cette session extraordinaire 77,9 % (34 h 33) des heures de séance à des travaux législatifs (hors textes financiers), 14,6 % (6 h 28) aux travaux de contrôle et 7,5 % (3 h 21) à l'examen de textes financiers contre respectivement 48,6 %, 19,1 % et 31,5 % en 2021-2022.

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

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

1. Près d'un projet de loi sur deux déposé en premier lieu au Sénat et un examen en premier lieu de la quasi-totalité des projets de loi définitivement adoptés au cours de la session¹

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

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Projets de loi	93 sur 137 (68 %)	31 sur 86 (36 %)	36 sur 82 (44 %)	51 sur 108 (47 %)	40 sur 112 (35,7 %)	101 sur 141 (71,6 %)	26 sur 64 (40,6 %)
hors conventions internationales	70 sur 99 (71 %)	21 sur 61 (34 %)	24 sur 62 (39 %)	41 sur 88 (46,6 %)	35 sur 94 (37,2 %)	91 sur 117 (77,8 %)	20 sur 47 (42,6 %)
Dont conventions	23 sur 38 (61 %)	10 sur 25 (40 %)	12 sur 20 (60 %)	10 sur 20 (50 %)	5 sur 18 (27,8 %)	10 sur 24 (41,7 %)	6 sur 17 (35,3 %)

42,6 % des projets de loi, hors conventions internationales, ont été déposés en premier lieu au Sénat (20 sur 47). Cette forte baisse par rapport à la session dernière au cours de laquelle 77,8 % des projets de loi avaient été déposés en premier lieu au Sénat est liée au fait que lors des années de renouvellement de l'Assemblée nationale, le Gouvernement dépose un nombre plus important de projets de loi devant le Sénat, notamment des projets de loi de ratification d'ordonnances, afin d'éviter leur caducité.

S'agissant des textes adoptés, hors textes financiers, le **Sénat a été saisi en premier de tous les projets de loi définitivement adoptés au cours de la session 2022-2023 à l'exception de deux textes².**

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

Avec **265 propositions de loi déposées par des sénateurs**, la session 2022-2023 constitue un nouveau record sous la Ve République devant la session 2021-2022 et ses 213 dépôts. Les deux précédents records avaient été atteints lors de deux années électorales (193 propositions de loi déposées en 2011-2012 et 213 en 2021-2022) financiers et conventions

² Le projet de loi portant mesures d'urgences relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi et le projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030.

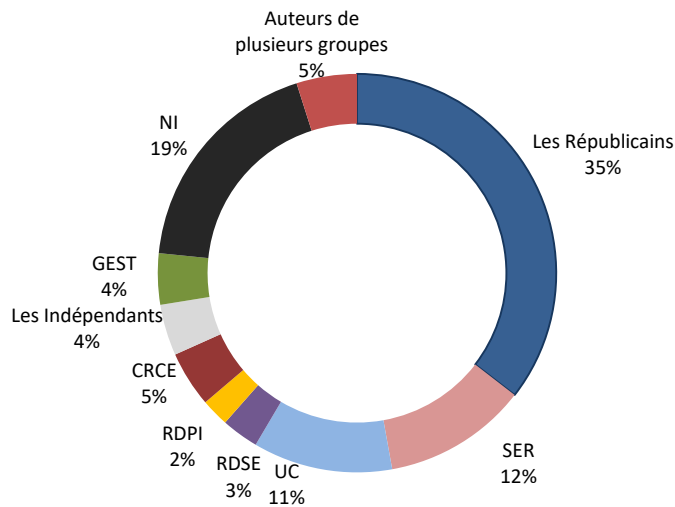
Plus d'un tiers (35,5 %) des propositions de loi déposées sont issues du groupe Les Républicains. Les propositions de loi dont les membres de plusieurs groupes sont co-auteurs constituent 5 % du total¹.

265 propositions de loi déposées par les sénateurs en 2022-2023

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

¹ À partir de la session 2022-2023, seules sont comptabilisées les propositions de loi déposées par des auteurs issus de plusieurs groupes. Auparavant, étaient comptabilisées les propositions de loi avec des cosignataires issus de plusieurs groupes.

² Dont une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.



3. Une plus grande part de propositions de loi dans les textes examinés en séance publique et une part record des propositions de loi sénatoriales dans les textes définitivement adoptés depuis le début de la V^e République

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

	Année 2016-2017	Année 2017-2018	Année 2018-2019	Année 2019-2020	Année 2020-2021	Année 2021-2022	Année 2022-2023
Textes examinés par le Sénat (hors conventions)	56	74	86	78	108	82	98
<i>dont projets de loi</i>	26	32	28	27	40	21	24
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	30 (18)	42 (28)	58 (40)	51 (35)	68 (43)	61 (31)	74 (52)
Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions)	46	41	50	42	54	61	44
<i>dont projets de loi</i>	25	29	25	24	35	20	15
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	21 (9)	12 (2)	25 (12)	18 (4)	19 (4)	41 (11)	29 (12)
Conventions adoptées	21	28	22	14	22	18	23
Total des textes adoptés	67	69	72	56	76	79	67

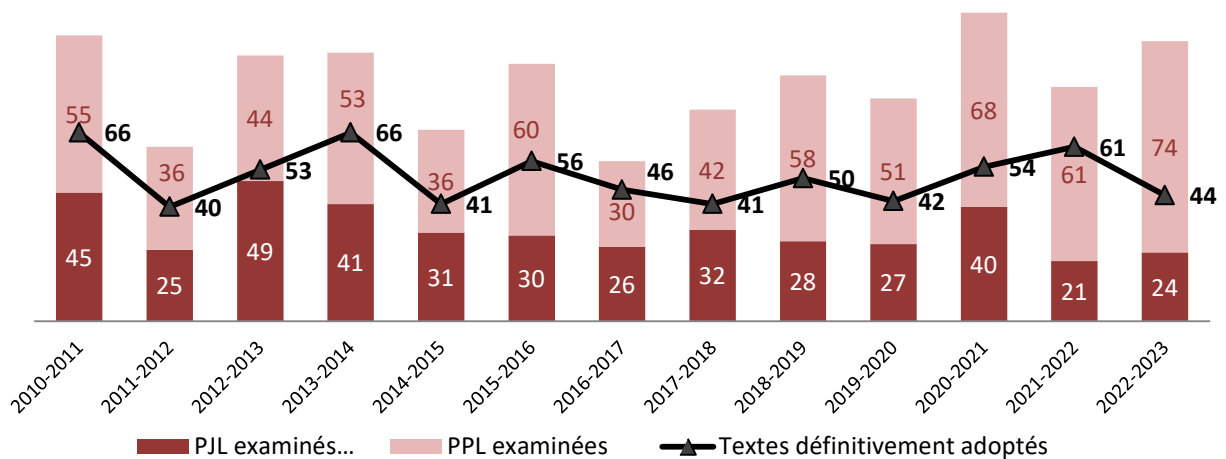
a) Une hausse du nombre total de textes examinés au Sénat ainsi que de la proportion des textes d'origine parlementaire

Au cours de l'année 2022-2023, le Sénat a examiné 98 textes (hors conventions internationales), soit plus + 19,5 % que lors de la session précédente (82) mais - 9,2 %

qu'en 2020-2021 (108) qui constituait un record depuis la session 2002-2003¹. À l'exception donc de la session 2020-2021, il s'agit **du plus grand nombre de textes examinés au cours d'une session depuis 2010-2011** (100 textes) Parmi ces 98 textes, on compte 24 projets de loi et 74 propositions de loi (dont 52 d'origine sénatoriale).

On note une poursuite de la hausse de la part des propositions de loi dans les textes examinées (63 % en 2020-2021, 74 % en 2021-2022 et 75,5 % pour 2022-2023).

En revanche, alors que la session dernière établissait avec 61 textes promulgués un record depuis 2013-2014 (66 textes), seuls 44 textes de loi (hors conventions) ont été définitivement adoptés au cours de la session, soit une baisse de 27,9 %. **Parmi ces 44 textes, 12 sont issues de propositions de loi sénatoriales, soit 27,3 %.** Il s'agit là aussi d'un record sous la V^e République à égalité avec la session 2018-2019.



b) L'origine des propositions de loi examinées

74 propositions de loi ont été examinées cette année, un nombre en hausse par rapport aux deux dernières sessions (61 en 2021-2022 et 68 en 2020-2021).

Parmi ces **74 propositions de loi examinées** par le Sénat cette année, **52 étaient d'origine sénatoriale, soit 70,3 %**, une proportion en très forte hausse par rapport l'année dernière (50,8 %) ainsi que par rapport à l'année 2020-2021 (63,2 %). **31 des 52 propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** (soit 59,6 % contre 45,2 % l'année dernière et 58,1 % il y a deux ans) ont été discutées **dans le cadre d'espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

En outre, parmi ces propositions de loi sénatoriales, 9 d'entre elles (17,3 %) ont été examinées en procédure accélérée.

Pour ce qui concerne les 52 propositions de loi sénatoriales examinées, **12 ont été adoptées définitivement** par la navette ou à l'issue d'une CMP, **29 ont été adoptées**

¹ Première session pour laquelle ces statistiques sont disponibles.

et transmises à l'Assemblée nationale, 10 rejetées et 1 a vu son examen interrompu au terme de l'espace réservé au groupe Les Indépendants – République et Territoire¹.

Origine des propositions de loi examinées au Sénat en 2022-2023²

	PPL Sénat										PPL AN
	Les Républicains	SER	UC	RDSE	RDPI	CRCE	Les Indépendants	GEST	Auteurs de plusieurs groupes	Total PPL Sénat	
SESSION ORDINAIRE											
PPL examinées	13	8	9	4	2	3	4	2	5	50	20
<i>rejetées</i>	-	3	-	-	1	2	2	2	-	10	2
<i>renvoyées en commission</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Examen suspendu</i>	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
<i>retirées</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>adoptées</i>	13	5	9	4	1	1	1	-	5	39	18
SESSIONS EXTRAORDINAIRES											
PPL examinées	-	-	-	-	-	-	-	-	2 ³	2	2
<i>adoptées</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2

Les 22 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale ont toutes été examinées par le Sénat en première lecture cette année, soit le même nombre que l'année dernière, contre 23 en 2020-2021, 13 en 2019-2020 et 15 en 2018-2019. Deux d'entre elles ont également été examinées en deuxième lecture au cours de la session, huit autres au stade de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire et une en nouvelle lecture. Deux ont été rejetées par le Sénat⁴, l'une des deux ayant cependant été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale. Enfin, dix-sept ont été adoptées définitivement (10 par le Sénat et 7 par l'Assemblée nationale).

¹ Proposition de loi visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt.

² En cas de lectures successives d'une proposition de loi au cours de l'année parlementaire, seul est pris en compte le sort lors de la lecture la plus avancée au Sénat.

³ Il s'agit des propositions de loi :

- visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires ;
- visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

⁴ Proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale, et proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs (cette dernière ayant été rejetée en première et en nouvelle lecture en 2022-2023).

Au total, les propositions de loi des députés représentent 29,7 % de l'ensemble des propositions de loi examinées en 2022-2023 soit une proportion en forte baisse par rapport aux deux dernières sessions (49,1 % en 2021-2022 et 36,8 % en 2020-2021).

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné 12 propositions de loi sénatoriales, comme l'année dernière. Elle en a adopté 11 et une seule a vu son examen en séance inachevé en raison de la fin de la journée réservée au groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires le 8 juin 2023¹. Parmi ces douze propositions de loi, une a été examinée également en deuxième lecture et trois au stade de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire au cours de la session ; ces quatre propositions de loi ont été définitivement adoptées².

Le temps consacré à la discussion des propositions de loi au Sénat a représenté 193 h 56 (dont plus de 176 h en première lecture), soit 52,8 % des heures consacrées aux travaux législatifs, hors textes financiers, une part en nette progression par rapport à l'année dernière (19,8 %), contre 47,2 % pour les projets de loi, non financiers.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a examiné 24 projets de loi, hors conventions internationales, au cours de l'année parlementaire 2022-2023.

Pour l'examen en première lecture de 10 d'entre eux (7 hors textes financiers), la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures.

Enfin, le Sénat a également examiné, au cours de l'année parlementaire 2022-2023, 21 conventions internationales (contre 17 en 2021-2022 et 2020-2021 ; 16 en 2019-2020 et 20 en 2018-2019), dont 20 ont été examinées en forme simplifiée et une en forme normale³.

**Principaux textes examinés
au cours de l'année parlementaire 2022-2023**

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés (+ motions)	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	14 h 16	234	31	15,2 %

¹ Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement ». La liste des propositions de loi sénatoriales examinées par l'Assemblée nationale au cours de la session figure dans le tome II du rapport annuel.

² Une de ces propositions de loi a été adoptée en 1^e et 2^e lecture (Limiter l'engrillagement des espaces naturels et protéger la propriété privée) et trois ont été examinées et adoptées en 1^e lecture puis au stade des conclusions de la CMP (Accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, Lutte contre le risque incendie et Mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires).

³ Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée.

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés (+ motions)	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables	21 h 27	678	169	29,6 %
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023	32 h 24	1 142 (+1 motion)	203	31,3 %
Projet de loi de finances pour 2023	137 h 58	3 035 (+ 2 motions)	605	23,8 %
Projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2023 (retraites)	90 h 16	8 903 (+ 2 motions et 1 motion référendaire)	203	4,9 %
Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires	10 h 20	265	47	21,0 %
Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027	10 h 11	286	44	18,5 %
Projet de loi relatif à l'industrie verte	13 h 23	410	53	16,2 %
Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense	14 h 34	313 (+1 motion)	137	47,4 %
Projet de loi pour le plein emploi	13 h 40	635 (+2 motions)	40	8,9 %

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

En 2022-2023, **6 propositions et 1 projet de loi¹** ont été examinés selon la procédure de **législation en commission (LEC)** sur l'ensemble du texte, définie par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, qui prévoit que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, soit le même nombre de textes que l'année dernière. Aucune LEC partielle n'a été mise en œuvre au cours de la session 2022-2023. 6 de ces 7 textes étaient examinés en première lecture (lors de la session 2021-2022, la moitié des textes examinés en LEC l'étaient en première lecture). Cela représente environ **7,1 % des textes examinés** (hors conventions) contre 4,9 % l'année dernière, 6,4 % en 2021-2022, 9 % en 2019-2020 et 16 % en 2018-2019.

**Les 7 propositions et projet de loi examinés en 2022-2023
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

Texte	Date d'examen en séance publique
Proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée <i>Origine : Sénat, examinée en deuxième lecture</i>	06.12.2022
Proposition de loi sur le déroulement des élections sénatoriales <i>Origine : Sénat</i>	06.12.2022
Proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique <i>Origine : Assemblée nationale</i>	16.02.2023
Proposition de loi visant à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien <i>Origine : Sénat</i>	01.03.2023
Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer <i>Déposé en premier lieu au Sénat</i>	10.05.2023
Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) <i>Origine : Sénat</i>	30.05.2023
Proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques <i>Origine : Sénat</i>	13.06.2023

¹ Lors des deux précédentes sessions (2021-2022 et 2020-2021), aucun projet de loi n'avait été examiné selon cette procédure. Un projet de loi avait été examiné en LEC lors de la session 2019-2020.

B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 90 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI ET UN NET RACOURCISSEMENT DES DÉLAIS D'ADOPTION

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

a) 100 % des projets de loi, hors conventions internationales, examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2022-2023, le Sénat a examiné 54 textes sur 98 en procédure accélérée (55,1 % contre 51,2 % en 2021-2022).

Mais cette forte baisse cache de fortes disparités. Ont ainsi été examinés après engagement de la procédure accélérée :

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

- **20 propositions de loi sur 74**, soit 27 % (contre 42,6 % en 2021-2022 et 27,9 % en 2020-2021). Parmi ces 20 propositions de loi, **10 étaient d'origine sénatoriale**, en forte hausse par rapport aux dernières sessions (soit 27 %, contre 12,9 % en 2021-2022 et 9,5 % en 2020-2021). 6 d'entre elles ont été adoptées définitivement dont 3 par la navette et 3 à la suite d'un accord en CMP.

Liste des 10 propositions de loi sénatoriales examinées en 2022-2023 pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée (tri par date d'engagement de la procédure accélérée)

- PPL (S) visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (*définitivement adopté par la navette*) ;
- PPL (S) visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste (*définitivement adopté par la navette*) ;
- PPL (S) sur le déroulement des élections sénatoriales (*définitivement adopté par la navette*) ;
- PPL (S) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (*examinée au cours de cette session en première lecture puis examen des conclusions de la commission mixte paritaire. Adoption définitive du texte de la CMP*) ;
- PPL (S) visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (*examinée au cours de cette session en première lecture puis examen des conclusions de la commission mixte paritaire. Adoption définitive du texte de la CMP*) ;
- PPL (S) visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique (*examinée au cours de cette session en première lecture puis examen des conclusions de la commission mixte paritaire. Adoption définitive du texte de la CMP*) ;
- PPL (S) visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer ;

- PPL (S) visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie ;
- PPL (S) relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques ;
- PPL (S) relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic.

Sur les 54 textes examinés en procédure accélérés seuls 4 ont été adoptés conformes après une seule lecture dans chaque assemblée.

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

- PPL (S) visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce ;
- PPL (S) visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste ;
- PPL (S) sur le déroulement des élections sénatoriales ;
- PPL (déposé en premier lieu au Sénat) relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

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

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

Comme l'année dernière, cette faculté n'a pas été utilisée.

Elle n'a jusque-là été utilisée qu'à trois reprises : en 2013-2014, en 2014-2015, ainsi qu'en 2019-2020.

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Un nombre de deuxièmes lectures réduit de moitié par rapport à l'année précédente

En 2022-2023, **5 textes** ont fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat, contre 10 en 2021-2022 et 7 en 2020-2021.

Il s'agit de 5 propositions de loi, dont 3 d'origine sénatoriale.

Conséquence directe du nombre élevé de procédures accélérées engagées, **aucune CMP n'a été réunie après deux lectures dans chaque assemblée sur les 28 convoquées** (contre deux en 2021-2022, une en 2020-2021 et 2019-2020 et aucune en 2018-2019).

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

**Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture
lors de l'année 2022-2023**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{re} lecture	Durée 2 ^e lecture
PPL (S)	visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée <i>(adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat)</i>	25.01.2023	2 h 02 <i>(2021-2022)</i>	0 h 55
PPL (S)	créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales <i>(adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat)</i>	16.02.2023	1 h 54	1 h 03
PPL (S)	visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré <i>(adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat)</i>	05.04.2023	1 h 15 <i>(2020-2021)</i>	1 h 07
PPL (AN)	visant à améliorer l'encadrement des centres de santé <i>(adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat)</i>	09.05.2023	2 h 04	0 h 57
PPL (AN)	visant à protéger les logements contre l'occupation illicite <i>(adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat)</i>	14.06.2023	6 h 26	2 h 50

b) Un nombre très faible de nouvelles lectures

Le Sénat a examiné **3 textes en nouvelle lecture**¹, contre 13 en 2021-2022 et en 2020-21.

Ces **3 textes** ont été **rejetés par le Sénat en nouvelle lecture** par l'adoption d'une **motion tendant à opposer la question préalable** et adoptés en lecture définitive à l'Assemblée nationale.

¹ Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et la proposition de loi (AN) visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants n'ont pas été inscrit à l'ordre du jour, ni au Sénat, ni à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

**Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture
lors de l'année 2022-2023**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée première lecture	Durée nouvelle lecture
PLFSS	pour 2023	02.12.2022	37 h 00	1 h 20
PLFI	pour 2023	17.12.2022	144 h 17	1 h 35
PPL AN	maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs ¹	28.06.2023	01 h 57	0 h 29

3. Une forte baisse du délai moyen d'adoption des textes

En 2022-2023, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors PLF, PLFR, PLFSS, PLFRSS, PJJ de règlement et conventions internationales) a atteint **179 jours** (environ 5 mois et 29 jours), soit 118 jours de moins que l'année dernière. Il s'agit du **niveau le plus bas constaté depuis 2017-2018** (177 jours).

Il convient néanmoins de noter que, si l'on retire le délai d'adoption particulièrement élevé de la proposition de loi du Sénat visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (763 jours), le délai d'adoption moyen pour l'année 2022-2023 serait de **164 jours**.

On constate par ailleurs une **très forte diminution du délai moyen d'adoption des textes examinés après engagement de la procédure accélérée**, passant de 206 jours à **122 jours** (soit environ 4 mois contre 7 mois l'année précédente) pour atteindre un niveau historiquement bas. En outre, le délai moyen d'adoption des **projets de loi** continue sa baisse observée l'année passée. Il est en effet passé de 139 jours à **96 jours** (soit environ 3 mois et 6 jours) et rejoint le niveau relevé en 2019-2020 (94 jours).

Le délai d'adoption des **propositions de loi** atteint également un niveau exceptionnellement bas de **208 jours** (soit environ 6 mois et 28 jours). Cela s'explique avant tout par le délai moyen extrêmement court d'adoption des propositions de lois sans engagement de la procédure accélérée, qui est de **271 jours**, soit 298 jours de moins (presque dix mois) que l'année passée.

Un texte compte un délai d'adoption inférieur à un mois contre quatre l'année parlementaire précédente marquée par l'examen de textes relatifs à la crise sanitaire. Il s'agit du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 adopté définitivement en 7 jours, soit un délai équivalent à ceux, particulièrement courts, de deux projets de loi relatifs à la crise sanitaire adoptés en 2020-2021 (6 et 8 jours).

¹ La proposition de loi a également été rejetée en première lecture par l'adoption d'une question préalable.

**Délais moyens d'adoption (en jours)
des textes* définitivement adoptés en 2022-2023**

	Délais moyens d'adoption en 2017-2018	Délais moyens d'adoption en 2018-2019	Délais moyens d'adoption en 2019-2020	Délais moyens d'adoption en 2020-2021	Délais moyens d'adoption en 2021-2022	Délais moyens d'adoption en 2022-2023
Tous textes*	177	240	235	250	295	179
Tous textes* avec procédure accélérée	136	170	134	156	206	122
Tous textes* sans procédure accélérée	352	379	490	617	546	271
Tous PJJ*	148	168	94	170	139	96
PJJ* avec procédure accélérée	142	168	94	152	133	96
PJJ* sans procédure accélérée	306	-	-	706	225 ¹	-
Toutes PPL	236	297	369	376	356	208
PPL avec procédure accélérée	113	174	218	169	246	141
PPL sans procédure accélérée	360	379	490	607	569	271

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

4. Plus de 93 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées

Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, **44 textes, ont été adoptés définitivement par le Parlement (15 projets de loi, 29 propositions de loi, dont 12 d'origine sénatoriale), auxquels on peut ajouter 23 conventions internationales.**

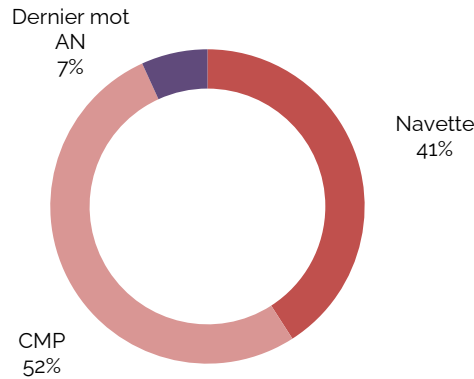
Hors conventions internationales, 40,9 % (18) des textes ont été adoptés par la navette, soit une proportion en hausse de plus de 6 points par rapport à 2021-2022, **52,3 % (23) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires et 6,8 % (3) par l'Assemblée nationale en lecture définitive**, en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »), en baisse de 10 points par rapport à l'année dernière (16,4 %) et de près de 20 points par rapport à 2020-2021 (24,2 %).

Au total, plus de 93 % des textes (41 textes sur 44) ont ainsi été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées au cours de l'année 2022-2023, ce qui constitue un record sous la V^e République, hors périodes de concordance des majorités entre les

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

deux chambres. Hors textes financiers, un seul texte a été définitivement adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale¹, soit 97,5 % des lois adoptés par un accord entre les deux assemblées.

Modalité d'adoption définitive des textes hors conventions



	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023
Textes adoptés définitivement (hors conventions)	41	50	42	54	61	44
Textes adoptés par la navette	11 (26,9 %)	21 (42 %)	16 (38,1 %)	16 (29,6 %)	22 (36,1 %)	18 (40,9 %)
Adoptions texte CMP	18 (43,9 %)	17 (34 %)	18 (42,9 %)	25 (46,3 %)	29 (47,6 %)	23 (52,3 %)
Dernier mot AN	12 (29,3 %)	12 (24 %)	8 (19,0 %)	13 (24,2 %)	10 (16,4 %)	3 (6,8 %)
Réunions CMP (Échecs)	35 (16)	28 (10)	23 (7)	38 (13)	42 (13)	28 (5)

a) 40,9 % des textes adoptés par le jeu de la navette parlementaire

La proportion de textes définitivement adoptés par le jeu de la **navette parlementaire** poursuit sa hausse cette année : 29,6 % il y a deux ans, 36,1 % la session dernière et 40,9 % cette session.

11 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 7 par le Sénat. Comme les années précédentes, hors conventions, la très large **majorité de ces textes** (17 sur 18 soit 94,4 %, 90,9 % en 2021-2022 et 68,8 % en 2020-2021) sont des **propositions de loi, dont 9 d'origine sénatoriale.**

¹ Loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Plus de la moitié de ces textes (10) ont été adoptés conformes dès la première lecture. L'Assemblée nationale a adopté sept textes conformes en première lecture et le Sénat trois¹. **Huit textes** ont été adoptés conformes en **deuxième lecture soit 33,3 %** des textes adoptés conformes (5 adoptés conforme par le Sénat et 3 par l'Assemblée nationale).

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

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
13.10.2022	PPL S	visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce
14.11.2022	PPL S	visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste
18.01.2023	PPL S	visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression
25.01.2023	PPL S	sur le déroulement des élections sénatoriales
14.06.2023	PPL S	visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais
15.06.2023	PPL S	tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires
20.07.2023	PJL	relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023

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

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

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
08.12.2022	PPL AN	visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires
08.12.2022	PPL AN	visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation
01.02.2023	PPL AN	visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses

8 textes adoptés conformes en deuxième lecture

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
18.01.2023	PPL AN	visant à faire évoluer la formation de sage-femme (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale</i>)
25.01.2023	PPL S	visant à limiter l'enrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat</i>)
16.02.2023	PPL S	créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat</i>)
05.04.2023	PPL S	visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat</i>)
09.05.2023	PPL AN	visant à améliorer l'encadrement des centres de santé (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat</i>)
12.06.2023	PPL AN	visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale</i>)
14.06.2023	PPL AN	visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture au Sénat</i>)
19.07.2023	PPL AN	visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche (<i>adoption définitive en 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale</i>)

b) Plus 50 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

23 textes, hors conventions internationales, **sur 44 ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 52,3 %** en augmentation de 4,5 point par rapport à l'année dernière¹.

En 2022-2023, 5 commissions mixtes paritaires sur 28 (soit 17,8 %) n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur un texte commun. Ce chiffre est en très forte baisse par rapport à la session dernière (30,9 %). Il s'agit du plus faible taux d'échec depuis la session 2010-2011 (4 % seulement).

Ces échecs ont porté sur plusieurs textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances initiale pour 2023, projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027), et deux propositions de loi issues de l'Assemblée nationale (proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants et proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs).

5. Le plus faible taux de « dernier mot » de l'Assemblée nationale de la V^e République en période de non concordance des majorités

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

Cela représente **6,8 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales, une **proportion en baisse par rapport aux 16,4 % de l'année dernière** (déjà en baisse par rapport à 2020-2021 : 24,2 %). **On relève en outre que, hormis les textes financiers, c'est une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par le groupe Renaissance qui a été adoptée selon la procédure du dernier mot** (proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs).

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

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

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- PLFSS (AN) pour 2023 ;- PLFI (AN) pour 2023 ;- PPL (AN) maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs. |
|--|

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

6. Pour la première fois depuis le début de la V^e République, plusieurs textes ont été définitivement rejetés par le Parlement

Alors que la session précédente avait déjà été marquée par le rejet définitif du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, c'est **trois textes** qui ont été **définitivement rejetés par le Parlement lors de la session 2022-2023**¹.

IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS PLUS IMPORTANT

A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023

Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, **38 motions de procédures** ont été déposées et 35 examinées en séance² (contre 21 la session précédente et 31 en 2020-2021) : 9 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 20 motions tendant à opposer la question préalable et 9 motions tendant au renvoi en commission. **À cela il faut ajouter 1 motion référendaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.**

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2022-2023

Nature de la motion	Total
Exception d'irrecevabilité (dont adoptées)	9 (2)
Question préalable (dont adoptées)	20 (4)
Renvoi en commission (dont adoptées)	9 (0)
Préjudicielle	-
Référendaire	1 (0)
TOTAL	38 et 1 motion référendaire (6)

¹ Les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et 2022 et le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022.

² 3 motions ont été déposées sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration avant que ce projet de loi ne soit retiré de l'ordre du jour par le Gouvernement.

5 textes ont fait l'objet de plusieurs motions de procédure au cours d'une même lecture (contre 3 l'année dernière)¹, tous en première lecture. Parmi ces textes, un a fait l'objet d'une motion en première et deuxième lectures (la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite). Quant au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il a, à lui seul, fait l'objet de 12 motions de procédure lors de son examen en première lecture (1 motion tendant à opposer à l'exception d'irrecevabilité et 1 motion tendant à opposer la question préalable sur l'ensemble du texte, 2 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité partielle, dont 1 déposée par la commission des affaires sociales, et 8 motions tendant au renvoi à la commission d'une partie du texte). L'année précédente, **aucun texte n'avait fait l'objet de 3 motions** au cours de la même lecture.

Sur les 25 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **4 ont été adoptées** (soit un nombre en forte baisse par rapport à l'année dernière où 9 motions avaient été adoptées). Il s'agit de 4 questions préliminaires, toutes déposées par les commissions permanentes dont 1 en première lecture et 3 en nouvelle lecture. À noter que la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs est le seul texte non financier rejeté en nouvelle lecture par le Sénat à la suite d'une question préalable déposée par la commission des affaires économiques.

Par ailleurs, deux motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur des amendements, déposées par la commission des affaires sociales, ont été adoptées en séance lors de l'examen du PLFRSS 2023².

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

B. UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET COMMISSION

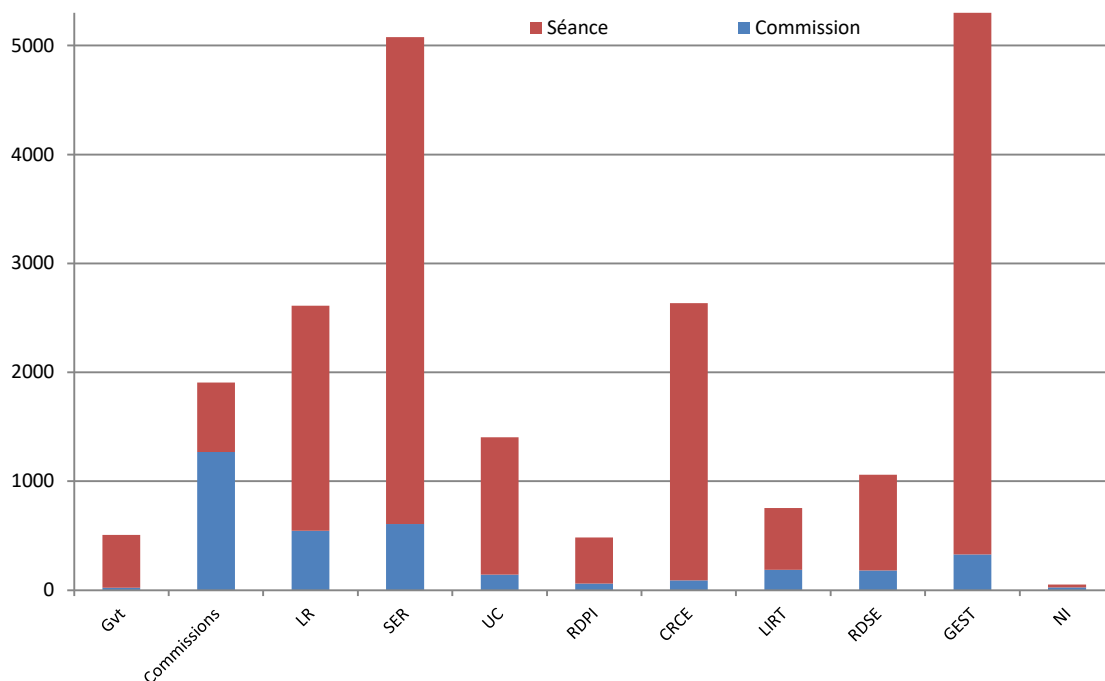
Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, **3 459 amendements ont été déposés en commission et 18 561 amendements en séance publique**, soit **22 020 amendements déposés au total battant ainsi le précédent record de la V^e République établi lors de la session 2020-2021 (20 062 amendements)**.

Au total, **84,3 % des amendements ont été déposés en séance publique**, une proportion en hausse de 7 points par rapport à l'année dernière (77,3 %).

¹ Il s'agit du projet de loi de finances pour 2023, du projet de loi relatif jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ; de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite ; du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et du projet de loi pour le plein emploi.

² Cf infra, Chapitre III bis : la loi de financement rectificative de la sécurité sociale

Répartition des amendements déposés en commission et en séance en 2022-2023



	Total déposés	Commission	Séance	% com.	% séance
Gouvernement	507	23	484	4,5 %	95,5 %
Commissions au fond	1 591	1 046	545	65,7 %	34,3 %
Commissions pour avis	315	222	93	70,5 %	29,5 %
Groupes, dont	19 607	2 168	17 439	11,1 %	88,9 %
<i>Les Républicains</i>	2 611	546	2 066	20,9 %	79,1 %
SER	5 079	608	4 471	12,0 %	88,0 %
<i>Union Centriste</i>	1 404	143	1 261	10,2 %	89,8 %
RDPI	483	61	422	12,6 %	87,4 %
CRCE	2 636	90	2 546	3,4 %	96,6 %
<i>Les Indépendants - République et Territoires</i>	755	187	568	24,8 %	75,2 %
RDSE	1 059	181	878	17,1 %	82,9 %
GEST	5 528	327	5 201	5,9 %	94,1 %
NI	51	25	26	49,0 %	51,0 %
Total	22 020	3 459	18 561	15,7 %	84,3 %

2 083 amendements ont été adoptés en **séance publique**. Le taux d'adoption diminue pour atteindre **11,1 %**, soit à peine plus d'un amendement sur 10, en forte

baisse par rapport aux années précédentes (17,4 % en 2021-2022, 19,8 % en 2020-2021, 20,7 % en 2019-2020 et 23,6 % en 2018-2019). Il s'agit du taux le plus bas depuis au moins la session 1995-1996. Toutefois, si on retire le PLFRSS 2023, ce taux d'adoption remonte à 21,1 %, dans la moyenne de ces dernières années.

On constate, en revanche, un plus fort taux d'adoption des amendements en commission. Ce dernier s'élève à 45,2 %, en légère baisse toutefois par rapport aux sessions précédentes (49,5 % en 2021-2022, 50 % en 2020-2022 et 47,2 % en 2019-2020).

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

ANNÉES	AMENDEMENTS EN SÉANCE		AMENDEMENTS EN COMMISSION	
	déposés	adoptés	déposés	adoptés
2022-2023	18 561	2 083	3 459	1 565

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

Le nombre d'amendements déposés en commission s'est établi cette session à 3 459 amendements. Si le nombre est logiquement en forte hausse par rapport à la session précédente marquée par l'élection présidentielle (1 667), cela représente en réalité le plus faible nombre depuis 10 ans, hors année d'élection présidentielle et hors session 2019-2020 en raison de l'épidémie de Covid-19.

2 168 amendements ont été déposés par les groupes politiques (soit 62,7 % du total), **1 046** par les rapporteurs des commissions saisies au fond (soit 30,2 %), **222** par les rapporteurs des commissions saisies pour avis (soit 6,4 %) et **23 par le Gouvernement** (0,7 %).

Parmi les **groupes**, la part d'amendements déposés par des membres des groupes de la majorité sénatoriale est à nouveau en baisse cette année (31,8 % des amendements déposés par les groupes contre 42 % la session dernière et même 60 % en 2017-2018) : **546** pour le groupe **Les Républicains** (soit 15,8 % du total) et **143** pour le groupe **Union Centriste** (soit 4,9 %) contre respectivement 18,4 % et 6,5% en 2021-2022. **187** amendements ont été déposés par des membres du groupe **Les Indépendants** (soit 8,6 % contre 2,9 % en 2021-2022), **608** amendements (soit 28 % contre 16,7 % en 2021-2022) ont été déposés par les membres du **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain**, **181** par ceux du groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** (soit 8,3 % contre 3 % en 2021-2022), **61** par ceux du groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** (soit 2,8 % stable par rapport aux 2,5 % de la session dernière), **90** par ceux du **groupe communiste républicain citoyen et écologiste** (soit 4,2 % contre 1,7 % la session dernière) et **327** par les membres du groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires** (soit 15,1 % en très forte hausse par rapport aux 5,8 % de la session 2021-2022). Les **sénateurs non inscrits** ont déposé **25** amendements en commission (soit 1,9 %).

Les groupes ont déposé 11 % de leurs amendements en commission, **une proportion encore en baisse par rapport à l'année dernière (- 5,7 points) qui affichait déjà une baisse de 10 points par rapport à l'année 2020-2021**. Toutefois, il faut noter que les trois plus gros textes en termes d'amendements au cours de la session étaient des textes sans amendement au stade de la commission (PLFI, PLFSS et PLFRSS) ce qui augmente mécaniquement la part des amendements déposés en séance. Seuls les groupes Les Républicains et Les Indépendants ont déposé plus de 20 % de leurs amendements au stade de la commission.

2. Un nombre record d'amendements déposés en séance publique

18 561 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire soit **un record sous la Ve République au Sénat**.

Le **Gouvernement** a déposé **484 amendements** (soit 2,6 % des amendements déposés, en hausse par rapport aux 4,5 % de l'année passée), les **commissions saisies au fond 545 amendements** (2,9 %) et les **commissions saisies pour avis 93 amendements** (0,5 %), et les **groupes 17 439 amendements** (soit 94 % des amendements déposés, en hausse par rapport à l'année passée, 86 %, mais aussi à la session 2020-2021, 90 %).

En analysant dans le détail les amendements déposés par les groupes, c'est le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (EST) qui a déposé le plus grand nombre d'amendements en séance publique, **5 201¹, soit 28 % des amendements de séance**. Suit le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain avec 4 471 amendements² soit 24 % du total. **Ces deux groupes ont déposé à eux seuls près de 50 % des amendements de séance**. Le groupe CRCE avec 2 546 amendements (13 %) est le troisième plus gros pourvoyeur d'amendements lors de la session 2022-2023.

Le groupe Les Républicains, le plus important en termes d'effectifs, a déposé un peu plus de 11,1 % des amendements de séance, soit 2 065 amendements.

Les groupes de la majorité sénatoriale (LR - UC) ont ainsi déposé 17,9 % des amendements de séance, poursuivant la baisse enclenchée depuis la session 2020-2021 (32,9 % en 2020-2021 et 26,1 % en 2021-2022).

3. Dix-huit textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 100 amendements

Lors de cette année parlementaire, **18 textes** ont fait l'objet du dépôt d'**au moins 100 amendements en séance publique³, soit le nombre moyen d'amendements par texte au cours de la session (99,5) hors examen du PLFRSS**. Un de ces textes n'a pas été examiné en séance publique au cours de la session à la suite de son retrait de l'ordre du jour par le Gouvernement : il s'agit du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Parmi ces textes figuraient **4 propositions de loi**, toutes issues du Sénat, ce qui n'était pas le cas au cours de la session dernière.

Trois textes (le projet de loi de finances pour 2023, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023) ont **donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements**.

¹ Dont 3 792 sur le seul PLRFSS 2023.

² Dont 2 686 sur le seul PLFRSS 2023.

³ Le chiffre de 80 amendements minimum était retenu précédemment mais en raison de l'augmentation du nombre moyen d'amendements déposés, la limite de 100 amendements est désormais retenue à compter de la session 2022-2023.

Nombre de texte ayant fait l'objet du dépôt de plus de 1 000 amendements

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
0	2	3	1	4	1	3

**Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 100 amendements
lors de l'année parlementaire 2022-2023**

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés (+ motions sur ensemble)	Amendements examinés	Amendements adoptés
PLFRSS 2023	90 h 16	8 901 (+ 2 motions)	4 169	203
PJL de finances pour 2023	100 h 57	3 055 (+ 2 motions)	2 545	605
PLFSS 2023	32 h 24	1 142 (+ 1 motion)	649	203
PJL Accélération de la production d'énergie renouvelable	21 h 28	678	571	169
PJL plein emploi	13 h 40	635 (+ 2 motions)	449	40
PJL relatif à l'industrie verte	13 h 23	410	328	53
PJL relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense	14 h 34	313 (+ 1 motion)	289	137
PJL d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027	10 h 45	286	238	44
PPL S visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires	10 h 20	265	224	47

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés (+ motions sur ensemble)	Amendements examinés	Amendements adoptés
PJL d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	14 h 16	234	204	31
PPL S Lutte contre le risque incendie	5 h 31	152	138	36
PJL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique	6 h 40	143	108	34
PJL Construction de nouvelles installations nucléaires	5 h 52	136 (+ 1 motion)	122	31
PPL S pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France	6 h 33	130 (+ 1 motion)	116	29
PJL portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi	4 h 38	113 (+ 1 motion)	104	7
PPL S relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle	6 h 04	103	93	12
PJL relatif aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024	6 h 21	102 (+ 2 motions)	93	17

4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables

La **proportion** des amendements déclarés irrecevables **augmente très fortement** par rapport à l'année dernière, passant de 13,4 % à **30,7 %**. **5 691 amendements de séance** ont été **déclarés irrecevables** au cours de l'année parlementaire 2022-2023, un nombre **en nette hausse** par rapport à 2021-2022 (1 050) et 2020-2021 (1 826).

Le nombre important d'amendements déclarés irrecevables au cours de l'examen du PLFRSS explique en grande partie cette hausse. **Si l'on retire les 8 903**

amendements déposés sur ce texte et les 4 309 amendements déclarés irrecevables, le taux d'irrecevabilité redescend à 14,3 %, soit un niveau proche de la session dernière (13,4 %). Deux autres textes concentrent une forte proportion d'amendements déclarés irrecevables : il s'agit du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (430 amendements sur 1 143, motion comprise) et du projet de loi pour le plein emploi (161 sur 637 déposés).

Les amendements déclarés irrecevables au stade de la séance

	Année parlementaire 2016-2017	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023
Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution)	152 (4,5 %)	671 (50,3 %)	609 (50 %)	786 (43 %)	565 (53,8 %)	1209 (21,2 %)
Irrecevabilité budgétaire (LOLF)	18 (0,5 %)	97 (7,3 %)	206 (16,9 %)	281 (15,4 %)	136 (13,0 %)	165 (2,9 %)
Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)	19 (0,6 %)	79 (5,9 %)	131 (10,8 %)	142 (7,8 %)	138 (13,1 %)	720 (12,7 %)
Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution)	12 (0,4 %)	80 (6 %)	57 (4,7 %)	114 (6,2 %)	44 (4,2 %)	25 (0,4 %)
Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution)	146 (4,3 %)	388 (29,1 %)	144 (11,8 %)	483 (26,5 %)	162 (15,4 %)	301 (5,3 %)
Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement)	24 (0,7 %)	11 (0,8 %)	57 (4,7 %)	6 (0,3 %)	3 (0,3 %)	1 (0,0 %)
Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 quater du Règlement)	-	2 (0,1 %)	-	-	-	-
Irrecevabilité au regard de l'article 38 de la Constitution (article 44 bis du Règlement)	-	7 (0,5 %)	14 (1,1 %)	14 (0,8 %)	2 (0,2 %)	3 (0,1 %)

	Année parlementaire 2016-2017	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023
Irrecevabilité au regard de l'article 44, al. 2 de la Constitution (amendement non antérieurement soumis à la commission)			-			130 (2,3 %)
Irrecevabilité au regard de l'article 44, al. 3 du Règlement (amendements qui ne se rapportent pas au texte, qui ne s'imputent pas correctement, ou qui auraient pour effet de contredire le sens de l'amendement sur lequel ils portent)			-			3 135 (55,1 %)
Irrecevabilité au regard de l'article 44 bis, al. 10 du Règlement (contraire à la Constitution)			-			2 (0,0 %)
TOTAL	372	1 335	1 218	1 826	1 050	5 691

Par ailleurs, cette année, **367 amendements** ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 78 la session dernière et 464 lors de la session 2020-2021) : 97 au titre de l'article 40 de la Constitution, 268 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, deux au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

5. Une baisse du taux d'adoption en commission et en séance

• **1 565 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit un peu plus de 45 % des amendements déposés. Un taux en légère baisse par rapport aux deux sessions précédentes (env. 50 %).

Parmi ces 1 565 amendements adoptés, figuraient **1 221 amendements des commissions au fond et pour avis** (soit un taux d'adoption de 96,3 %), **12 du**

Gouvernement (soit un taux d'adoption de 52,2 %) et **332 des groupes politiques** (soit un taux d'adoption de 15,3 %)

• Le **taux d'adoption des amendements de séance** a, quant à lui, encore diminué cette année **passant de 17,4 % à 11,1 %**.

Taux d'adoption des amendements

Auteur	Amendements adoptés en commission		Amendements adoptés en séance publique	
	Valeur absolue	% des déposés	Valeur absolue	% des déposés
Gouvernement	12	52,2 %	247	51,0 %
Rapporteurs/ Commission	1 035	98,9 %	504	92,5 %
Rapporteurs/ Commission pour avis	186	83,8 %	61	65,6 %
Groupes, dont	332	15,3 %	1 271	7,3 %
<i>Les Républicains</i>	95	17,4 %	384	18,6 %
<i>Socialiste, Écologiste et Républicain</i>	92	15,1 %	243	5,4 %
<i>UC</i>	31	21,7 %	253	20,1 %
<i>RDPI</i>	13	21,3 %	102	24,2 %
<i>CRCE</i>	19	21,1 %	54	2,1 %
<i>Les Indépendants</i>	28	15,0 %	46	8,1 %
<i>RDSE</i>	24	13,3 %	87	9,9 %
<i>GEST</i>	29	8,9 %	101	1,9 %
<i>NI</i>	1	4,0 %	1	3,8 %
Total	1 565	45,2 %	2 083	5,8 %

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

63 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en très légère baisse par rapport à l'année dernière (**64 %**) mais en **nette hausse par rapport à l'année 2020-2021 (58 %)**.

Par ailleurs, le taux de reprise des amendements **hors textes financiers** s'élève à **72 %** cette année, contre 66 % pour l'année 2021-2022.

Le **taux de reprise des amendements adoptés en commission** atteint **72 %** (contre 66 % l'année dernière) et le **taux de reprise des amendements adoptés en séance publique** atteint **55 %** (contre 63 % l'année dernière). On constate en outre que le taux de

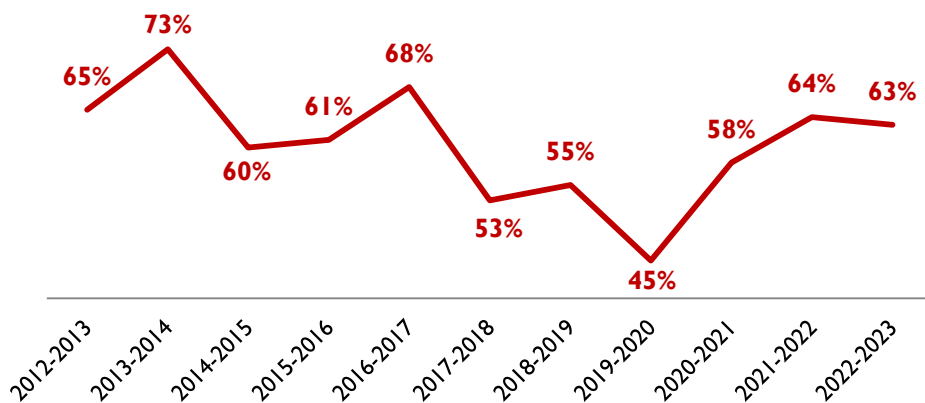
reprise des amendements adoptés en séance publique pour lesquels la commission a émis un **avis favorable** est de 69 %, alors qu'il chute à 24 %, lorsque la commission émet un avis défavorable.

68 % des amendements déposés par les commissions ont été repris par l'Assemblée nationale contre 70 % l'année parlementaire précédente.

Pour ce qui concerne les **groupes politiques**, parmi les amendements adoptés par le Sénat, **81 %** des amendements déposés par le groupe **RDPI**, **61 %** des amendements déposés par le **groupe écologiste - Solidarité et Territoires**, **56 %** des amendements déposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain**, **55 %** des amendements déposés par le groupe **CRCE**, **53 %** des amendements déposés par le groupe **RDSE**, **43 %** des amendements déposés par le groupe **UC**, **41 %** des amendements déposés par le groupe **Les Indépendants** et **40 %** des amendements déposés par le groupe **Les Républicains** ont été repris par l'Assemblée nationale.

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

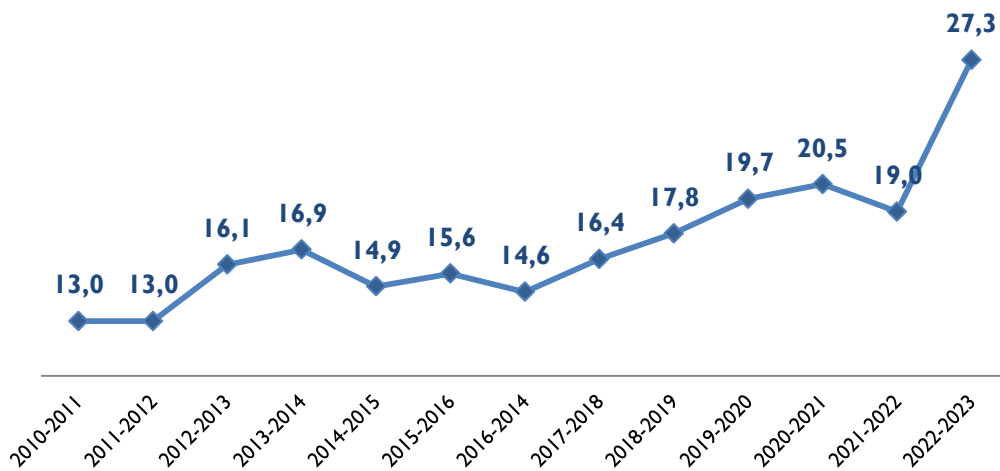
Évolution du taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat



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

Le « **braquet** » d'examen des amendements de séance, c'est-à-dire le nombre d'amendements examinés par heure, est cette année en **hausse** par rapport à l'année dernière, **passant de 19 à 27,3 amendements par heure** ; le braquet tombe à 22,2 si l'on ne prend pas en compte l'examen du PLFRSS. Ce taux est le plus élevé depuis la session 2009-2010 (le précédent record était de 20,5 en 2020-2021) et supérieur de 9 points à la moyenne des dix dernières années (18,3).

Évolution du braquet d'examen des amendements en séance publique



Parmi les **textes** faisant l'objet de **plus de 100 amendements en séance publique**, le braquet est compris **entre 14,3** pour le projet de loi d'orientation et programmation du ministère de l'intérieur et **46,2** pour le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Si l'on retire le PLFRSS, le braquet moyen pour ces dix-sept textes est de 22,8 amendements à l'heure, soit un braquet inférieur à celui des treize textes de plus de 100 amendements de la session précédente (24,5).

V. UNE BAISSÉ DU VOLUME DES TEXTES QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE ET UN RECOURS PLUS LIMITÉ AUX ORDONNANCES

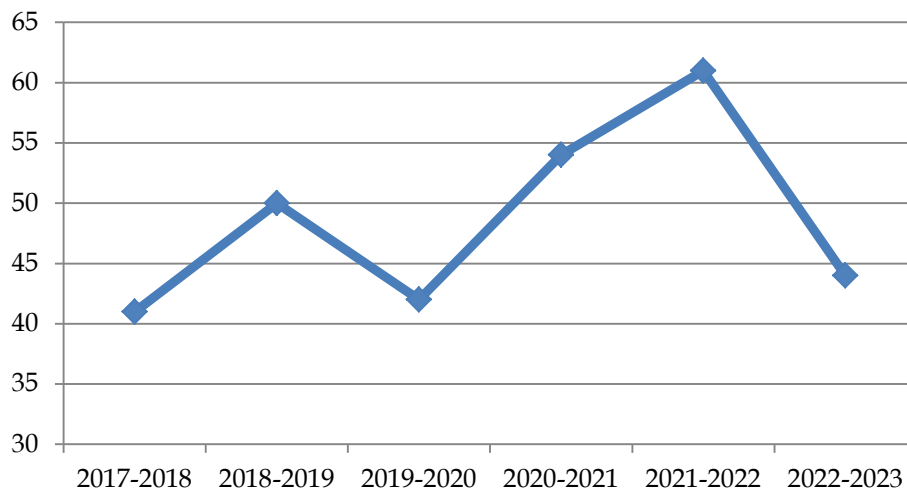
A. UN NOMBRE DE TEXTES ADOPTÉS QUI SE RAPPROCHE DE LA MOYENNE DU PRÉCÉDENT QUINQUENNAT

1. Le nombre d'adoptions définitives est comparable à celui constaté durant les trois premières années du quinquennat 2017-2022

Entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023, **44 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement**, hors ratification de conventions internationales. En baisse de près de 28 % par rapport à l'année parlementaire précédente où 61 textes avaient été définitivement adoptés, ce nombre marque **une rupture avec la tendance observée durant la seconde moitié du quinquennat 2017-2022**.

En effet, compte tenu de l'augmentation importante du nombre d'adoptions définitives durant les deux années précédentes, le **nombre moyen de textes adoptés par session lors du quinquennat 2017-2022 s'établit à un peu moins de 50**.

Nombre de textes définitivement adoptés par année parlementaire



La baisse du nombre d'adoptions définitives au cours de l'année 2022-2023 marque ainsi en réalité un retour à une activité législative plus habituelle sur ce point.

2. La tendance au doublement de la volumétrie des textes définitivement adoptés par le Parlement s'inscrit dans la durée

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

a) Un rebond de l'augmentation du nombre d'articles des textes définitivement adoptés qui souligne l'hétérogénéité des situations selon les textes

Durant les deux dernières années parlementaires, un ralentissement de la tendance à l'augmentation du nombre d'articles introduits au cours de la navette a été constaté. Pour les textes définitivement adoptés lors de l'année parlementaire 2019-2020, le nombre d'articles avait progressé de 180 % par rapport au texte initial. Ce pourcentage est revenu à + 118 % pour l'année parlementaire 2020-2021 puis à + 114 % pour l'année parlementaire 2021-2022.

L'année parlementaire 2022-2023 **marque un rebond avec un accroissement moyen, en cours de navette, du nombre d'articles des textes adoptés de + 135 % par rapport au texte initial**. Dans le même temps, et pour la seconde année consécutive, **le nombre moyen d'articles des textes examinés par le Parlement enregistre une baisse, avec 22 articles en moyenne par texte définitivement adopté contre 9 lors du dépôt**, alors que ces moyennes s'élevaient à respectivement 25 et 12 pour l'année parlementaire 2021-2022.

L'augmentation du nombre d'articles en cours de navette concerne la grande majorité des textes, mais dans les faits recouvre **une grande hétérogénéité**. Seules 5 propositions de loi définitivement adoptées ont vu leur nombre d'articles diminuer,

tandis que ce nombre demeurait inchangé pour 6 d'entre elles ; 9 de ces 11 propositions de loi comportaient au plus 3 articles lors de leur dépôt.

À l'inverse, 18 textes adoptés (7 projets de loi et 11 propositions de loi) ont vu leur nombre d'articles au moins doubler entre le texte initial et le texte définitif. L'accroissement moyen du nombre d'articles concernant ces 18 textes atteint + 230 % et les 471 articles ainsi ajoutés représentent près de 86 % de l'ensemble des articles additionnels adoptés durant cette session.

Les textes qui ont vu leur nombre d'articles augmenter le plus fortement concernent **des matières particulièrement sensibles** : pour l'année parlementaire 2022-2023, il s'agit, notamment, de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (passée de 20 à 116 articles), de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (passée de 48 à 215 articles), de la loi n° 2023-224 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs (passée de 4 à 21 articles) et de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (passée de 5 à 18 articles).

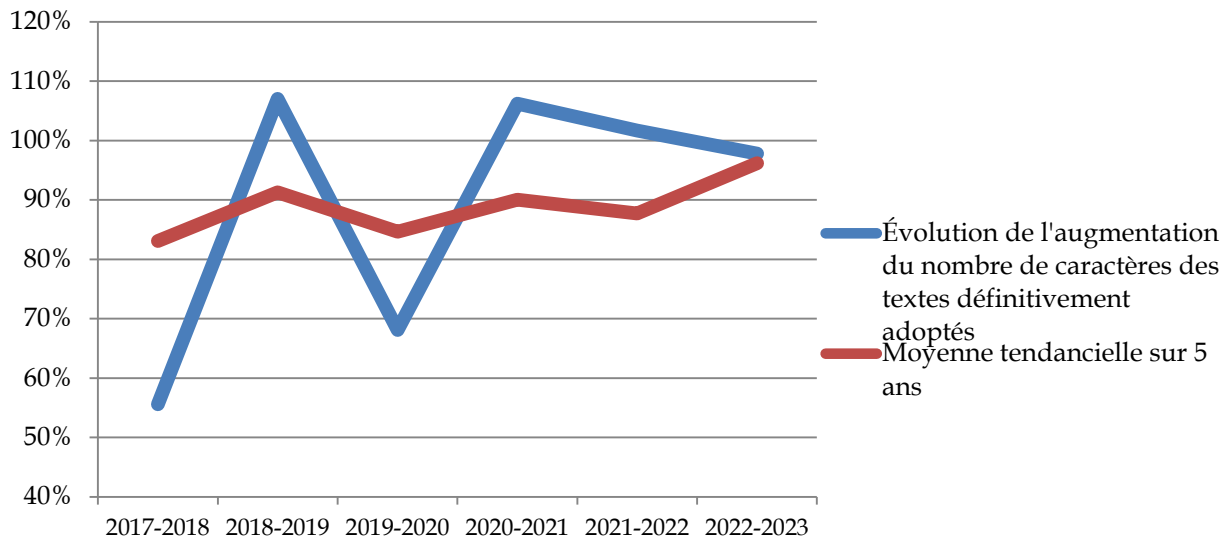
Dans un contexte de recours accru à la législation par ordonnances durant les deux précédentes sessions, le nombre d'articles de lois de ratification d'ordonnances promulguées avait augmenté de façon particulièrement notable. Ce phénomène ne s'est pas reproduit durant l'année parlementaire 2022-2023, le nombre d'articles de la seule loi de ratification promulguée (loi n° 2023-594 du 13 juillet 2023 ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer) n'étant passé que de 11 à 13.

b) Une année parlementaire 2022-2023 s'inscrivant dans la continuité de la tendance au doublement du nombre de caractères en cours de navette, mais dont la portée doit toujours être relativisée

L'évolution au cours de la navette du **nombre de caractères** contenus dans la loi constitue une donnée plus fine que celle du nombre d'articles. Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, ce nombre a connu **une progression nette de 98 % entre le texte initial et le texte définitivement adopté**. Ce taux est en très légère baisse mais est proche de ceux observés lors des deux précédentes années parlementaires (102 % en 2021-2022 et 106 % en 2020-2021).

La tendance à l'accroissement du nombre de caractère des textes en cours de navette s'inscrit dans la durée. Ainsi le **taux de croissance moyen du nombre de caractères des textes définitivement adoptés**, qui atteignait **83 % pour le quinquennat 2012-2017**, s'est élevé à **88 % pour le quinquennat 2017-2022**.

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



Il convient de souligner que l'interprétation de ces chiffres doit prendre en compte la taille, en valeur absolue, des textes initialement soumis à l'examen du Parlement. Or, l'année parlementaire 2022-2023 marque **une stabilité notable du nombre moyen de caractère des textes au dépôt, qui fait suite à une baisse marquée par rapport aux deux années parlementaires précédentes** (avec une diminution de plus de moitié du nombre moyen de caractères des textes déposés). Conjuguée au **maintien d'un taux d'évolution en cours de navette proche du doublement**, elle explique la **relative stabilité du volume des textes adoptés** par rapport à l'année parlementaire précédente.

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

Ainsi, si l'apport du Parlement demeure proportionnellement toujours aussi significatif au cours de la navette parlementaire, la tendance observée depuis plusieurs années est la contraction de la taille des textes définitivement adoptés.

Le volume moyen des textes adoptés a en effet connu une décreue continue tout au long du précédent quinquennat, le volume observé durant l'année parlementaire 2022-2023 s'inscrivant dans la continuité des deux dernières années du quinquennat achevé en 2022, durant lesquelles les volumes moyens par texte définitivement adopté

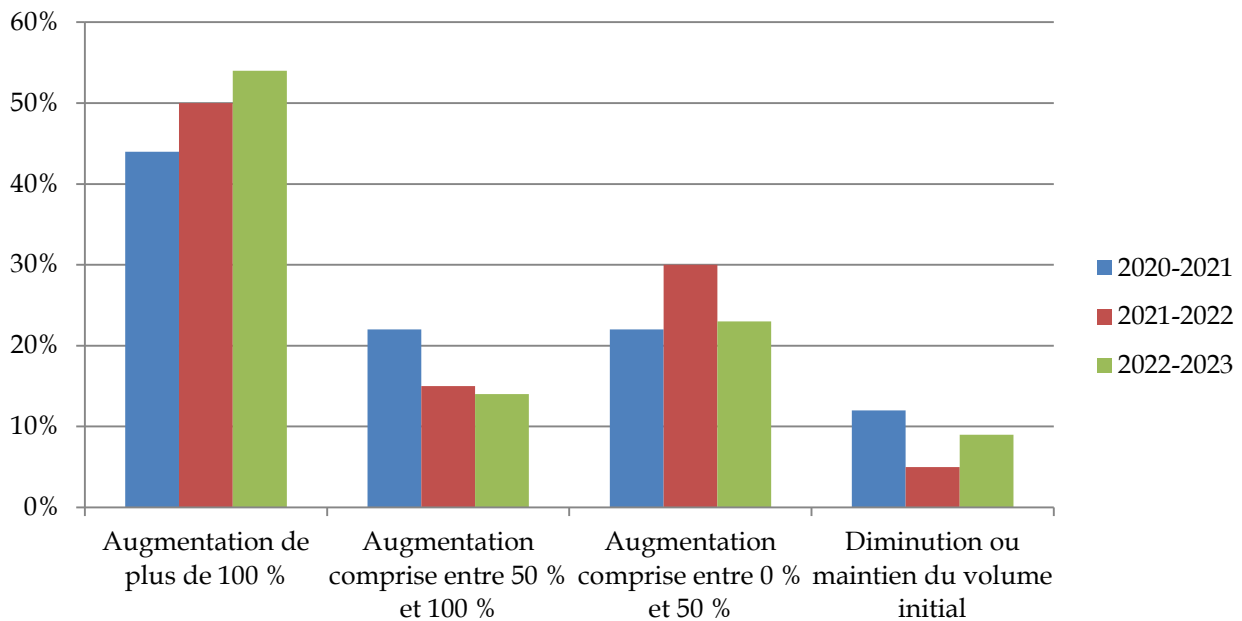
ont été divisés par deux par rapport aux deux dernières années du quinquennat 2012-2017.

S'il paraît difficile d'affiner une analyse statistique qui est particulièrement liée au volume initial des textes et à la sensibilité de leur matière, on peut toutefois observer que l'augmentation de la volumétrie des textes *in fine* définitivement adoptés est plus importante lors de l'examen devant la première chambre saisie (+ 62 %) que devant la seconde (+ 38 %).

Plus de la moitié des textes définitifs voient leur volume au moins doubler en cours de navette

Pour la deuxième année consécutive, le nombre des textes ayant connu au cours de l'année parlementaire une augmentation de leur volume supérieure à 100 % en cours de navette augmente. **54 % des textes ont ainsi vu le nombre de leurs caractères plus que doubler entre le texte initial et le texte définitif**, contre 50 % lors de la session 2021-2022 et 44 % lors de la session 2020-2021. Dans le même temps, le nombre de textes dont l'augmentation de volume est comprise entre 50 % et 100 % est stable par rapport à la session précédente (14 % contre 15 %).

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



Les trois textes ayant connu la plus importante augmentation de leur volume en nombre de caractères au cours de la navette sont la loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs (+ 1 324 %), la loi n° 2023-567 du 7 juillet 2023 visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche (+ 1 076 %) et la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (+ 949 %). Toutefois il convient de souligner que ces évolutions portent sur des textes peu volumineux, dont l'accroissement du nombre

de caractères ne représente en valeur absolue que 5,1 % de l'accroissement total des 43 textes définitifs adoptés durant l'année parlementaire 2022-2023. En comparaison, l'augmentation en volume de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (+374 %) représente à elle seule plus de 18 % du même total.

B. UNE ATTÉNUATION DU RECOURS AUX ORDONNANCES AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DU QUINQUENNAT 2022-2027

Au cours du quinquennat 2017-2022, **le Parlement avait accordé au Gouvernement 394 habilitations à légiférer par ordonnances**, comprises dans 54 vecteurs législatifs comportant au moins une mesure d'habilitation, soit une **hausse de 119 % par rapport au quinquennat précédent**. Cette dynamique a conduit le Sénat à se doter d'outils réglementaires et techniques afin de renforcer le contrôle des délégations législatives consenties au Gouvernement.

La modification du Règlement du Sénat du 1^{er} juin 2021 et l'évolution du suivi des ordonnances

La résolution n° 119 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénovier le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, adoptée le 1^{er} juin 2021, a renforcé les missions du Sénat en matière de suivi des ordonnances, tout en apportant des précisions sur le dialogue institutionnel avec le Gouvernement en la matière.

L'**article 1^{er}** investit explicitement les **commissions permanentes**, au côté de leur rôle classique de suivi de l'application des lois, de celui de « suivi des ordonnances ». Il étoffe également la fonction du **rapporteur**, en intégrant au champ de son contrôle les ordonnances prises sur le fondement des textes dont il a assumé le rapport.

L'**article 2** précise le périmètre des informations livrées par **le Gouvernement au cours de la Conférence des Présidents du Sénat**, en prévoyant la communication, au moins deux fois par session ordinaire (au début de celle-ci, puis au plus tard le 1^{er} mars), des **projets de loi de ratification d'ordonnances** publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, **ainsi que des ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre**. Dans sa décision n° 2021-820 DC du 1^{er} juillet 2021, le Conseil constitutionnel a toutefois indiqué que la transmission éventuelle de ces informations n'avait qu'un caractère strictement prévisionnel et ne pouvait contraindre le Gouvernement dans l'exercice de la délégation reçue.

L'**article 3** écarte le cas d'auto-dessaisissement du Parlement de sa propre compétence, en énonçant **l'irrecevabilité de tout amendement d'origine parlementaire** tendant à instaurer, rétablir ou étendre le champ d'une autorisation à légiférer par ordonnance, l'extension s'entendant également d'un allongement du délai d'habilitation demandé par le Gouvernement.

En parallèle des pouvoirs accrus des commissions, la direction de la Séance assure un **suivi périodique et quantitatif** du nombre d'habilitations, publications et ratifications d'ordonnances, actualisé chaque semaine sur une page consacrée du site internet du Sénat : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/controle-et->

[evaluation/suivi-des-ordonnances.html](#). Doté de ces instruments nouveaux, le Sénat est désormais en mesure de porter sur le recours aux ordonnances, notamment à l'issue de la première année du quinquennat 2022-2027, un regard plus analytique.

1. Une diminution notable du nombre des demandes d'habilitation

Conséquence possible de l'évolution de la composition politique de l'Assemblée nationale, les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance adressées au Parlement par le Gouvernement connaissent une **diminution sensible**. Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, seules **16 mesures d'habilitation** ont ainsi été accordées par le Parlement, soit **plus de trois fois moins** que les **49 mesures** accordées au cours de la première année du quinquennat 2017-2022.

La méthodologie du décompte des habilitations

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

Ce choix fut motivé par le risque d'exposer un chiffre d'habilitations artificiellement élevé par rapport au nombre d'ordonnances publiées *a posteriori* sur leur fondement (le Gouvernement étant parfaitement libre de « regrouper » les mesures d'habilitation et de publier une ordonnance sur un fondement multiple), qui pourrait être interprété à mauvais escient comme une sous-activation des habilitations demandées. Le Sénat a donc pris le parti de ne retenir qu'un nombre limité d'habilitations, quitte à l'ajuster « au fil de l'eau », notamment dans les cas – très peu fréquents – où la publication d'une ordonnance serait fondée sur une mesure d'habilitation d'un degré d'énumération inférieur au paragraphe.

On peut par ailleurs noter que plus de la moitié des demandes d'habilitation sollicitées par le Gouvernement au cours de l'année écoulée (9 sur 16) ont été motivées par un **impératif de transposition de directives européennes, a priori plus conforme à l'esprit initial des ordonnances**, consistant à alléger l'ordre du jour parlementaire de débats essentiellement techniques.

Le nombre important d'habilitations dont le délai est expiré au cours de l'année écoulée **sans qu'aucune ordonnance n'ait été publiée sur leur fondement** affiche pour sa part un niveau préoccupant. Ainsi, pas moins de **8 mesures d'habilitations**, prévoyant un délai moyen de 11,5 mois – délai au cours duquel le Parlement s'était dessaisi de sa compétence – ont constitué autant de délégations législatives accordées au Gouvernement **en pure perte**, portant sur des sujets souvent sensibles, comme le recense le tableau ci-après.

Loi d’habilitation	Mesure d’habilitation dont le délai est expiré sans publication d’ordonnance
Loi « Bioéthique » ¹	Suppression du régime juridique des préparations de thérapie génique
Loi « Climat et résilience » ²	Fonctionnement du registre national minier, numérique et cartographique Renforcement de l'effectivité du respect des règles relatives à la construction, à l’entretien et à la rénovation des bâtiments Rationalisation des procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement pour accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés de grandes opérations d'urbanisme ou d'opérations d'intérêt national
Loi « Gestion de la crise sanitaire » ³	Simplification des conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants des personnes morales de droit privé se réunissent et délibèrent
Loi « Protection des enfants » ⁴	Adaptation de la loi d’habilitation aux collectivités ultra-marines
Loi « 3DS » ⁵	Amélioration et modernisation du régime de la publicité foncière Création d’un statut de grand port maritime adapté aux enjeux du territoire archipélagique de Saint-Pierre-et-Miquelon

Sur l’ensemble des mesures d’habilitation accordées sous le quinquennat précédent, **une seule**, relative aux principes d'organisation et d'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer visant à l’indemnisation des pertes causées par un phénomène climatique défavorable⁶, **demeure en attente d’une publication d’ordonnance, son délai n’étant pas encore expiré**⁷.

¹ Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³ Loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁶ Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

⁷ Le délai expire le 2 mars 2024.

2. Des publications d'ordonnances essentiellement fondées sur des habilitations accordées au cours du dernier quinquennat

Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, **37 ordonnances ont été publiées**. À l'instar des mesures d'habilitation, ce chiffre est **en décline** – toutefois moins marquée – par rapport à la première année du quinquennat précédent, au cours de laquelle 45 ordonnances avaient été publiées.

Près des trois quarts de ces publications se rapportent à des habilitations accordées **au cours du quinquennat immédiatement précédent**. Ce phénomène, qui n'étonne guère pour le quinquennat 2022-2027, avait été également observé pour le quinquennat 2017-2022 et paraît traduire une tendance globale à ne pas laisser en « déshérence » les habilitations obtenues par l'exécutif sortant.

On peut toutefois relever, à l'issue de cette première année, une intention plus marquée du Gouvernement de **réduire les délais de publication, visible notamment au raccourcissement du délai moyen d'habilitation accordé**, réduit à 9 mois contre 10,5 mois pour la première année du quinquennat 2017-2022, laissant espérer un délai désormais plus rapide entre les habilitations et les publications des ordonnances.

Un cas exceptionnel de publication-éclair : les ordonnances « post-émeutes »

À la suite de la séquence d'émeutes urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, au cours desquelles plus de 2 500 bâtiments ont été détruits ou dégradés, le Gouvernement a sollicité du Parlement, en urgence, l'autorisation de prendre par ordonnances les mesures nécessaires à la reconstruction ou à la réfection de ces bâtiments, dans un cadre dérogatoire au droit commun.

Aux termes du rapport de Mme Sophie Primas, alors présidente de la commission des affaires économiques, « *si le Sénat se montre d'ordinaire réticent à se dessaisir temporairement de son pouvoir législatif [...], la commission a estimé qu'en l'espèce, les délais d'examen parlementaires ne permettraient pas de répondre dans les délais impartis à l'urgence de la situation. Compte tenu du caractère consensuel des dispositions qui devraient être prises sur la base de cette habilitation, et des garanties données par le Gouvernement quant à leur orientation, elle a considéré en responsabilité qu'il était justifié, au bénéfice des maires et des populations des communes concernées, de ne pas modifier le texte proposé par le Gouvernement* ».

Promulguée le 25 juillet 2023, cette loi d'habilitation a donné lieu à des délais de publication des ordonnances prises sur son fondement exceptionnellement courts : trois ordonnances ont ainsi été publiées les 27 juillet et 14 septembre 2023.

3. Un taux de ratification d'ordonnances qui demeure en berne

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

En effet, seules 105 ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022 ont été ratifiées, soit **un taux de ratification de 29,8 %**, alors que le taux de ratification des ordonnances à l'issue des deux quinquennats antérieurs s'élevait respectivement à 72 % (2012-2017) et à 61 % (2007-2012).

On peut ajouter que, sur ces 105 ratifications, 26 ont concerné des ordonnances publiées en vertu d'habilitations antérieures au quinquennat 2017-2022, **ce qui porte en réalité à 22,4 % le taux de ratification d'ordonnances publiées sous le quinquennat 2017-2022 en application d'une habilitation accordée par le Parlement au cours de ce même quinquennat.**

L'effort de ratification s'est incontestablement poursuivi, voire intensifié, au cours du quinquennat actuel : sur les 105 ratifications, 33 ont été promulguées lors de l'année écoulée (soit 31,4 %). Il n'en demeure pas moins que le retard pris pour la ratification des ordonnances – préjudiciable à la clarté du droit en ce qu'il maintient dans la compétence contentieuse du juge administratif des mesures relevant du domaine de la loi – maintient un stock conséquent qu'il semble difficile de résorber rapidement. Les chiffres relatifs aux ratifications des ordonnances publiées au cours du quinquennat 2022-2027 (seules 2 des 37 ordonnances publiées ont à ce jour été ratifiées) n'augurent pas favorablement d'une réduction substantielle du nombre d'ordonnances en attente de ratification à plus long terme.

CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR

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

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

La Conférence des Présidents :

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

A. LE CALENDRIER DE LA SESSION

La Conférence des Présidents a établi, lors de sa réunion du 19 juillet 2022 le calendrier des semaines de séance pour l'ensemble de la session 2022-2023.

Ce calendrier prévoyait :

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

Lors de cette même réunion, la Conférence des Présidents a également fixé :

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

Comme lors de la session précédente, le calendrier des semaines n'a fait l'objet que d'une modification au cours de la session. Afin de permettre au Sénat de pouvoir

utiliser pleinement le délai de quinze jours prévu par la Constitution pour examiner le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Gouvernement, en accord avec le Sénat, a demandé la permutation entre la semaine d'initiative sénatoriale du 6 mars et la semaine gouvernementale du 13 mars.

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

1. Onze réunions de la Conférence des Présidents au cours de la session ordinaire et une réunion au cours de la session extraordinaire

La Conférence des Présidents s'est réunie à **douze reprises** au cours de l'année parlementaire 2022-2023, soit un nombre de fois équivalent à la session 2020-2021 (treize reprises). Parmi ces réunions, deux ont été convoquées en plus du calendrier initialement prévu :

- Le 10 mars 2023, dans le cadre de l'examen du projet de loi « retraites », la Conférence des Présidents fut réunie immédiatement à la suite de la décision prise par le Gouvernement de faire application de la procédure dite du « vote bloqué » en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution ;

- Le 22 mars 2023, le Président du Sénat convoqua la Conférence des Présidents le jour même afin que le Gouvernement puisse présenter les conséquences sur le calendrier parlementaire des annonces du Président de la République concernant le report de l'examen au Parlement du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Par ailleurs, la réunion de la Conférence des Présidents du 8 mars 2023, **prévue dans le calendrier initial**, fut décalée à plusieurs reprises en raison de l'avancée de l'examen du projet de loi « retraites » par le Sénat. La réunion se tint finalement à 12 heures, après l'adoption dans la nuit précédente d'un amendement de la commission des affaires sociales à l'article 7 qui avait eu pour conséquence de faire tomber plus de 1 100 amendements. Au cours de cette réunion, la Conférence des Présidents décida, par un vote, de la limitation à une prise de parole et une explication de vote par groupe sur chaque article restant en discussion, ainsi que lors du vote sur l'ensemble du texte (article 42, alinéas 10 et 16, du Règlement).

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

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique

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

deux dernières semaines fixées lors de la précédente réunion et de déterminer l'ordre du jour de quatre nouvelles semaines.

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

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du Règlement du Sénat, le Gouvernement doit informer la Conférence des Présidents des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant. En application de la réforme du Règlement du 1^{er} juin 2021, le Gouvernement a aussi transmis pour la première fois au Sénat la liste prévisionnelle des projets de loi de ratification d'ordonnances dont il prévoit l'inscription à l'ordre du jour du Sénat ainsi que les ordonnances qu'il prévoit de publier au cours du semestre.

Cette obligation a été respectée par le Gouvernement qui a transmis le 5 octobre 2022, la lettre d'ordre du jour prévisionnel ainsi que la liste des projets de ratification d'ordonnances ainsi que des ordonnances qu'il prévoyait de publier. Puis, conformément au Règlement, il a de nouveau transmis une lettre d'ordre du jour prévisionnel le 18 janvier 2023 et une liste prévisionnelle des ordonnances le 5 avril.

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

31 modifications de l'ordre du jour ont été diffusées durant la session 2022-2023 (contre 14 seulement lors de la dernière session marquée par une longue suspension des travaux et 38 lors de la session 2020-2021) :

- 13 ont été demandées par le Gouvernement ;
- 8 ont été décidées par le Sénat, dont 4 à la demande d'un groupe politique (dont une opposition à la procédure de législation en commission et une opposition à la procédure d'examen simplifié d'une convention internationale) et 2 à la demande du Président pour la ratification du thème d'un débat d'actualité ;
- 3 résultaient d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement :
 - pour modifier l'ordre d'examen des missions du projet de loi de finances à deux reprises ;
 - pour inscrire sur une semaine d'initiative les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ;
 - pour inscrire sur une semaine de contrôle les conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

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 2022-2023, **tous les groupes politiques ont utilisé leur droit de tirage en application de l'article 6 bis** du Règlement du Sénat pour obtenir la création de trois commissions d'enquête et de cinq missions d'information¹. Toutes ces demandes ont été formulées en Conférence des Présidents entre le 14 décembre 2022 et le 8 février 2023.

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

A. UN ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ EN TERME DE SEMAINES DE SÉANCE MAIS TOUJOURS LARGEMENT EN FAVEUR DU GOUVERNEMENT EN TERME DE TEMPS DE SÉANCE

1. Un partage des semaines de séance conforme aux dispositions de l'article 48 de la Constitution

Hors session extraordinaire et discussions financières (PLF et PLFSS), **l'équilibre entre le Gouvernement et le Sénat dans le partage des semaines de session reste conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution**, avec 48 % des semaines pour le Sénat et 52 % pour le Gouvernement.

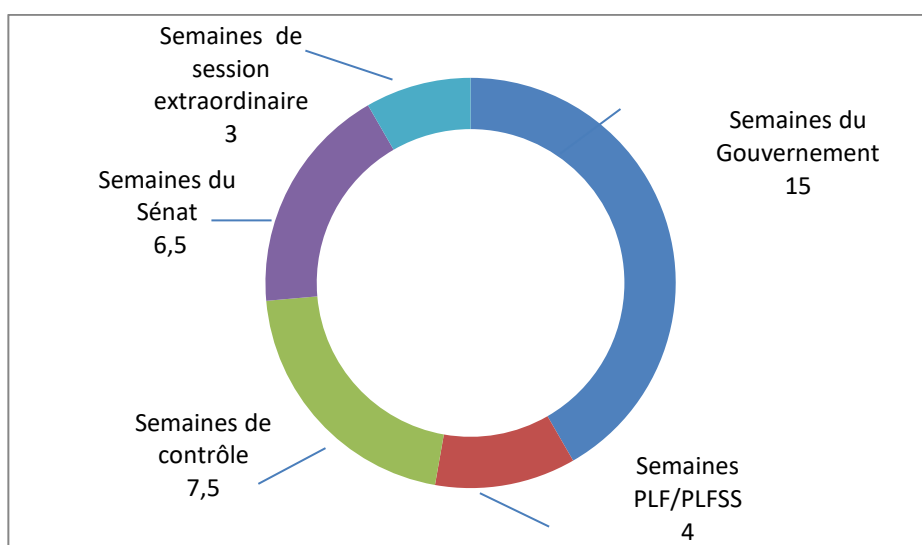
La répartition des **33 semaines** de la session ordinaire 2022-2023, fixée lors de la réunion du 19 juillet 2022, a été la suivante :

- **19** semaines consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant la semaine d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et l'examen du projet de loi de finances ;
- **14** semaines sénatoriales réparties entre **6,5** semaines consacrées à l'initiative sénatoriale et **7,5** semaines au contrôle ;
- S'y sont ajoutées **3** semaines de **session extraordinaire** au cours du mois de **juillet** (9 jours de séance) ;
- **Conformément à l'usage lors des années d'élections sénatoriales, le Sénat n'a pas siégé en session extraordinaire au cours du mois de septembre 2023.**

¹ Voir liste complète dans le tome II du présent rapport annuel

**Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat
en 2022-2023**

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



2. Un temps de séance toujours largement consacré à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement

Au total, le Sénat aura siégé 803 h 38 en session ordinaire, soit un peu plus que la moyenne des dix dernières sessions, hors année d'élection présidentielle (788 heures).

Le nombre d'heures de séance consacrées à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement au sein des semaines sénatoriales a été particulièrement élevé au cours de la session (84 h 31 contre 65 h 20 en 2021-2022 et seulement 23 h 23 lors de la session 2020-2021) soit **26 % du total des heures de séance lors des semaines du Sénat**. Ce chiffre élevé s'explique en grande partie par l'inscription du début de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale sur une semaine de contrôle.

Répartition ajustée des heures de séance par auteur de la demande et par type de semaine (questions intégrées dans le temps du Gouvernement) - Session ordinaire 2022-2023 -

	Semaines Gouvernement (y compris PLF/ PLFSS)		Semaines d'initiative		Semaines de contrôle		Total	
	Heures	%	Heures	%	Heures	%	Heures	%
Gouvernement	476 h 56	99 %	19 h 11	12,3 %	65 h 20	39,3 %	561 h 31	69,9 %
Groupes politiques (hors espaces réservés)	-	-	27 h 27	17,6 %	49 h 44	29,9 %	77 h 13	9,6 %
Espaces réservés	-	-	57 h 49	37,2 %	10 h 12	6,1 %	68 h 01	8,5 %
Instances Sénat	4 h 36	1 %	51 h 05	32,8 %	39 h 35	23,8 %	95 h 17	11,9 %
Sans demandeur	-	-	-	-	1 h 35 ¹	-	1 h 35	0,2 %
Total général	481 h 35	100 %	155 h 33	100 %	166 h 29	100 %	803 h 38	100 %

3. Des échanges de bons procédés entre le Sénat et le Gouvernement

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

Le Gouvernement a fait usage à trois reprises des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour :

¹ Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

- pour l'inscription de l'examen du **projet de loi de finances rectificative pour 2022**, le 14 novembre 2022, **lors d'une semaine de contrôle** ;
- pour l'inscription, au sein d'une semaine de contrôle également, de l'examen du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023**, à compter du jeudi 2 mars et jusqu'au dimanche 5 mars, ainsi que pour les **conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte le jeudi 16 mars** ;
- pour l'inscription, en accord avec la commission des affaires économiques, de la suite de la deuxième lecture de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, à l'issue de l'espace réservé au groupe RDPI. **Le Gouvernement avait déjà utilisé cette faculté lors des deux sessions précédentes afin d'inscrire la suite de l'examen d'un texte à l'issue immédiate d'un espace réservé au groupe RDPI.**

Au cours de la session 2022-2023, le Sénat a inscrit sur son ordre du jour neuf sujets à la demande du Gouvernement (contre onze lors de la précédente session et trois lors de la session 2020-2021), dont cinq concernent des conclusions de commission mixte paritaire. L'inscription de la lecture de conclusions d'une commission mixte paritaire à la demande du Gouvernement sur l'ordre du jour sénatorial est désormais relativement fréquente et s'inscrit pleinement dans la volonté de rationaliser le partage de l'ordre du jour et de « *desserrer la contrainte de temps sur les semaines gouvernementales* ».

En 2022-2023, le Gouvernement a sollicité le Sénat pour l'inscription sur ses semaines de :

- l'examen des conclusions de commission mixte paritaire sur :
 - le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (*semaine de contrôle*) ;
 - le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (*semaine de contrôle*) ;
- la proposition de loi visant à actualiser le régime de **réélection des juges consulaires** dans les **tribunaux de commerce inscrite à l'ordre du jour du mercredi 5 octobre 2022** ;
- trois conventions internationales examinées en procédure simplifiée le jeudi 17 novembre matin.

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

Bien que lors des deux précédentes sessions, la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes avait été inscrite sur une semaine sénatoriale (semaine d'initiative), celle-ci fut inscrite en 2022-2023 à la demande de la Conférence des Présidents sur une semaine gouvernementale.

B. UN POIDS TOUJOURS IMPORTANT DES GROUPES POLITIQUES DANS LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE DU JOUR SÉNATORIAL MALGRÉ LA POURSUITE D'UN RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DES INSTANCES DU SÉNAT

Sur la session 2022-2023, les demandes du Gouvernement ont représenté 26,2 % du temps de séance des semaines d'initiative et de contrôle, les demandes des groupes politiques 45 % et les demandes des instances du Sénat 28,8 %.

Hors demande du Gouvernement, la proportion du temps de séance à l'initiative des groupes politiques, en incluant les espaces réservés, sur l'ordre du jour du Sénat (semaines de contrôle et d'initiative) s'élève à 61,6 %, en baisse par rapport aux deux précédentes sessions (66 % et 74 %). **Le rééquilibrage en faveur des demandes des instances semble donc se poursuivre** (38,4 % du temps de séance à l'initiative du Sénat contre 34 % la session dernière et 26 % en 2020-2021).

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










Groupes politiques	Nombre de sujets inscrits	Temps de séance
Les Républicains ¹	25	48 h 21
Les Républicains / UC	2	2 h 45
SER	3	4 h 45
SER / GEST	1	2 h 07
UC	1	1 h 28
UC/SER	1	1 h 09
RDPI	2	7 h 50
Les Indépendants	-	-
GEST	2	2 h 40
CRCE	3	4 h 49
RDSE	1	1 h 17
TOTAL	41	77 h 13

Enfin, six propositions de loi et seize débats ont été inscrits à la demande des instances du Sénat au cours d'un ordre du jour déterminé par le Sénat. Il est à noter que la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes avait demandé l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution sur la lutte contre les violences pornographiques mais que celle-ci a finalement été inscrite à la demande du groupe Union Centriste, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

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

CALENDRIER DE LA SESSION 2022-2023
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 19 juillet 2022, modifié le 14 décembre 2022, les 18 janvier, 8 février, 8 mars et 9 mai 2023

Octobre 2022		Novembre 2022		Décembre 2022		Janvier 2023		Février 2023		Mars 2023		Avril 2023		Mai 2023		Juin 2023	
sam 01		mar 01	Toussaint	jeu 01		dim 01	Jour de l'An	mer 01	QAG SER	mer 01	QAG	sam 01		lun 01	Fête du travail	jeu 01	QO
dim 02		mer 02	QAG	ven 02		lun 02		jeu 02	GEST	jeu 02	QO	dim 02		mar 02		ven 02	
lun 03		jeu 03		sam 03		mar 03		ven 03		ven 03		lun 03		mer 03	QAG SER	sam 03	
mar 04		ven 04		dim 04		mer 04		sam 04		sam 04		mar 04	QO	jeu 04	RDPI	dim 04	
mer 05	QAG	sam 05		lun 05		jeu 05		dim 05		dim 05		mer 05	QAG UC	ven 05		lun 05	
jeu 06	QO	dim 06		mar 06	Vote sur l'ensemble PLF	ven 06		lun 06		lun 06		jeu 06	CRCE SER	sam 06		mar 06	QO
ven 07		lun 07		mer 07	QAG CRCE	sam 07		mar 07		mar 07		ven 07		dim 07		mer 07	QAG
sam 08		mar 08		jeu 08	RDPI SER	dim 08		mer 08	QAG	mer 08	QAG	sam 08		lun 08	Victoire 1945	jeu 08	
dim 09		mer 09	QAG	ven 09		mar 09		jeu 09	QO	jeu 09		dim 09		mar 09		ven 09	
lun 10		jeu 10		sam 10		mar 10		ven 10		ven 10		lun 10	L. de Pâques	mer 10	QAG	sam 10	
mar 11		ven 11	Armistice 1918	dim 11		mer 11	QAG	sam 11		sam 11		mar 11		jeu 11		dim 11	
mer 12	QAG	sam 12		lun 12		jeu 12	QO	dim 12		dim 12		mer 12	QAG	ven 12		lun 12	
jeu 13		dim 13		mar 13	QO	ven 13		lun 13		lun 13		jeu 13	QO	sam 13		mar 13	
ven 14		lun 14		mer 14	QAG	sam 14		mar 14	QO	mar 14		ven 14		dim 14		mer 14	QAG RDPI
sam 15		mar 15	Vote sur l'ensemble PLFSS	jeu 15		dim 15		mer 15	QAG	mer 15	QAG UC	sam 15		lun 15		jeu 15	SER UC
dim 16		mer 16	QAG RDSE	ven 16		lun 16		jeu 16		jeu 16	LES INDÉPENDANTS RDSE	dim 16		mar 16	QO	ven 16	
lun 17		jeu 17		sam 17		mar 17		ven 17		ven 17		lun 17		mer 17	QAG	sam 17	
mar 18		ven 18		dim 18		mer 18	QAG	sam 18		sam 18		mar 18		jeu 18	Ascension	dim 18	
mer 19	QAG GEST	sam 19		lun 19		jeu 19		dim 19		dim 19		mer 19		ven 19		lun 19	
jeu 20	UC LES INDÉPENDANTS	dim 20		mar 20		ven 20		lun 20		lun 20		jeu 20		sam 20		mar 20	
ven 21		lun 21		mer 21		sam 21		mar 21		mar 21	QO	ven 21		dim 21		mer 21	QAG
sam 22		mar 22		jeu 22		dim 22		mer 22		mer 22	QAG	sam 22		lun 22		jeu 22	
dim 23		mer 23	QAG	ven 23		lun 23		jeu 23		jeu 23		dim 23		mar 23		ven 23	
lun 24		jeu 24		sam 24		mar 24	QO	ven 24		ven 24		lun 24		mer 24	QAG	sam 24	
mar 25	QO	ven 25		dim 25	Noël	mer 25	QAG	sam 25		sam 25		mar 25		jeu 25		dim 25	
mer 26	QAG	sam 26		lun 26		jeu 26		dim 26		dim 26		mer 26		ven 26		lun 26	
jeu 27		dim 27		mar 27		ven 27		lun 27		lun 27		jeu 27		sam 27		mar 27	
ven 28		lun 28		mer 28		sam 28		mar 28		mar 28		ven 28		dim 28		mer 28	QAG
sam 29		mar 29	QO	jeu 29		dim 29				mer 29	QAG	sam 29		lun 29	Pentecôte	jeu 29	
dim 30		mer 30		ven 30		lun 30				jeu 30		dim 30		mar 30		ven 30	Closure session
lun 31				sam 31		mar 31				ven 31				mer 31	QAG		

 Semaines du Gouvernement	 Semaines de contrôle	 PLFSS	 PLF	 Suspension des travaux en séance plénière	 Espaces réservés aux groupes politiques
 Semaines du Sénat	 Séances de QO	 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/ou minoritaires.

A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2022-2023

La Conférence des Présidents, réunie le 19 juillet 2022, a décidé de reconduire au cours de la session 2022-2023 le nombre de vingt espaces réservés adopté lors de la session 2020-2021. La répartition retenue a été la suivante :

- cinq espaces pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) ;
- quatre pour le groupe Union Centriste (UC) ;
- trois pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) ;
- deux pour chacun des autres groupes (Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ; communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ; Les Indépendants - République et Territoires et Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST)).

Au cours de la réunion, l'ordre d'attribution des sept espaces réservés du premier trimestre fut déterminé par tirage au sort. Le Président du Sénat présenta aux groupes politiques les règles d'attribution des espaces réservés pour le reste de la session ordinaire :

- appliquer le même ordre de passage en intégrant avant ou après les espaces réservés supplémentaires pour les trois principaux groupes d'opposition ou minoritaire (3 SER, 2 UC et 1 RDPI) ;
- éviter qu'un groupe ait deux espaces réservés la même semaine ou deux espaces réservés qui se suivent ;
- permettre une répartition équilibrée des espaces réservés du jeudi matin.

**Répartition des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires
pour la session 2022-2023***

	Mercredi 16 h 30 - 20 h 30	Jeudi 10 h 30/13 h 00 - 14 h 30/16 h 00	Jeudi 16 h 00 - 20 h 00
Octobre 2022	GEST (16 h 35 - 20 h 35)	UC (10 h 30 -13 h 00 / 14 h 30 - 15 h 40)	Les Indépendants (16 h 00- 18 h 50)
Novembre 2022	RDSE (16 h 30 - 20 h 30)		
Décembre 2022	CRCE (16 h 35 - 20 h 35)	RDPI (10 h 30 - 13 h 30)	SER (16 h 00 - 20 h 05)
Février 2023	SER (18 h 15 - 21 h 00 ¹)	GEST- (10 h 30 - 12 h 50/ 14 h 30 - 16 h 00)	
Mars 2023	UC (16 h 30 - 19 h 55)	Les Indépendants (10 h 50 - 13 h 00/ 14 h 30 - 15 h 20)	RDSE (16 h 00 - 19 h 25)
Avril 2023	UC (16 h 30 - 19 h 55)	CRCE (10 h 30 - 13 h 20/ 14 h 50 - 16 h 00)	SER (16 h 00 - 20 h 05)
Mai 2023	SER (16 h 30 - 20 h 20)	RDPI (10 h 30 - 12 h 50 / 14 h 30 - 16 h 05)	
Juin 2023	RDPI (16 h 30 - 19 h 55)	SER (10 h 30 - 13 h 15)	UC (14 h 45 -17 h 15)

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

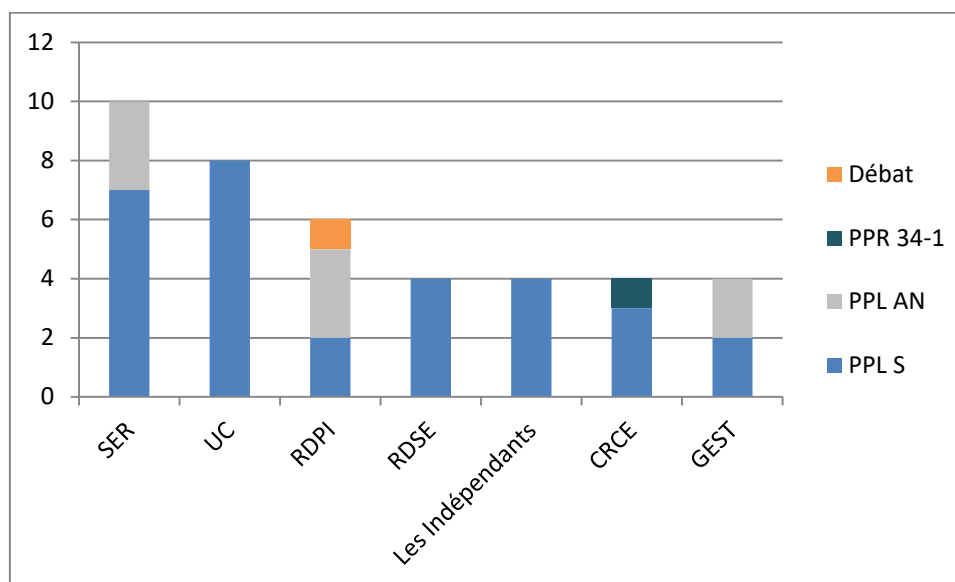
¹ Le début de l'espace réservé au groupe SER a été décalé de 16 h 30 à 18 h 15 en raison de la tenue du premier débat d'actualité le mercredi 2 février à l'issue des questions d'actualité au Gouvernement.

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

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

Sur les 40 demandes d'inscription à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, on compte une seule demande de débat (sur le thème : « Comment rendre possible le retour en Ukraine des enfants déportés en Fédération de Russie ? », formulée par le groupe RDPI dans le cadre de son ordre du jour réservé du jeudi 4 mai) et une proposition de résolution présentée en application de l'article 34-1¹ de la Constitution.

En terme d'heures de séance, les **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques représentent un total de 2 h 33 seulement sur un total de 68 h 01 pour l'ensemble des espaces réservés (soit seulement 3,7 % contre 11 % en 2021-2022 et 13,6 % en 2020-2021 et 27,5 % en 2019-2020), soit le plus faible taux de travaux de contrôle depuis la mise en place des espaces réservés de 4 heures lors de la session 2010-2011.

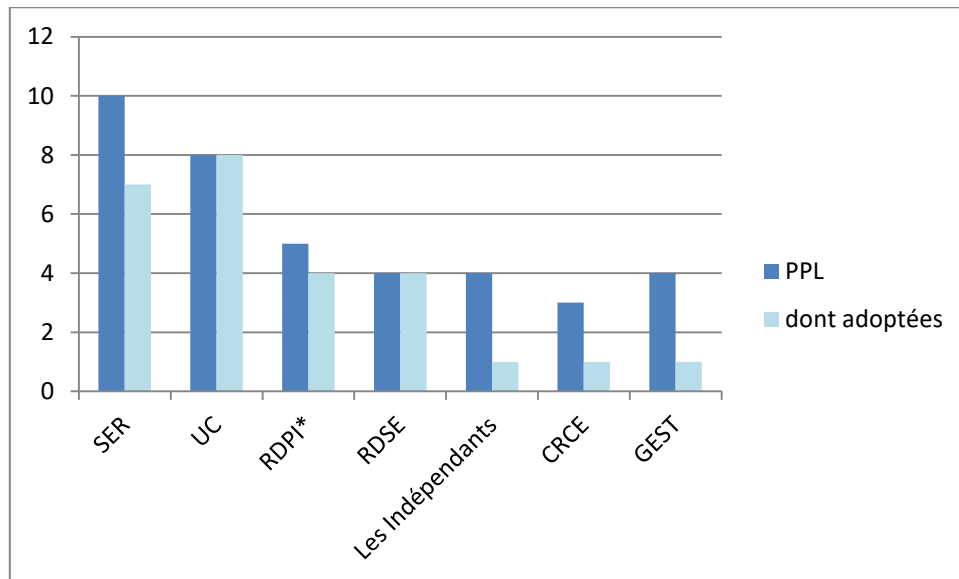


Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés qui a atteint 69,5 %, est en hausse par rapport aux deux sessions précédentes (60 % la session précédente et 57,5 % en 2020-2021, après avoir

¹La proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative au développement du fret ferroviaire inscrite au sein de l'ordre du jour réservé au groupe CRCE a été rejetée par le Sénat le 13 décembre 2022.

atteint 77 % en 2019-2020). Comme la session précédente, **tous les groupes ont vu au moins une de leurs propositions de loi adoptée.**

Sort des textes législatifs examinés en espaces réservés par groupe politique



**L'examen en deuxième lecture de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite s'est achevé à l'issue de l'espace réservé au groupe RDPI dans le cadre d'un ordre du jour du Gouvernement en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution*

2. L'adoption définitive de onze textes examinés dans un espace réservé

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

Cinq textes sont des propositions de loi issues de l'Assemblée nationale et six des propositions de loi sénatoriales :

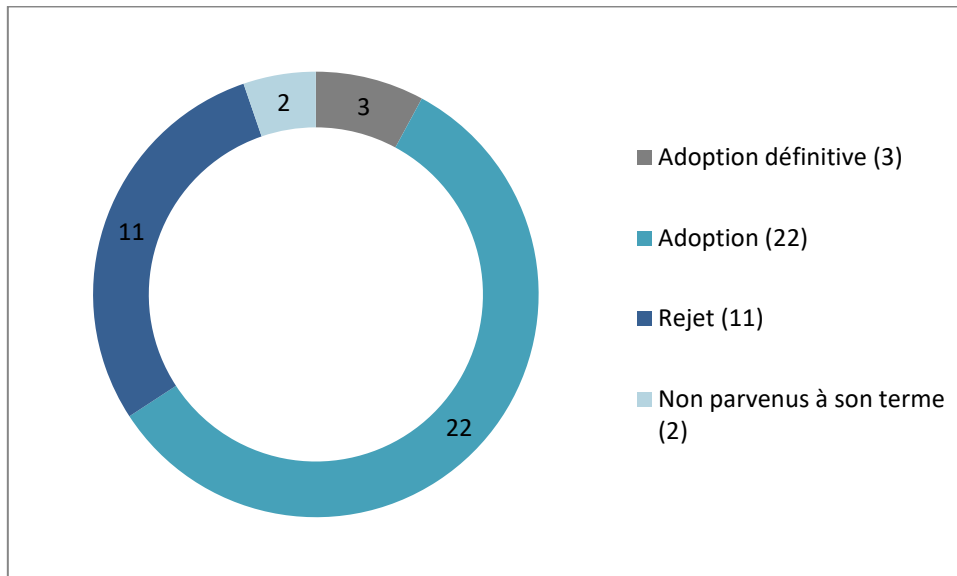
- la loi visant à faire évoluer la formation de sage-femme (n° 2023-29 du 25 janvier 2023) – examinée au sein de l'espace réservé au groupe EST du 19 octobre 2022 et définitivement adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ;
- la loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (n° 2023-140 du 28 février 2023) adoptée au cours de l'espace réservé au groupe UC du 20 octobre et définitivement adoptée en deuxième lecture au Sénat ;
- la loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste (n° 2022-1449 du

22 novembre 2022) - adoptée au cours de l'espace réservé au groupe UC du 20 octobre et définitivement adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale ;

- la loi visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression (n° 2023-23 du 24 janvier 2023) adoptée au sein de l'espace réservé au groupe RDSE du 15 novembre 2022 et définitivement adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale ;
- la loi visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires (n° 2022-1587 du 19 décembre 2022) - adoptée définitivement au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 8 décembre 2022 ;
- la loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation (n° 2022-1574 du 16 décembre 2022) - adoptée définitivement au sein de l'espace réservé au groupe SER du 8 décembre 2022 ;
- la loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires (n° 2023-506 du 26 juin 2023) - adoptée au sein de l'espace réservé au groupe UC du 15 mars 2023 et adoptée définitivement en première lecture par l'Assemblée nationale ;
- la loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique (loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023) - adoptée au sein de l'espace réservé au groupe UC du 5 avril 2023 et adoptée définitivement après accord en CMP par le Sénat ;
- la loi visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (loi n° 2023-265 du 13 avril 2023) - adoptée définitivement en deuxième lecture au sein de l'espace réservé au groupe UC du 5 avril 2023 ;
- la loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche (loi n° 2023-567 du 7 juillet 2023) - adoptée au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 4 mai 2023 et adoptée définitivement après accord en CMP par le Sénat ;
- la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (n° 2023-668 du 27 juillet 2023) - examinée en deuxième lecture au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 14 juin 2023 et adoptée définitivement à l'issue de cet espace réservé.

Il faut noter que **onze** propositions de loi ont été rejetées (contre huit la session dernière) et qu'aucun texte n'a été retiré de l'ordre du jour avant la fin de sa discussion en séance (contre un la session dernière et quatre en 2020-2021).

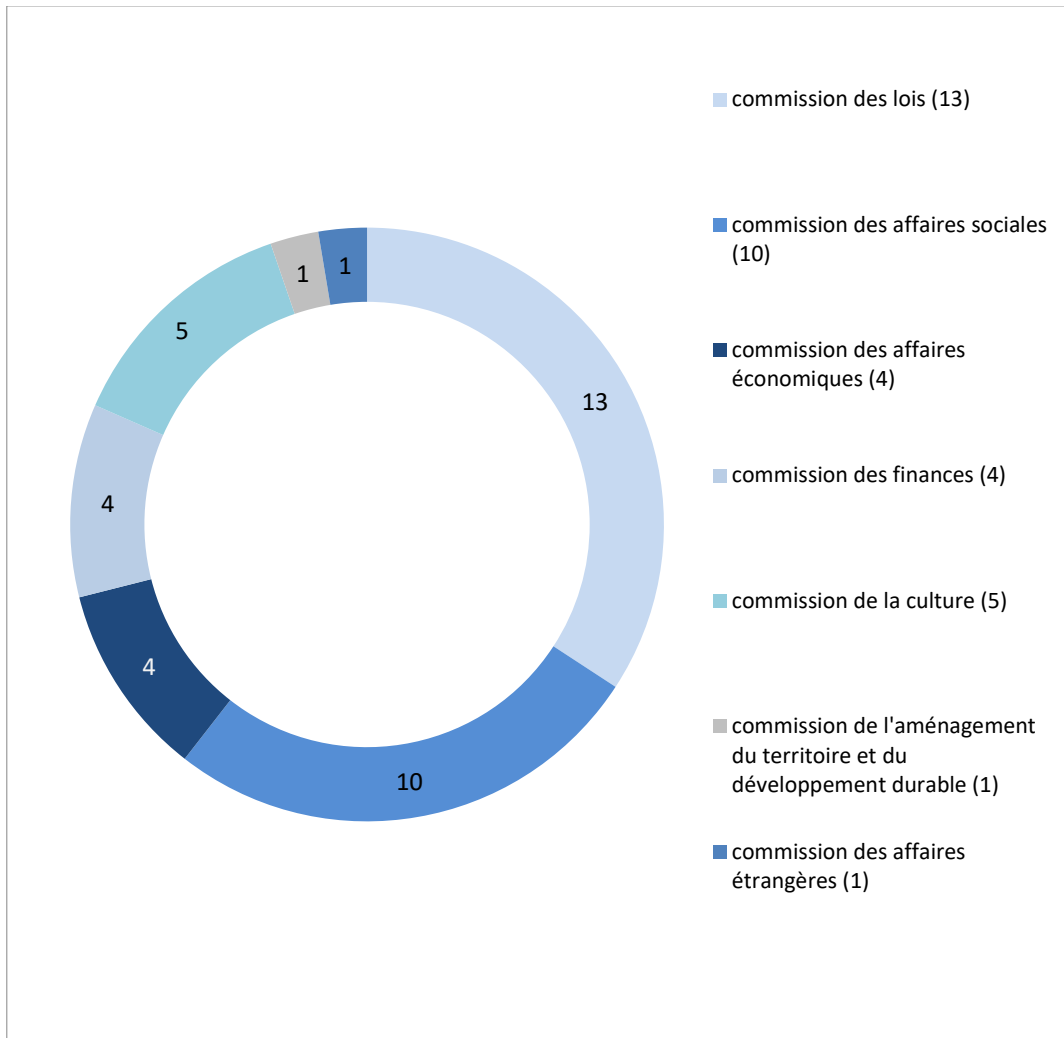
Sort des textes à l'issue de leur examen au sein d'un espace réservé



3. Les commissions sollicitées

La commission des lois a été la commission la plus sollicitée pour l'examen des textes législatifs au sein des espaces réservés avec 13 textes sur 38 soit près d'un texte sur trois. Si l'ensemble des commissions a été sollicité pour l'examen d'au moins un texte au sein d'un espace réservé, les commissions des lois et des affaires sociales ont été saisies au fond sur plus de 60 % des textes examinés au sein des espaces réservés.

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



4. Le bilan horaire des espaces réservés

Deux textes n'ont pas pu être examinés jusqu'à leur terme au sein des espaces réservés. Il s'agit de l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, au sein de l'espace réservé au groupe RDPI, qui s'est cependant poursuivi à la demande du Gouvernement à la suite du temps de quatre heures attribué au groupe (*cf. supra*) et de l'examen de la proposition de loi visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt qui était examiné au sein d'un espace réservé au groupe Les Indépendants.

La durée moyenne d'utilisation des espaces réservés s'est établie à 3 h 24 (contre 3 h 22 en 2021-2022, 3 h 26 en 2020-2021 et 3 h 09 en 2019-2020). Au total, les groupes d'opposition et minoritaires ont utilisé 85 % du temps imparti aux espaces réservés, un chiffre qui s'inscrit dans la

moyenne des dernières sessions (82 % la session dernière et 85,8 % en 2020-2021).

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

Espace(s) réservé(s) au groupe...	Temps global	% d'utilisation du temps
SER	18 h 22	92 %
UC	12 h 34	78 %
RDPI	9 h 58	83 %
RDSE	6 h 00	75 %
CRCE	6 h 46	85 %
Les Indépendants	7 h 00	88 %
GEST	7 h 18	91 %
Total	68 h 01 (/ 80 h 00 théoriques)	85 %

CHAPITRE III
LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023 :
L'ENGAGEMENT INÉDIT DE LA RESPONSABILITÉ DU
GOUVERNEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Sénat a examiné en séance publique en **première lecture** le **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023** au cours de **six jours** de débats (les lundi 7, mardi 8, mercredi 9 et jeudi 10 novembre, puis le samedi 12 novembre, et enfin les explications de vote et le vote solennel sur l'ensemble du texte le mardi 15 novembre 2022). En 2021, les débats s'étaient déroulés sur 5 jours seulement.

Cette année, **la durée de l'examen du PLFSS a de nouveau augmenté**, après une nette diminution en 2021¹, avec **37 heures de débats**.

Le nombre d'**amendements déposés - 1 142 et 1 motion** - constitue un **nouveau record depuis 1996**, dépassant le niveau de l'année dernière (1 055) et l'ancien record de 2020 (1 074). Le nombre d'**amendements effectivement examinés** en séance publique s'est quant à lui élevé à **648, auxquels il faut ajouter une motion**, soit 77 de plus que l'année dernière (571), mais 40 de moins qu'en 2020 (688).

Pour la première fois depuis 1996, l'examen du PLFSS pour 2023 a été marqué, à l'Assemblée nationale, par **l'engagement, lors de chaque lecture** (deux fois en première lecture, deux fois en nouvelle lecture et une fois en lecture définitive, soit cinq fois au total), **de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**, ainsi que par le **dépôt correspondant de six motions de censure** (trois en première lecture, deux en nouvelle lecture et une en lecture définitive), **toutes rejetées**.

Après l'échec de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque assemblée, le texte a été considéré comme définitivement adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le **2 décembre 2022**.

¹ La durée des débats en première lecture sur le PLFSS a été de 29 h 54 en 2021, 40 h 55 en 2020, 38 h 46 en 2018 et 36 h 42 en 2017. Le contexte d'examen de 2019, où le Sénat avait rejeté la troisième partie puis l'ensemble du texte, fait figure d'exception : les débats en première lecture sur le PLFSS pour 2020 n'avaient duré que 17 h 21.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a été **promulguée** le 23 décembre 2022 après que le Conseil constitutionnel, saisi les 5 et 6 décembre 2022 par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, a rendu sa décision le 20 décembre, décision marquée par la **validation des modalités de mise en œuvre de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution** et la **censure de onze cavaliers sociaux**.

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

A. UN EXAMEN MARQUÉ PAR LE RECOURS INÉDIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, À CINQ REPRISES, À LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION ET PAR LE REJET DE SIX MOTIONS DE CENSURE

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

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

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

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

Le texte, accompagné 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).

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

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

(1) Dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée nationale et examen en commission

Le PLFSS pour 2023 a été adopté par le Conseil des ministres puis **déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le lundi 26 septembre 2022.**

La **lettre du Gouvernement** récapitulant les **annexes** du projet de loi qui, selon une pratique établie, fait courir les délais constitutionnels d'examen, a été signée par la Première ministre et transmise à l'Assemblée nationale le **vendredi 14 octobre 2022.**

(2) Rejet de la première et de la deuxième partie en séance publique ; la troisième partie considérée comme adoptée après le rejet d'une motion de censure déposée après l'engagement, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, de la responsabilité du Gouvernement

Le **jeudi 20 octobre**, à l'issue du **rejet** en séance publique par l'Assemblée nationale **de la première et de la deuxième parties, la Première ministre a engagé**, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, **la responsabilité de son Gouvernement sur la troisième partie** du texte. **C'est la première fois depuis 1996 que le Gouvernement recourait à cette procédure sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

Une **motion de censure** ayant été déposée par M. Boris VALLAUD, Mmes Mathilde PANOT et Cyrielle CHATELAIN, M. André CHASSAIGNE et 146 députés, l'examen du projet de loi a repris le **lundi 24 octobre. La motion de censure ayant été rejetée par l'Assemblée nationale, la troisième partie a été considérée comme adoptée.**

(3) La quatrième partie et l'ensemble du texte considérés comme adoptés après le rejet de deux motions de censure déposées après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution

L'Assemblée nationale a ensuite commencé l'examen de la **quatrième partie du projet de loi le mardi 25 octobre**, qui s'est poursuivi le **mercredi 26 octobre** jusqu'à l'engagement par la Première ministre, à 0 h 35 et alors qu'il restait 1 160 amendements à examiner, de la **responsabilité de son Gouvernement sur la quatrième partie et sur l'ensemble du projet de**

loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

L'Assemblée nationale a examiné et **n'a pas adopté**, le **lundi 31 octobre**, les **deux motions de censure déposées**, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, par Mme Marine LE PEN et 88 membres de l'Assemblée nationale, d'une part, et par Mme Mathilde PANOT et 74 membres de l'Assemblée nationale, d'autre part.

En conséquence, **la quatrième partie et l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ont été considérés comme adoptés.**

b) Le rétablissement de la première et de la deuxième parties et l'adoption du projet de loi par le Sénat

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat le 31 octobre**, soit trois jours avant l'expiration du délai de 20 jours prévu par la Constitution.

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

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au vendredi 4 novembre à midi. Les **débats en séance publique** ont commencé le **lundi 7 novembre**. La Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 5 octobre, avait prévu un examen s'étendant sur l'ensemble de la semaine et jusqu'au samedi 12 novembre, à l'exclusion du vendredi 11 novembre, férié. En pratique, les débats se sont achevés par **l'adoption de la quatrième partie lors de la séance du samedi 12 novembre à 18 h 05**. Le texte a été adopté à l'issue des explications de vote et d'un vote solennel qui s'est tenu le **mardi 15 novembre**, c'est-à-dire le jour de l'expiration du délai prévu par la Constitution.

3. L'échec de la commission mixte paritaire et la nouvelle lecture

Réunie le mardi 15 novembre, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun, en raison de la persistance de plusieurs désaccords de fond entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale a ensuite examiné le texte en **nouvelle lecture**, d'abord en commission le jeudi 17 novembre puis en séance publique, à partir du **lundi 22 novembre**. Après avoir fait adopter les première et deuxième parties, **le Gouvernement a engagé de nouveau sa responsabilité sur la troisième partie**. Après le rejet de la motion de censure déposée par Mme Mathilde PANOT et 74 députés, la troisième partie a été considérée comme adoptée le vendredi 25 novembre. Puis, après

engagement de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le vendredi 25 novembre, la quatrième partie et l'ensemble du projet de loi ont été considérés comme adoptés le lundi 28 novembre, après le rejet d'une motion de censure déposée par Mme Mathilde PANOT et 74 députés.

Au Sénat, la nouvelle lecture s'est tenue le **mardi 29 novembre** à la fois en commission et en séance publique. Le texte a été rejeté par l'adoption d'une question préalable déposée par la commission des affaires sociales.

4. Le projet de loi adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale après engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution

L'Assemblée nationale a enfin adopté le texte en **lecture définitive le vendredi 2 décembre**. Pour la cinquième fois dans le cadre de l'examen de ce texte, la Première ministre avait engagé le **mercredi 30 novembre**, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, la responsabilité de son Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Après le rejet de la motion de censure, le texte a été considéré comme définitivement adopté le **2 décembre 2023**.

Le **Conseil constitutionnel**, saisi le 5 décembre par plus de soixante députés et le 6 décembre par plus de soixante sénateurs et soixante députés a rendu sa décision¹ (conformité partielle) le **20 décembre 2022**.

B. UN TEXTE DÉPOSÉ PEU DENSE

Le PLFSS pour 2023 comportait initialement 54 articles lors de son dépôt, soit huit articles de moins que le PLFSS pour 2022 mais trois articles de plus que le PLFSS pour 2021, constituant ainsi le PLFSS le moins dense des six dernières années².

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022*

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

Conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, récemment modifié par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le PLFSS comportait pour la première fois cette année un article liminaire présentant l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale pour l'exercice en cours et l'année à venir puis était, comme les années précédentes et pour la dernière année, organisé en quatre parties, précédées d'un article liminaire¹ :

- la **première partie**, relative au dernier exercice clos (2021), était composée de **deux articles** et de **l'annexe A** (situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement au 31 décembre 2021) ;

- la **deuxième partie**, portant sur l'exercice en cours (2022), était composée de **deux articles** ;

- la **troisième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2023), était composée de **onze articles** ainsi que de l'annexe B (rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie pour les quatre années à venir) ;

- la **quatrième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2023), comprenait **38 articles** (un de moins que l'année dernière).

Malgré la suppression inédite par l'Assemblée nationale en première lecture des deux premières parties (articles 1 à 4), le texte transmis au Sénat en première lecture avait quasiment doublé de volume, avec **106 articles**, dont l'article liminaire, après l'adoption de 10 articles supplémentaires dans la troisième partie, de 47 articles nouveaux dans la quatrième partie et la suppression d'un article dans cette même quatrième partie.

Le Sénat a ensuite enrichi le projet de loi, portant le nombre total d'articles à **124**, y compris l'article liminaire (39 articles adoptés conformes, une suppression conforme, 36 nouveaux et 18 articles ainsi que l'annexe B supprimés).

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé 28 articles et en a rétabli 21. En outre, 16 articles ont été adoptés conformes (les deux articles de la première partie, deux au sein de la troisième partie et douze au sein de la quatrième partie). **Le Sénat a ensuite rejeté le texte en nouvelle lecture après l'adoption d'une question préalable présentée par la commission des affaires sociales**, constatant « *la fin de la navette utile* », après

¹ À partir de 2023, l'actuelle première partie, relative aux comptes de l'exercice clos, fera l'objet d'un texte séparé, débattu par le Parlement à la fin du printemps.

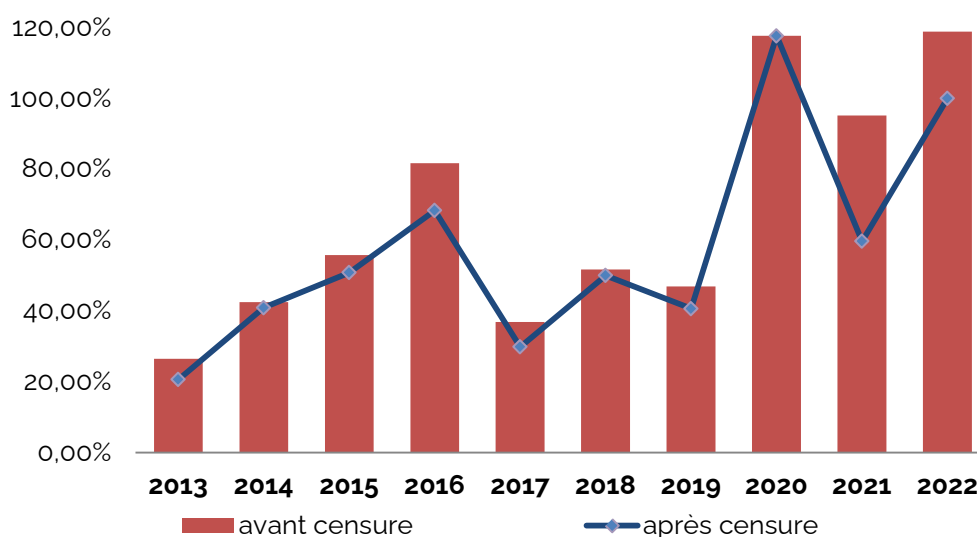
notamment le rétablissement par l'Assemblée nationale de l'Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) pour 2023 dans sa version initiale.

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive comportait **117 articles** (l'article liminaire, deux articles pour la première partie, deux pour la deuxième, 21 pour la troisième et 91 pour la quatrième), **soit, hors article liminaire, 11 de plus qu'en 2021, 16 de plus qu'en 2020 et 22 de plus qu'en 2019.**

Saisi par au moins 60 sénateurs et 60 députés, le Conseil constitutionnel a censuré dix articles et certaines dispositions de deux articles. Parmi ces censures, onze constituaient des « cavaliers sociaux ». La loi promulguée comptait donc, outre l'article liminaire, 106 articles.

Le PLFSS pour 2023 détient ainsi le record de l'inflation du nombre d'articles par rapport à son dépôt et avant censure par le Conseil constitutionnel (+ 119 %) depuis 10 ans.

Inflation du nombre d'articles¹

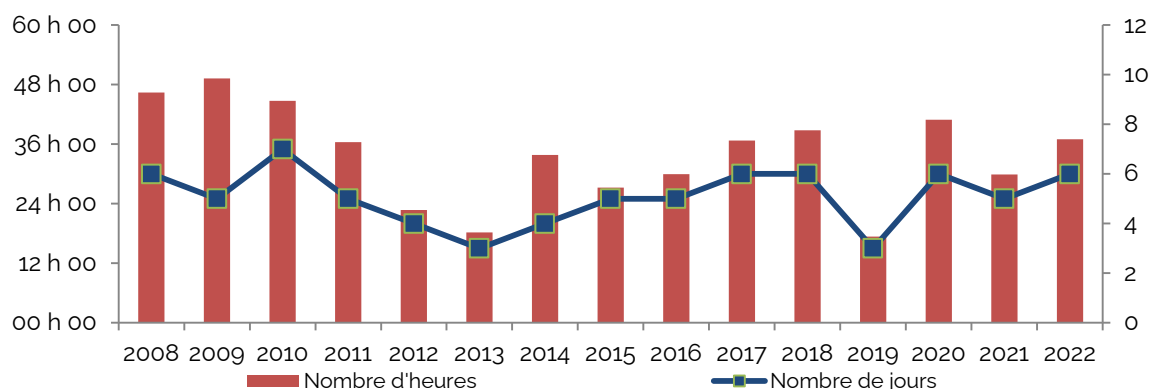


II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT

Les débats en séance publique en première lecture ont duré 37 heures, soit 7 heures de plus qu'en 2021 (29 h 54) mais environ 4 heures de moins qu'en 2020 (40 h 55).

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

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



Comparaison pluriannuelle des durées d'examen des différentes phases des PLFSS¹

Phases de la discussion	PLFSS pour 2021		PLFSS pour 2022		PLFSS pour 2023	
	Durée	Pourcentage	Durée	Pourcentage	Durée	Pourcentage
Discussion générale	02 h 49	6,9 %	03 h 18	11,1 %	03 h 02	8,2 %
Discussion des motions	00 h 21	< 1 %	00 h 23	1,3 %	00 h 21	< 1 %
Discussion des articles de la première partie et article liminaire	00 h 06	< 1 %	00 h 05	< 1 %	0 h 08	< 1 %
Discussion des articles de la deuxième partie	03 h 39	8,9 %	00 h 48	2,7 %	0 h 43	1,9 %
Discussion des articles de la troisième partie	15 h 01	36,7 %	07 h 45	25,9 %	11 h 12	30,3 %
Discussion des articles de la quatrième partie	17 h 55	43,8 %	16 h 26	55 %	20 h 20	55 %
Explications de vote et vote sur l'ensemble	01 h 09	2,8 %	1 h 08	3,8 %	01 h 11	3,2 %
Durée totale d'examen du PLFSS	40 h 55	-	29 h 54	-	37 h 00	-

A. TROIS HEURES DE DISCUSSION GÉNÉRALE : UNE DURÉE DANS LA MOYENNE DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

La discussion générale en première lecture a duré **3 h 02 en 2022**, soit 16 minutes de moins qu'en 2021. Après l'augmentation constatée en

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

2021, le temps consacré à la discussion générale est ainsi de nouveau en baisse, sans toutefois retrouver le niveau de 2020 (2 h 49), et en restant **dans la moyenne des cinq dernières années (3 h 06)**. Cette baisse par rapport à l'année dernière est principalement le fait :

- **d'interventions des commissions plus courtes** que les deux années précédentes (- 11,6 % par rapport à 2021 et - 10 % par rapport à 2020) ;

- **d'une baisse de la durée des prises de parole des orateurs des groupes de 16,8 %** par rapport à l'année 2021 (on note que les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont pour la première fois du triennat utilisé leur temps de parole en discussion générale).

Les interventions liminaire et conclusive des ministres (46 min 33) ont en revanche été plus longues qu'au cours des deux dernières années : + 21 % (soit 8 minutes) par rapport à 2021 et + 38,6 % (soit 13 minutes) par rapport à 2020.

Interventions en discussion générale des orateurs des groupes politiques

Groupe politique	PLFSS pour 2021			PLFSS pour 2022			PLFSS pour 2023		
	Temps imparti	Nombre d'orateurs	Temps utilisé	Temps imparti	Nombre d'orateurs	Temps utilisé	Temps imparti	Nombre d'orateurs	Temps utilisé
Les Républicains	26'	3	21'10	20'25	3	20'25	26'	3	21'08
SER	14'	2	13'50	18'	3	19'55	14'	3	15'45
UC	13'	2	13'35	17'	2	19'10	13'	2	14'8
RDPI	8'	2	9'30	11'	2	11'20	9'	2	9'56
CRCE	7'	1	7'30	10'	1	10'20	7'	1	7'26
RDSE	7'	1	7'00	10'	1	9'25	6'	1	6'23
Les Indépendants	6'	1	7'10	9'	1	9'40	6'	1	6'56
GEST	6'	1	7'00	9'	1	9'55	6'	1	6'39
NI	3'	0	-	0'	0	0'	3'	1	3'07
Total	90'	13	86'45	104'	14	110'10	90'	15	91'38

Comme au cours des deux autres examens du PLFSS du triennat, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) a présenté une **motion tendant à opposer la question préalable**.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, la motion a été discutée après l'intervention des orateurs institutionnels. Le temps consacré à son examen, identique à 2020 (**21 minutes**), est inférieur de deux minutes à 2021. La motion a été **rejetée par un scrutin public de droit** par 251 voix contre 27¹.

B. UNE DISCUSSION DES ARTICLES PLUS LONGUE QU'EN 2021

La discussion des articles sur le PLFSS pour 2023 s'est étendue sur **cinq jours**, du lundi 7 novembre au samedi 12 novembre (le Sénat n'ayant pas siégé le vendredi 11 novembre, férié).

Il a siégé à **trois reprises le soir et la nuit** (lundi, mardi et mercredi) et au cours de ces trois séances au-delà de 0 h 30 (0 h 58, 1 h 16 et 1 h 20).

La discussion des articles de l'ensemble du PLFSS pour 2023 a duré **32 h 24**, soit environ **7 h 20 de plus qu'en 2021**, mais **4 h 16 de moins qu'en 2020**. Représentant **87,6 % de l'ensemble du temps consacré à l'examen du texte en première lecture**, la part de la discussion des articles a, de la même manière, augmenté par rapport à 2021 (83,9 %), mais diminué par rapport à 2020 (89,4 %).

L'article liminaire, ainsi que les **première et deuxième parties** ont été adoptées successivement par un vote à main levée, le lundi 7 novembre. Le Sénat les a examinées en **52 minutes**, soit une minute de moins que l'année dernière et presque 3 heures de moins qu'en 2020.

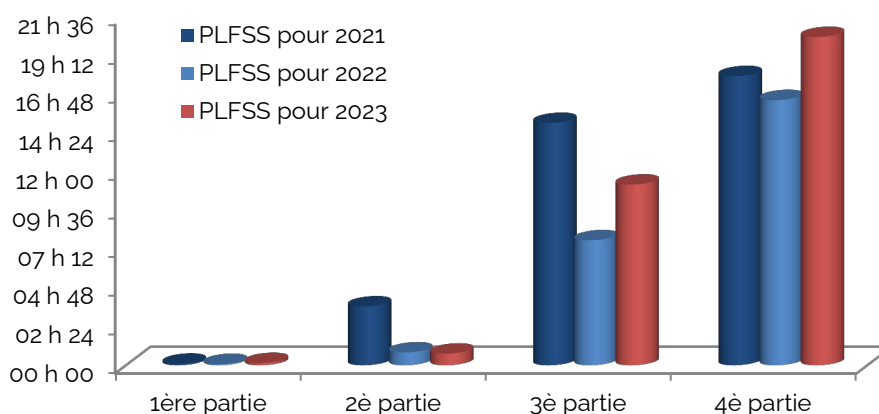
Comme pour l'ensemble du PLFSS, **le temps consacré à la troisième partie en 2022 (11 h 12) augmente par rapport à l'année précédente** (7 h 45) et est en baisse par rapport à 2020 (15 h 01) ; il retrouve un niveau assez proche de 2019 (11 h 36). Cette partie a été mise aux voix le mardi 8 novembre 2022, par un scrutin public ordinaire de droit, en application de l'article 59 du Règlement, et a été adoptée par 252 voix contre 91. Les groupes Les Républicains (LR), Union Centriste (UC), Rassemblement Démocratique, Social et Européen (RDSE), Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) et Les Indépendants - République et territoires ont voté pour (ces deux derniers groupes s'étaient abstenus l'année dernière), tandis que les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) et Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) ont voté contre.

L'examen de la **quatrième partie** a été le plus long du triennat : **20 h 20** (16 h 26 en 2021 et 17 h 55 en 2020), soit presque **55 % du temps total d'examen** (comme en 2021, cette partie représentait 43,8 % du temps d'examen en 2020). Il est également plus long qu'en 2018 (15 h 23). La

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2022/scr2022-30.html>

quatrième partie a été adoptée par scrutin public le samedi 12 novembre par 213 voix contre 92.

Comparaison pluriannuelle du temps consacré à chacune des parties du PLFSS



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

Le scrutin public solennel sur l'ensemble du texte s'est tenu le **mardi 15 novembre 2022**.

Les **explications de vote** et le scrutin ont débuté à 14 h 32 et duré presque **1 h 12**. Comme lors des deux précédents exercices du triennat, Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales, est intervenue sur le temps de son groupe politique (Les Républicains).

Le texte a ensuite été mis aux voix par scrutin public. La durée des opérations de vote fut de 4 min 03. Puis, le président du Sénat, M. Gérard LARCHER, a proclamé **l'adoption du texte par 193 voix contre 102**¹ (185 voix contre 101 en 2021 et 190 voix contre 106 en 2020). Les groupes Les Républicains et UC ont, dans leur majorité, voté pour (neuf sénateurs du groupe Les Républicains et six sénateurs du groupe UC se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote et deux sénateurs du groupe UC ont voté contre). Les groupes SER, CRCE et EST ont voté contre (seul un sénateur socialiste n'a pas pris part au vote). Une majorité du groupe RDSE a voté contre le texte (huit contre et six abstentions), alors qu'une majorité des membres du groupe Les Indépendants ont voté pour (huit pour et six abstentions). Le groupe RDPI s'est majoritairement abstenu (22 abstentions et deux sénateurs n'ont pas pris part au vote). Deux des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont voté contre, le troisième s'est abstenu.

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2022/scr2022-51.html>

Après l'annonce du résultat, M. Jean-Christophe COMBE, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées et Mme Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé ont pris la parole pendant plus de 3 minutes chacun (en 2021, M. Olivier VÉRAN avait pris la parole pendant 2 min 20).

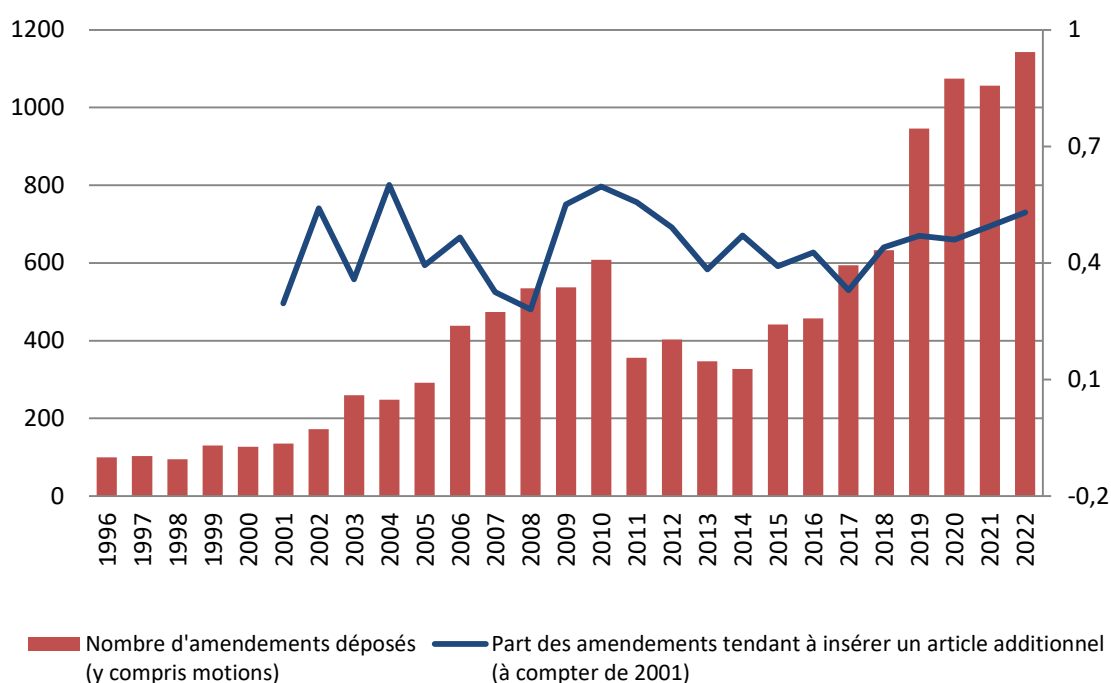
Sort des votes sur les différentes parties et l'ensemble du PLFSS depuis 2015

PLFSS pour	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Première partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Deuxième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Troisième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Rejetée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Quatrième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	<i>Non discutée</i>	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Ensemble du texte	Adopté	Adopté	Adopté	Adopté	Rejeté	Adopté	Adopté	Adopté

D. UN NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

1 142 amendements et une motion ont été déposés en première lecture, **un niveau record depuis 1996, qui confirme l'augmentation constante de ces dernières années**, malgré la légère baisse enregistrée l'année dernière (1 056 en 2021, 1 074 en 2020, 946 en 2019, 633 en 2018).

Amendements déposés depuis 1996



La **commission des affaires sociales** a déposé **102 amendements**¹, soit 16 de moins que l'année dernière, reprenant la tendance, observée depuis quelques années, à la diminution de ce nombre (l'examen en 2021 avait rompu avec cette tendance). Comme l'année dernière, la commission des finances n'a déposé aucun amendement (un avait été déposé en 2020).

Le nombre d'amendements déposés par le **Gouvernement** est relativement stable par rapport à l'année dernière mais reste bien supérieur aux précédents PLFSS (**24** en 2022 et 26 en 2021 contre 11 en 2020 et 10 en 2019).

Les **sénateurs** ont quant à eux déposé cette année **107 amendements** de plus (1 017 en 2022, contre 910 en 2021 et 988 en 2020). Avec **89 % du total des amendements déposés**, la part des amendements déposés par des sénateurs est plus importante cette année que l'année dernière (86,2 %) mais reste inférieure à celle constatée en 2020 (92 %) et 2019 (90 %).

¹ Dont deux amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40.

Sur les 1 142 amendements (hors motion) déposés, **606, soit 53 % tendaient à insérer un article additionnel**, une proportion en hausse par rapport aux deux années précédentes (49,4 % en 2021 et 46 % en 2020). Sur ces amendements, six ont été déposés par le Gouvernement (quatre en 2021 et un en 2020) et neuf par la commission des affaires sociales (six en 2021 et 27 en 2020).

La **proportion d'amendements déposés déclarés irrecevables (37,6 %)** est en baisse par rapport à l'année dernière, mais en hausse par rapport à 2020 (41,4 % en 2021 et 28 % en 2020). Sur les **430 amendements** déclarés irrecevables en 2022 :

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

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

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

- **3** amendements ont été déclarés irrecevables en application de la **loi organique relative aux lois de finances**, soit 0,3 % des amendements déposés (0,2 % en 2021).

64 amendements ayant été retirés avant la séance (contre 42 en 2021 et 81 en 2020), **648 amendements et une motion** ont été **discutés en séance publique**, soit 76 de plus qu'en 2021 mais 40 de moins qu'en 2020.

Au final, **seuls 56,8 % des amendements déposés ont effectivement été examinés en séance publique**. Malgré une légère hausse par rapport à l'an passé, c'est la deuxième fois en cinq ans que le taux d'amendements examinés est inférieur à 60 % (54,2 % en 2021, 64 % en 2020, 61 % en 2019 et 66,5 % en 2018).

Avec 20 amendements par heure, le rythme moyen d'examen des amendements en 2022 a été moins soutenu que l'année dernière mais reste bien supérieur aux trois précédents exercices (22,2 en 2021, 18 en 2020, 16,3 en 2019 et 12,5 en 2018).

Sur les 648 amendements (hors motion) discutés en séance publique, **203 ont été adoptés**, ce qui correspond à un **taux d'adoption de presque 31 %**, inférieur aux 35 % de l'année dernière, ce taux étant identique au taux de 2020 (31 %) et supérieur à celui de 2018 (22 %).

**Origine des amendements sur le PLFSS 2023
(déposés, irrecevables et adoptés)**

Premier signataire	Déposés	% des déposés	Irrecevabilité ¹	Taux d'irrecevabilité	Examinés ²	Adoptés	Taux d'adoption
Gouvernement	24	2,1%	-	-	21	18	85,7%
Commission des affaires sociales	102	8,9%	2	2,0%	100	96	96,0%
Commission des finances	0	-	-	-	-	-	-
Groupe Les Républicains	309	27,0%	142	46,0%	149	38	25,5%
<i>dont amendements individuels</i>	309						
Groupe SER	152	13,3%	50	32,9%	92	7	7,6%
<i>dont amendements individuels</i>	68						
Groupe UC	132	11,5%	55	41,7%	70	15	21,4%
<i>dont amendements individuels</i>	106						
Groupe RDSE	91	8,0%	39	42,9%	36	10	27,8%
<i>dont amendements individuels</i>	1						
Groupe RDPI	48	4,2%	20	41,7%	24	3	12,5%
<i>dont amendements individuels</i>	31						
Groupe CRCE	89	7,8%	38	42,7%	50	2	4,0%
<i>dont amendements individuels</i>	0						
Groupe Les Indépendants	75	6,6%	37	49,3%	34	8	23,5%
<i>dont amendements individuels</i>	75						
Groupe EST	121	10,6%	47	38,8%	73	6	8,2%
<i>dont amendements individuels</i>	1						
NI	0	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1143	100 %	430	37,6 %	649	203	31,3 %

¹ Irrecevabilités au titre des articles 40, 41, LOLF et LOLFSS

² Le nombre d'amendements examinés correspond au nombre d'amendements déposés, moins les amendements déclarés irrecevables et ceux retirés avant séance par leur(s) auteur(s).

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À la suite du vote solennel au Sénat, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion s'est réunie le **mardi 15 novembre 2022** à l'Assemblée nationale.

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

La rapporteure générale de la commission des affaires sociales, Mme Élisabeth DOINEAU, a d'emblée jugé un rapprochement des positions « *délicat vu les conditions de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, qui s'est conclu par le rejet de deux parties puis par le recours, à deux reprises, à la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution* ». Après avoir rappelé les points de désaccord entre les textes de l'Assemblée nationale et du Sénat, elle a ensuite estimé que « *c'[était] peut-être même un gouffre qui [séparait]* » les deux chambres.

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

La **nouvelle lecture à l'Assemblée nationale** s'est tenue en commission le jeudi 17 novembre 2022, puis en séance publique les lundi 21, vendredi 25 et lundi 28 novembre.

Le 21 novembre, après avoir adopté l'article liminaire, l'ensemble de la première partie et l'ensemble de la deuxième partie, la Première ministre, Mme Élisabeth BORNE a engagé la responsabilité de son Gouvernement conformément aux dispositions de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur la troisième partie du projet de loi. Après le rejet de la motion de censure déposée par Mme Mathilde PANOT et 74 de ses collègues, la troisième partie a été considérée comme adoptée le vendredi 25 novembre. Ce même jour, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur la quatrième partie et sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui ont été considérés comme adoptés le lundi 28 novembre, après le rejet de la motion de censure déposée par 75 députés.

Comme lors de l'examen du PLFSS pour 2022 et pour la sixième fois seulement depuis 1996, **le Sénat a rejeté le texte en nouvelle lecture le mardi 29 novembre par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable**¹, présentée par la commission des affaires sociales qui s'était réunie le même jour.

¹ https://www.senat.fr/amendements/2022-2023/145/Amdt_6.html

Les débats en séance publique ont duré **1 h 20** : Mme Geneviève DARRIEUSSECQ, ministre déléguée chargée des personnes handicapées, est intervenue pendant 17 min 21, suivie par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, pendant 7 min 49, puis par les orateurs des groupes pour une durée de presque 45 minutes.

Comme en 2021, la motion a été présentée par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales. Aucun orateur n'a pris la parole contre la motion et deux oratrices sont intervenues en explication de vote.

La motion a été **adoptée par scrutin public par 264 voix contre 65**¹.

Les groupes Les Républicains, SER et UC ont voté pour² tandis que les groupes RDPI, CRCE, Les Indépendants et RDSE ont voté contre³. Le groupe EST s'est abstenu.

Après un nouvel engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le 30 novembre sur l'ensemble du texte, et le rejet d'une motion de censure deux jours plus tard, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a été définitivement considéré comme adopté le 2 décembre 2022.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 20 décembre 2022⁴.

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

A. MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION SUR UN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les requérants contestaient, à plusieurs égards, la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement au titre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2022/scr2022-80.html>

² Deux sénateurs Les Républicains n'ont pas pris part au vote.

³ Deux sénateurs Les Indépendants se sont abstenus.

⁴ Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022.

Concernant les modalités d'engagement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, quel que soit le texte concerné, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé son considérant de principe selon lequel « *l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par [les] dispositions* » de l'article 49, alinéa 3.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement pouvait intervenir « *à tout moment* » lors de l'examen d'un texte par l'Assemblée nationale « *sans qu'il soit nécessaire que les amendements retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique, ni que le texte sur le vote duquel est engagée sa responsabilité reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale.* »

Il a également rejeté le grief des requérants selon lequel la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, entendait désormais limiter l'engagement de la responsabilité du Gouvernement au seul vote sur l'ensemble d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Avant la révision de 2008, l'article 49, alinéa 3, disposait que « *le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte* ». La révision constitutionnelle de 2008 a remplacé le mot « *texte* » par les mots « *projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale* », tout en précisant que la responsabilité gouvernementale pouvait être engagée sur un autre « *projet ou une autre proposition de loi* » par session.

Le Conseil a jugé que « *la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement pouvait être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.* »

Il a également rappelé que l'article L.O.111-7-1 du code de la sécurité sociale disposait qu'il ne devait pas être porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la partie portant sur les dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre budgétaire préalablement défini, ce qui aboutit à ce que la partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne puisse être mise en discussion avant l'adoption de la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année.

En conséquence, en respectant cet ordre de discussion des différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale et en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la troisième partie puis sur le vote de la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale en première et nouvelle lectures, « *la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de*

l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant du paragraphe I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale ». Ainsi, si le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure suivie par le Gouvernement sur la loi déferée n'était pas contraire à la Constitution, il n'en a pas pour autant explicitement déduit qu'un engagement de la responsabilité gouvernementale sur l'ensemble du texte avant le vote sur la troisième partie serait contraire à la Constitution.

Enfin, le Conseil constitutionnel a estimé que « *la Première ministre pouvait, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi* ».

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en l'espèce, « *aucune exigence constitutionnelle n'[avait] été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.* »

B. RESPECT DU DROIT D'AMENDEMENT QUE LES PARLEMENTAIRES TIENNENT DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION

Les députés requérants du groupe Les Républicains jugeaient que la loi déferée avait été adoptée en méconnaissance du droit d'amendement, à défaut de traitement de certains amendements par les services de l'Assemblée nationale. L'absence de diffusion de ces amendements portait selon eux atteinte au droit d'information des citoyens et rendait impossible leur intégration au texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité au titre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

La Présidente de l'Assemblée nationale a précisé, dans une réponse à une mesure d'instruction ordonnée par le Conseil constitutionnel, que tous les amendements et sous-amendements avaient été traités et diffusés, et donc qu'ils étaient susceptibles d'être repris dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité, à l'exception de deux sous-amendements de députés membres du groupe Les Républicains portant sur la troisième partie, déposés après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de cette partie.

Constatant ainsi que « *les amendements déposés avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement [avaient] bien été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués* », le Conseil constitutionnel a écarté le grief des requérants.

C. REJET DU GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Après avoir rappelé son considérant de principe, déjà applicable aux lois de finances, selon lequel « *la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine* », le Conseil constitutionnel a rejeté, d'une manière générale, les différents arguments avancés par les députés et

sénateurs requérants, selon lesquels la loi de financement de la sécurité sociale méconnaissait le principe de sincérité budgétaire.

Il a toutefois estimé que *« si, ainsi que pourraient le laisser penser de récentes prévisions, il apparaissait en cours d'année que ces prévisions et les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause, il appartiendra au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative. »*

D. RESPECT DE LA QUADRIPARTITION D'UNE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les députés du groupe Les Républicains requérants contestaient la procédure d'adoption de la loi déferée au regard des règles particulières d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale, notamment l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale lequel prévoit que :

- la deuxième partie, comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours, ne peut être mise en discussion avant « le vote » de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;

- la troisième partie, relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ne peut être mise en discussion avant « le vote » de la deuxième partie du même projet.

Le Conseil constitutionnel a écarté ces griefs, rappelant que seul un vote était requis, et non une adoption.

Les sénateurs requérants contestaient, enfin, le placement de l'article 20 en troisième partie, dès lors que le transfert du financement des indemnités journalières post-natales de la branche maladie à la branche famille avait des conséquences en dépenses, qui relèvent du seul champ de la quatrième partie des lois de financement de la sécurité sociale. Après avoir observé que ces dispositions avaient *« un effet, notamment, sur les ressources de la branche maladie »*, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elles avaient donc leur place dans la troisième partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir.

E. IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE D'UN AMENDEMENT INVOQUÉE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les sénateurs requérants estimaient que certaines dispositions de l'article 20 de la loi déferée, insérées par voie d'amendement parlementaire à l'Assemblée nationale, étaient contraires à l'article 40 de la Constitution en ce

que leur adoption avait pour conséquence l'aggravation d'une charge publique.

Confirmant sa jurisprudence selon laquelle il se fait juge d'appel de la recevabilité financière d'un amendement parlementaire, c'est-à-dire qu'il l'examine uniquement dans le cas où cette question a été soulevée devant la première assemblée qui en a été saisie, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief des requérants.

F. ABSENCE D'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR À RENVOYER AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LA DÉTERMINATION DE CERTAINS TARIFS D'ACTES MÉDICAUX

Les sénateurs et députés des groupes Les Républicains requérants jugeaient que le législateur n'avait pas suffisamment exercé sa compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale, qu'il détient de l'article 34 de la Constitution, dès lors que l'article 51 de la loi déferée ne fixait qu'un objectif plancher d'économies applicable à la convention nationale conclue entre les représentants des laboratoires de biologie médicale et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, sans fixer un seuil maximum de baisse des dépenses ou sans préciser la durée applicable.

Tout en écartant l'ensemble des griefs de fond des requérants sur cet article, le Conseil constitutionnel a estimé qu'« *en renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des tarifs d'actes de biologie médicale, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.* »

G. CENSURE DE ONZE CAVALIERS SOCIAUX

Les sénateurs requérants contestaient la place en loi de financement de la sécurité sociale, au regard du champ défini par la loi organique, de quinze articles ou parties d'articles du texte déferé. Le Conseil constitutionnel a examiné le rattachement au domaine des lois de financement de la sécurité sociale de ces dispositions et a soulevé par ailleurs ce grief d'office, comme il le fait habituellement.

Il a censuré au total **onze articles ou parties d'articles** n'ayant selon lui pas d'effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ne relevant pas non plus des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale ou n'ayant pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale au sens des dispositions du 4° de l'article L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

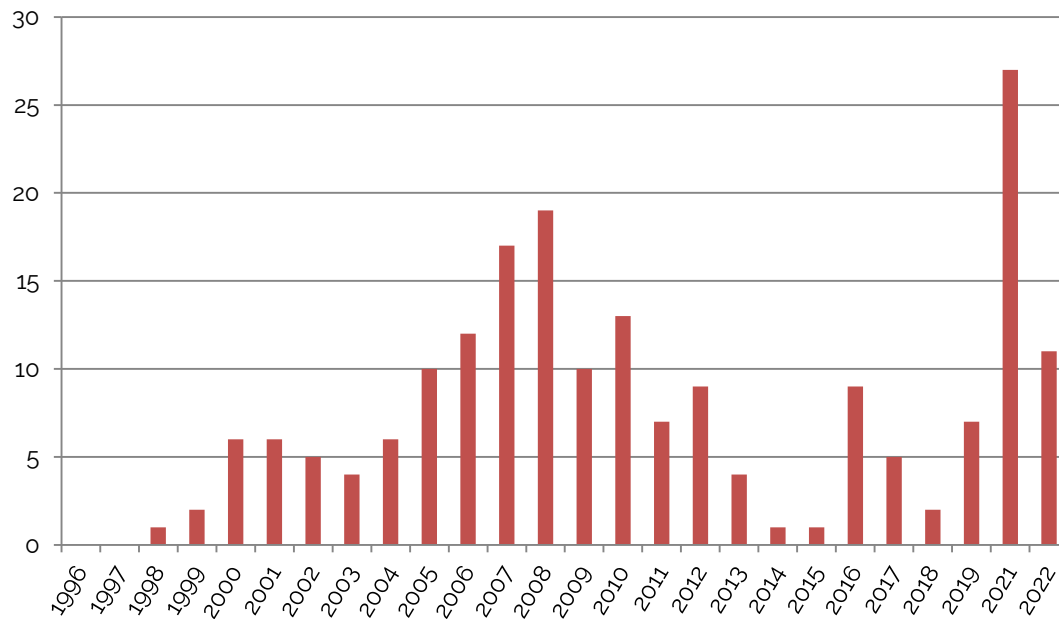
Parmi ces **onze « cavaliers sociaux »** (soit seize de moins que l'année dernière, qui faisait figure de record depuis 1996), sept étaient contestés

comme tels par les requérants ; pour les quatre autres, le Conseil a soulevé le grief d'office.

Trois dispositions censurées figuraient dans le projet de loi initial (articles 42, 54 et 90 de la loi déferée).

Les autres avaient été introduites par voie d'amendement à l'Assemblée nationale et avaient, toutes, été supprimées en première lecture au Sénat, à l'exception d'une d'entre elles, d'origine sénatoriale.

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



CHAPITRE III BIS

LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023 (RETRAITES)

Pour la **première fois depuis 2014**, le Gouvernement a déposé, le 23 janvier 2023, **un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS)**.

Le Sénat a examiné, en séance publique, en **première lecture**, le **projet de loi transmis en application de l'article 47-1, alinéa 2, de la Constitution** - ainsi qu'**une motion référendaire**, déposée par les Présidents des groupes SER, CRCE et GEST, du 2 au 11 mars 2023. Cet examen a duré **101 h 10 ; 2 347 amendements** et motions ont été **examinés** en séance publique, sur les **8 903 amendements et motions déposés**. Au terme de cet examen, le Sénat a **adopté le projet de loi**.

La **commission mixte paritaire (CMP)** est parvenue à un **accord** le 15 mars 2023, et les **conclusions** de la CMP ont été adoptées par le Sénat le 16 mars. L'Assemblée nationale a, après **engagement de la responsabilité de son Gouvernement** par la Première ministre, également adopté ces conclusions, et **adoptant ainsi définitivement le projet de loi le 20 mars 2023**.

Le **Conseil constitutionnel** a été saisi, le 21 mars 2023, par la Première ministre et par plus de 60 députés du groupe RN puis, le 22 mars, par plus de 60 députés de l'intergroupe Nupes ainsi que par plus de 60 sénateurs appartenant aux groupes SER, CRCE et EST, de la LFRSS pour 2023. Il a rendu une décision de conformité partielle le 14 avril 2023.

La loi a été **promulguée** le jour même.

L'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été l'un des **événements saillants, à plus d'un titre, de la session 2022-2023** : examiné dans le cadre d'un **calendrier contraint**, il a été marqué par le recours à de nombreuses procédures en séance et comptabilise à lui seul **plusieurs records statistiques**.

I. UN PROJET DE LOI EXAMINÉ DANS LE CADRE D'UN CALENDRIER CONTRAINT

Calendrier d'examen du PLFRSS

- Date du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale : lundi 23 janvier 2023
- Date de la lettre du Gouvernement récapitulant les annexes du projet de loi : samedi 28 janvier 2023
- Date du début du délai constitutionnel de 20 jours d'examen à l'Assemblée nationale : dimanche 29 janvier (à 0 heure)
- Examen du texte en commission à l'Assemblée nationale : du lundi 30 janvier au mercredi 1^{er} février
- Examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale : du lundi 6 février au vendredi 10 février et du lundi 13 février au vendredi 17 février
- *Date d'expiration dudit délai : vendredi 17 février 2023 (à minuit)*
- Date prévue de transmission du projet de loi au Sénat : samedi 18 février 2023
- Date du début du délai organique de 15 jours d'examen au Sénat : dimanche 19 février (à 0 heure)
- *Date d'expiration dudit délai : dimanche 12 mars (à minuit)*
- *Date d'expiration du délai de 50 jours : dimanche 26 mars 2023 (à minuit)*

A. L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE

Calendrier acté par la Conférence des Présidents

- Transmission au Sénat : samedi 18 février ; le délai de 15 jours court à compter du dimanche 19 février
- Fin du délai de 15 jours : dimanche 12 mars à minuit (les travaux du Parlement étaient suspendus du 19 février au 26 février)
- Examen en commission : mardi 28 février après-midi
- Délai-limite pour le dépôt des amendements de séance : mercredi 1^{er} mars à 17 heures
- Discussion générale (2 heures pour les orateurs des groupes) et examen des motions : jeudi 2 mars à 14 h 30
- Discussion des articles : du vendredi 3 mars à 17 h au dimanche 12 mars jusqu'à minuit.

Ce calendrier, acté par la Conférence des Présidents réunie le 8 février 2023, prévoyait 11 jours de séance pour l'examen du texte, dont 10 pour la discussion des articles, ce qui représentait près de **106 h de débats (hors DG)** pour la discussion des articles, soit **une durée supérieure à celle**

de l'Assemblée nationale qui avait examiné le texte en séance du 6 au 17 février 2023.

En effet, après le rejet de l'article 2 par les députés, plus de 7 000 amendements ont été retirés par les différents groupes afin de pouvoir parvenir à l'article 7 relatif au relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans. Malgré ce retrait massif d'amendements, le 16 février au soir, le Gouvernement, a annoncé qu'il mettrait fin au débat le 17 février à minuit, en application de l'article 47-1 de la Constitution, le délai de 20 jours imparti à l'Assemblée nationale expirant. Le texte a immédiatement été transmis au Sénat, modifié par les amendements adoptés par les députés.

a) L'examen en commission

La commission des finances, saisie pour avis, s'est réunie le mardi 28 février, afin d'examiner le rapport pour avis de Mme Sylvie VERMEILLET. La commission des affaires sociales, saisie au fond, s'est réunie le même jour pour procéder à l'examen du rapport sur le projet de loi de Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale, et M. René-Paul SAVARY, rapporteur pour l'assurance vieillesse et a **adopté 77 amendements**.

b) Un examen en séance sans événement de séance majeur jusqu'au mardi 7 mars

Le début de l'examen des articles, jusqu'au mardi 7 mars, a été marqué par une série de prises de parole sur articles, suivies de défenses d'amendements et d'explications de vote, quasi exclusivement par les sénateurs des groupes d'opposition. Pendant les **48 premières heures de séance**, près de **1 200 amendements ont été examinés avant le début de l'examen de l'article 7** de la loi, soit un **braquet de 24,5 amendements par heure**. Cela s'explique notamment par des rythmes importants, notamment lors des nuits du dimanche 5 mars et du lundi 6 mars, au cours desquelles ont été examinés plus de 400 amendements en 9 heures.

c) L'examen de l'article 7 du projet de loi à partir du mardi 7 mars

Le Sénat a débuté l'examen de l'article 7 du PLFRSS pour 2023, lequel visait à reculer l'âge de départ à la retraite, le mardi 7 mars 2023 à 18 h 55.

Plus de 1 300 amendements étaient à examiner sur le seul article 7. Plus de 90 % d'entre eux visaient à supprimer l'article ou, par replis successifs, à supprimer des alinéas ou blocs d'alinéas.

Après l'examen d'une motion de renvoi en commission de l'article 7, 64 sénateurs ont pris la parole sur l'article, après un propos liminaire du rapporteur.

À 23 heures, a débuté la présentation des 77 amendements identiques de suppression de l'article, dont 75 déposés par les membres des groupes SER, EST et CRCE. Seuls 22 de ces 77 amendements n'ont pas été soutenus. Après avoir entendu l'avis, défavorable, de la commission et du Gouvernement, et deux explications de vote, M. Bruno RETAILLEAU (Président du groupe Les Républicains) a demandé la clôture des explications de vote sur ces amendements identiques en application de l'article 38 du Règlement et celle-ci a été ordonnée. Dans la foulée, ces amendements ont été rejetés par scrutin public.

Mme Éliane ASSASSI (présidente du groupe CRCE) a demandé la réunion de la Conférence des Présidents. Le Président du Sénat lui a indiqué que cette dernière étant prévue le lendemain matin, il lui était possible de suggérer l'ajout d'un point à l'ordre du jour par demande écrite. Cette demande n'est jamais parvenue mais la suite de l'examen du PLFRSS a été évoquée lors de cette réunion.

À la demande de la présidente de la commission des affaires sociales, la séance a été suspendue afin de permettre à la commission d'adopter un amendement du rapporteur M. René-Paul SAVARY (LR) et de la rapporteure générale Mme Élisabeth DOINEAU (UC) à l'article 7.

À la reprise de la séance, le rapporteur a présenté le contenu de l'amendement n° 4762. En application de l'article 46 bis, alinéa 2, du Règlement, la commission a proposé au Sénat de le disjoindre de la discussion commune. En application de l'article 44, alinéa 6, elle a aussi demandé la priorité d'examen et de vote de cet amendement, qui est de droit sauf opposition du Gouvernement. Le ministre a donné un avis favorable.

Une suspension de séance a été annoncée afin de permettre aux groupes de prendre connaissance de l'amendement. Au cours de cette suspension plus de 2 840 sous-amendements ont été déposés sur l'amendement du rapporteur.

À la reprise de la séance, la présidente de la commission a déclaré avoir reçu « *une grande quantité de sous-amendements.* ». Elle a annoncé que « *la commission déclare irrecevables, en application de l'article 44 bis, alinéa 3, du règlement les sous-amendements qui ne se rapportent pas au texte, qui ne s'imputent pas correctement, ou qui auraient pour effet de contredire le sens de l'amendement sur lequel ils portent.* ».

Puis elle a ajouté que la commission déposait une « *motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur tous les sous-amendements contraires au principe constitutionnel d'égalité* » en ce qu'ils instauraient des dérogations par profession, par pathologie ou par sous-catégorie de population, en application de l'article 44 bis, alinéa 10, du Règlement.

Le Président du Sénat a constaté qu'en application de l'article 44 *bis*, alinéa 9 du Règlement, l'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est affirmée par la commission saisie au fond.

Les présidents des groupes CRCE, SER et EST ont pris la parole pour un rappel au Règlement afin d'indiquer leur décision commune de quitter l'hémicycle, dénonçant l'impossibilité matérielle d'examiner tous leurs sous-amendements.

L'amendement n° 4762 rectifié a ensuite été adopté par scrutin public par 225 voix pour et 21 voix contre (sur 253 votants). En conséquence, l'ensemble des amendements à l'article 7 n'avaient plus d'objet, à l'exception de 75 d'entre eux.

Le président a levé la séance, après ce scrutin public, à 03 h 25.

d) La suite de l'examen en première lecture et l'engagement du « vote unique » en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution

La Conférence des Présidents réunie le 8 mars a décidé, en application de l'article 42, alinéa 10, du Règlement :

- de limiter les prises de parole et explications de vote sur article ;
- de réserver les explications de vote sur l'ensemble à un orateur par groupe ainsi qu'à un orateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe¹.

Lors des séances des 8 et 9 mars, le Sénat a ordonné cinq clôtures² et adopté plusieurs demandes d'examen séparé assortis d'une demande de priorité³.

Le vendredi 10 mars 2023, alors que le Sénat était parvenu à l'article 9, le Gouvernement a demandé au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du texte restant en discussion, en retenant une liste précise d'amendements.

Une fois la procédure de vote unique invoquée, les auteurs des amendements ont eu la possibilité de les défendre, comme le prévoit la jurisprudence constitutionnelle. En revanche, aucune explication de vote sur les amendements n'a été prononcée, ces dernières étant réservées lors de l'appel du vote unique.

Le rythme d'examen s'est considérablement accéléré, aboutissant à la fin de la présentation des amendements dans la soirée du samedi 11 mars vers 23 heures. Lors des deux dernières heures, les groupes d'opposition ont retiré ou simplement déclaré « défendu » pour la présentation de nombreux amendements.

¹ cf II C du présent chapitre.

² cf II D du présent chapitre.

³ cf II F du présent chapitre.

Après une demande de quorum inaboutie¹, le projet de loi a été adopté par le Sénat par scrutin public² : 344 votants, 307 suffrages exprimés, 195 pour, 112 contre.

B. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET SES CONCLUSIONS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES APRÈS UN RECOURS À L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

La commission mixte paritaire, réunie le 15 mars 2023, à l'Assemblée nationale, a été conclusive.

Le lendemain matin, au cours de l'examen au Sénat des conclusions de la commission mixte paritaire, un amendement portant sur l'annexe de l'article 6 puis l'ensemble des conclusions ont été adoptés.

Le même jour, dans l'après-midi, lors des lectures de conclusion de la CMP à l'Assemblée nationale, la Première ministre a annoncé qu'elle engageait la responsabilité de son Gouvernement, dans les conditions fixées par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Les deux motions de censure déposées ayant été rejetées, le texte a ainsi été définitivement adopté le 20 mars 2023.

II. LE RECOURS À UN GRAND NOMBRE DE PROCÉDURES INHABITUELLES AU SÉNAT

Lors de l'examen en première lecture au Sénat, il a été recouru à un certain nombre de procédures qui avaient été jusque-là très rarement utilisées en séance.

A. LA MOTION RÉFÉRENDAIRE

Lors de la séance du 2 mars 2023, après le rejet de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et de la motion tendant à opposer la question préalable, le président de séance a indiqué avoir reçu une motion référendaire³, déposée par M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD et plusieurs de leurs collègues. Cette annonce a été suivie d'un appel nominal des signataires et la présence d'au moins 30 signataires a été constatée, rendant recevable de l'examen de cette motion.

¹ cf II I du présent chapitre.

² <https://www.senat.fr/scrutin-public/2022/scr2022-249.html>

³ Texte n° 388 (2022-2023) de M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 2 mars 2023.

Comme pour les précédentes motions référendaires, l'inscription à l'ordre du jour de la motion ne supposait pas de réunion préalable de la Conférence des Présidents et il revenait au président de séance de fixer le moment de la discussion de la motion au cours de la séance publique suivante. Le Sénat a ainsi décidé de renvoyer la motion à la commission des affaires sociales et, en accord avec le Gouvernement, de fixer son examen au lendemain, vendredi 3 mars à 9 h 30.

Le vendredi 3 mars 2023 matin, la discussion de la motion référendaire s'est déroulée sans incident notable. Comme lors des précédents examens de ce type de motion, un temps de parole d'une heure a été accordé aux orateurs des groupes. La motion a été rejetée par 251 voix contre et 93 pour.

B. LA MULTIPLICATION DES MOTIONS DE RENVOI EN COMMISSION D'ARTICLES

Aucune motion de renvoi en commission n'ayant été déposée sur l'ensemble du texte, des motions « partielles » ont pu alors, en application de l'article 44, alinéa 5, du Règlement être déposées, celui-ci précisant que ces motions peuvent porter sur « *tout ou partie du texte en discussion* ».

8 motions de renvoi en commission¹ sur des articles ont ainsi été déposées, portant sur les articles liminaire, 1^{er}, 2, 5, 7, 9, 10 et 12. Six motions ont été rejetées et 2 sont tombées du fait du vote unique. Il a en effet été considéré que la demande du Gouvernement de procéder à un vote unique sur l'article 9 et l'ensemble du texte restant en discussion à compter du vendredi 10 mars faisait mécaniquement tomber ces motions de renvoi en commission portant sur les articles 10 et 12.

¹ Motion n° 4734 Mme FÉRET (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain) Rejetée
Motion n° 4738 Mme PONCET MONGE Rejetée
Motion n° 4740 Mme POUMIROL (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain) Rejetée
Motion n° 4750 Mme ASSASSI Rejetée
Motion n° 4751 Mme ASSASSI Tombée
Motion n° 4752 Mme ASSASSI Tombée
Motion n° 4758 Mme MEUNIER (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain) Rejetée
Motion n° 5392 Mme POUMIROL (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain) Rejetée

C. LE RECOURS INÉDIT À LA LIMITATION À UN ORATEUR PAR GROUPE DU NOMBRE DE PRISES DE PAROLE POUR LES PRISES DE PAROLE ET LES EXPLICATIONS DE VOTE SUR ARTICLE AINSI QUE SUR L'ENSEMBLE

La Conférence des Présidents réunie le 8 mars a pris la décision de limiter les prises de parole et explications de vote sur l'article en application de l'article 42, alinéa 10, du Règlement. Elle a également décidé de réserver les explications de vote sur l'ensemble à un orateur par groupe pour une durée de 7 minutes chacun ainsi qu'à un orateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée de trois minutes, en application de l'article 42, alinéa 16.

D. PLUSIEURS DEMANDES DE CLÔTURE DES DÉBATS PAR DES PRÉSIDENTS DE GROUPE

La clôture des débats, prévue par l'article 38 du Règlement, fut proposée par plusieurs présidents de groupe et ordonnée par le Sénat à 6 reprises :

- une clôture le 7 mars 2023 sur les explications de vote portant sur 55 amendements identiques de suppression de l'article 7 ;
- quatre clôtures le mercredi 8 mars ;
- une sixième clôture le jeudi 9 mars.

Dans sa décision n° 2023-849 DC, le Conseil constitutionnel a validé ces recours à la clôture, estimant que « *chacune de ces demandes a fait l'objet d'un débat dans des conditions ne méconnaissant pas les exigences de clarté et de sincérité des débats* ».

E. DES DEMANDES DE PRIORITÉ ET D'EXAMEN SÉPARÉ

4 demandes de priorité¹ sur des amendements de la commission, accompagnées d'une demande d'examen séparé², ont été décidées par le Sénat :

¹ L'article 44, alinéa 6 du Règlement dispose que : « lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond, la priorité ou la réserve est de droit, sauf opposition du Gouvernement. Dans ce dernier cas, la demande est soumise au Sénat qui statue sans débat. »

² L'article 46 bis, alinéa 2 du Règlement prévoit que « lorsqu'ils viennent en concurrence, et sauf décision contraire de la Conférence des Présidents ou décision du Sénat sur proposition de la commission saisie au fond, les amendements font l'objet d'une discussion commune, à l'exception des amendements de suppression et de rédaction globale de l'article. »

1) Lors de la séance du mardi 7 mars, la présidente de la commission des affaires sociales a demandé la priorité et l'examen séparé de l'amendement n° 4762 de la commission à l'article 7 ;

2) Lors de la séance du jeudi 9 mars 2023, la présidente de la commission a formulé deux demandes de priorité concernant des amendements de la commission (n° 2127 rectifié à l'article 8 et n° 2132 à l'article 9) ;

3) A l'ouverture de la séance publique du vendredi 10 mars, la présidente de la commission a demandé la priorité d'examen et de vote sur l'amendement n° 2138 à l'article 9 déposé par la commission.

Dans sa décision n° 2023-849 DC sur la LFRSS pour 2023, le Conseil constitutionnel a validé cette procédure combinée de priorité et d'examen séparé d'amendements dès lors que celle-ci n'a pas méconnu « *les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

F. LE RECOURS PAR LE GOUVERNEMENT À L'ARTICLE 44, ALINÉA 2, DE LA CONSTITUTION

1. Le dépôt massif de sous-amendements

L'examen du texte a été marqué par un dépôt massif - et souvent très tardif - de près de 4 150 sous-amendements. Ainsi, outre les 3 130 sous-amendements déposés sur l'amendement n° 4762 de la commission¹, plus de 1 000 sous-amendements ont été déposés entre le 8 mars matin et le 10 mars midi, date de demande de vote unique par le Gouvernement.

Les sous-amendements ont, dans un premier temps, été déposés sur des amendements de la commission ou de sénateurs de la majorité sénatoriale. Ainsi, 265 sous-amendements ont été déposés sur l'amendement n° 2057 de M. RETAILLEAU proposant d'accélérer la convergence des régimes spéciaux vers le régime général.

Les amendements ainsi visés ont finalement été retirés par leurs auteurs.

Des sous-amendements ont alors été déposés sur des amendements déposés par les groupes d'opposition.

¹ Cf. 12 d du présent chapitre.

2. Invocation par le Gouvernement de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution

- a) *Une première invocation de l'article 44, alinéa 2 le jeudi 9 mars dans la soirée à l'encontre de 119 sous-amendements déposés tardivement sur un amendement de la commission appelé en priorité et faisant l'objet d'un examen séparé*

Le jeudi 9 mars, avant le début de l'article 9, la commission a demandé l'examen en priorité et séparé de l'amendement n° 2132. Entre l'annonce de la demande de priorité et celle d'examen séparé et l'appel de l'amendement par le président de séance, 119 sous-amendements ont été déposés par trois groupes d'opposition (SER, CRCE et GEST).

Après la présentation de l'amendement, le président de séance a donc suspendu la séance pour une durée de 20 minutes afin de « réorganiser les débats ».

À la reprise, le président a annoncé avoir été saisi de ces 119 sous-amendements et a donné immédiatement la parole au ministre M. Olivier DUSSOPT. Dénonçant « *une volonté manifeste d'obstruction* », le ministre a annoncé recourir à l'article 44, alinéa 2 de la Constitution.

Après avoir vérifié, auprès de la présidente de la commission Catherine DEROCHE (Les Républicains), que ces sous-amendements n'avaient pas été soumis antérieurement à la commission avant l'ouverture du débat, le président a déclaré que ces sous-amendements ne pouvaient pas être examinés.

Après avoir entendu 17 rappels au Règlement au sujet de l'usage de cette faculté constitutionnelle, le Sénat a adopté par scrutin public l'amendement n° 2132 de la commission.

- b) *Une seconde invocation de l'article 44, alinéa 2 le vendredi 10 mars à l'encontre de 11 sous-amendements*

À l'ouverture de la séance du vendredi 10 mars matin, la commission a demandé un nouvel examen séparé assorti d'une demande de priorité sur l'amendement n° 2138 de la commission. La présidente de commission a précisé que cet amendement ne ferait tomber aucun autre amendement à l'article.

Durant les 10 explications de vote relatives à cet amendement, 11 sous-amendements ont été déposés (entre 9 h 52 et 10 h).

La parole a été donnée au ministre qui a indiqué que le Gouvernement s'opposait à l'examen de ces sous-amendements qui n'avaient pas été antérieurement soumis à la commission.

16 rappels au Règlement ont été effectués sur cette nouvelle invocation de l'article 44, alinéa 2 avant la mise aux voix de l'amendement.

G. DEMANDE DE VOTE UNIQUE PAR LE GOUVERNEMENT LE VENDREDI 10 MARS

Le vendredi 10 mars 2023, alors que le Sénat était parvenu à la discussion d'amendements modifiant l'article 9, le Gouvernement a demandé au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du texte restant en discussion, en retenant une liste précise d'amendements.

Le ministre du travail a déclaré qu'après 74 heures de débat, il décidait, au nom de la clarté des débats, d'appliquer l'article 44, alinéa 3 de la Constitution. Le Gouvernement a demandé alors à ce que le Sénat se prononce par un vote unique sur l'ensemble du texte, ainsi que sur les articles 9 à 20, en retenant que les amendements et les sous-amendements dont le ministre a donné la liste. Il a précisé que cette annonce ne remettait pas en cause ce qui avait déjà été examiné et adopté à l'article 9 avant cette demande.

Il a été considéré que la demande de vote unique du Gouvernement venait « *figer le texte* » et que, partant, l'autorisation du dépôt d'un sous-amendement sans délai limite serait de nature à remettre en cause une prérogative constitutionnelle du Gouvernement.

Ainsi, tous les sous-amendements déposés avant 11 h 38, heure de la demande de vote unique, ont été diffusés. Toutefois, ceux reçus ultérieurement sur Ameli n'ont pas été diffusés.

Le samedi 11 mars, juste avant le scrutin public sur le vote unique, le Président du Sénat a invité le Gouvernement à rappeler le champ du vote unique, « *pour la clarté et la sincérité de nos débats et de notre vote* ».

H. UNE DEMANDE DE QUORUM AVANT LES EXPLICATIONS DE VOTE SUR L'ENSEMBLE


Le samedi 11 mars 2023, vers 23 h 30, juste avant la fin de l'intervention de l'avant-dernier orateur des explications de vote sur le vote unique portant sur les articles 9 à 20 et l'ensemble du PLFRSS pour 2023, le Président du Sénat, qui présidait la séance, a reçu une demande de quorum, déposée au nom des présidents des groupes SER, CRCE et EST mentionnant le nom de 30 sénateurs, avant le scrutin public ordinaire de droit sur le texte.


Selon l'article 51, « *la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue des sénateurs est nécessaire pour la validité des votes, sauf en matière de fixation de l'ordre du jour. Le vote est valable, quel que soit le nombre des votants, si, avant l'ouverture du scrutin, le Président, assisté de deux secrétaires, n'a pas été*

appelé à constater le nombre des présents ou si, ayant été appelé à faire ou ayant fait cette constatation, il a déclaré que le Sénat était en nombre pour voter. Le Président ne peut être appelé à faire la constatation du nombre des présents que sur la demande écrite de trente sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal. ».

Après avoir appelé deux secrétaires du Sénat, M. Jean-Claude TISSOT (SER) et M. Jacques GROSPERRIN (Les Républicains) à venir l'assister, le Président du Sénat, qui présidait la séance, a constaté, lors de l'appel nominal par les huissiers, que la demande écrite ne comportait que 29 sénateurs et non 30 et qu'il ne pouvait être procédé à la vérification du quorum. Le scrutin a eu lieu dans la foulée et le projet de loi a été adopté.

III. UN EXAMEN DE TOUS LES RECORDS

 **10** jours et
101 heures **10**
en séance publique

dont 5 jours « inhabituels »
et **23 h 23** 
en soirée et la nuit

8 903 amendements et
motions déposés :

- 4 157 examinés
- 4 309 déclarés irrecevables
- 425 retirés avant séance



A. NOMBRE RECORD D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

Nombre d'amendements et de motions déposés au Sénat	8903
- motions* ¹	12
- amendements et sous amendements	8891
Nombre d'amendements irrecevables	4309
- dont LOLF	1
- dont article 40 de la Constitution	452
- dont LOLFSS	589
- dont article 44 al 2 de la Constitution	130
- dont 44 bis al 9 et 10 du Règlement	3137
Taux d'irrecevabilité des amendements	48%
Nombre d'amendements retirés avant séance	425

1. Dépôt d'amendements et de motions

4 730 amendements et 3 motions avaient été déposés entre le 18 février et le 2 mars, jour du début de l'examen en séance publique. Il s'agit du record de dépôt d'amendements au Sénat, loin devant les derniers :

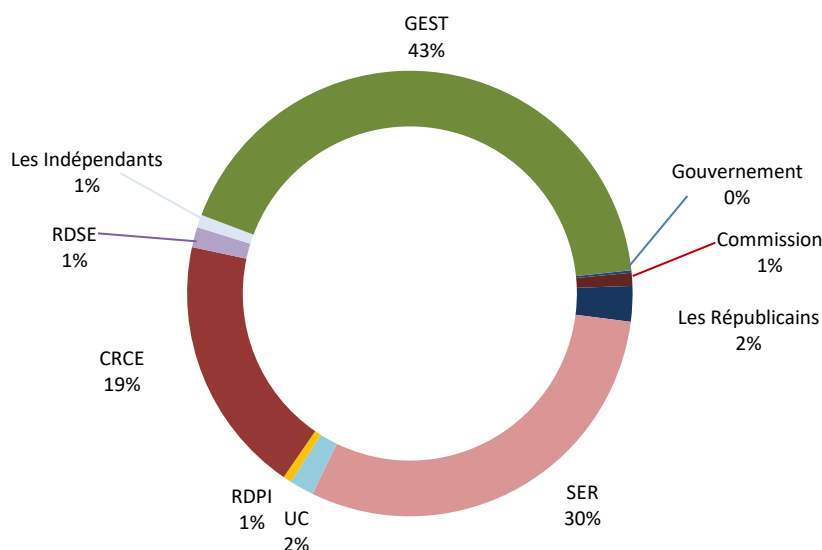
- 3 291 amendements déposés sur la proposition de loi « Conditions de l'aide aux établissements d'enseignement privé par des collectivités » en 1993 ;

¹ 12 motions dont 2 adoptées, 8 rejetées et 2 tombées (motion de renvoi en commission tombées en raison du vote unique)

- 3 035 amendements du PLF pour 2023 en 2022 ;
- 2 830 amendements sur le projet de loi « Aménagement du temps de travail » en 1986.

Au total, **plus de 91 % des amendements déposés émanaient de trois groupes** : GEST, SER et CRCE.

Répartition des amendements déposés



2. Irrecevabilités

1 042 amendements ont été déclarés irrecevables avant leur examen en séance publique, soit un taux d'irrecevabilité de 22 %, dont :

- 1 irrecevabilité LOLF,
- 452 irrecevabilités au titre de l'article 40,
- et 589 irrecevabilités LOLFSS.

3 267 amendements ont été déclarés irrecevables en séance publique dont :

- 3 137 en application de l'article 44 bis, alinéas 9 et 10, du Règlement ;
- 130 en application de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution.

B. 113 SCRUTINS PUBLICS

Est à signaler également la multiplication des demandes de scrutins publics, au nombre de **113 sur l'ensemble** du texte dont **108 demandés par au moins un des trois groupes précités**. Pour mémoire le nombre de ces scrutins sur l'ensemble d'une session parlementaire oscille entre 200 et 250.

C. PLUS DE 200 PRISES DE PAROLES ET AUTANT DE RAPPELS AU RÈGLEMENT

Les prises de parole sur article et les explications de vote ont atteint des niveaux record : on a dénombré plus de **200 paroles sur article** pour l'ensemble du texte (dont 104 sur les articles avant l'article 7 et 64 sur le seul article 7) et **plus de 600 explications de vote** sur articles et amendements avant l'activation de la procédure de vote unique.

Près de 90 % de ces interventions ont été faites par des membres des 3 groupes d'opposition précités.

Près de **200 rappels au Règlement** ont également été dénombrés sur l'ensemble du texte.

IV. LA VALIDATION DE LA LOI SUR L'ENSEMBLE DES ASPECTS DE PROCÉDURE ET LA CENSURE DE PLUSIEURS CAVALIERS LÉGISLATIFS

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi de la LFRSS pour 2023, le 21 mars 2023, par la Première ministre et par plus de 60 députés du groupe RN puis, le 22 mars, par plus de 60 députés de l'intergroupe Nupes ainsi que par plus de 60 sénateurs appartenant aux groupes SER, CRCE et EST.

Si la Première ministre n'a invoqué aucun grief particulier, les députés et sénateurs requérants ont critiqué la procédure d'adoption de la loi, notamment le recours à une LFRSS et les contraintes de délai imposées pour son examen. Ils ont estimé que la loi avait été adoptée en méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire en raison de la combinaison d'un grand nombre d'instruments de procédure. Ils ont contesté par ailleurs le lien de plusieurs dispositions avec le texte (articles 2, 3, 17 et 35 et certaines dispositions de l'article 10).

Outre ces griefs de procédure, les députés de la Nupes ont estimé que certaines dispositions, dont le report de l'âge d'ouverture de droits à retraite, méconnaissaient les troisième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que le principe d'égalité devant la loi, notamment en ayant pour effet d'accroître l'allongement des périodes de précarité des seniors.

Dans sa décision n° 2023-849 DC précité, le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble des griefs de fond invoqués, estimant que le législateur n'avait pas pris des mesures inappropriées au regard de l'objectif qu'il s'était fixé, qu'il n'avait pas privé de garanties légales des exigences de caractère

constitutionnel et que le principe d'égalité devant la loi n'avait pas été méconnu.

Il a également écarté l'ensemble des griefs de procédure invoqués par les requérants et, partant, a estimé que la loi déférée avait été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution au regard des « *conditions générales du débat marqué par le dépôt d'un nombre exceptionnellement élevé d'amendements* »¹.

En revanche, il a censuré six articles ou parties d'articles comme cavaliers sociaux, dont deux d'office.

¹ *Décision n° 2023-849 DC sur la LFRSS pour 2023.*

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023 : UN EXERCICE QUI BAT DE NOUVEAUX RECORDS

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2023 au Sénat

Durée d'examen : 15 jours de séance, du jeudi 17 novembre au mardi 6 décembre 2022, 144 h 17 de séance (20 h 51 pour le PLF 2022 pour lequel la première partie avait été rejetée, 151 h 10 pour le PLF 2021 et 129 h 12 pour le PLF 2020), dont 4 h 08 de discussion générale, 56 h 22 pour l'article liminaire et la première partie, 81 h 36 pour la seconde partie et 2 h 09 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 179, dont l'article liminaire, 110 articles de première partie et 68 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 3 037 (109 de la commission des finances, 73 des commissions saisies pour avis, 42 du Gouvernement, 2 813 des groupes) dont 2 motions

Nombre d'amendements irrecevables : 264

Nombre d'amendements examinés : 2 545, dont 1 498 sur la première partie et 1 047 sur la seconde partie

Nombre d'amendements adoptés : 605, dont 343 sur la première partie et 262 sur la seconde partie

Taux d'adoption des amendements examinés : 24 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 25,4 amendements par heure, dont 27,1 pour la première partie et 23,4 pour la seconde partie

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 88 (dont aucune suppression conforme), 54 en première partie et 34 en seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 146, dont 105 en première partie et 41 en seconde partie

I. UNE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES CARACTÉRISÉE PAR DES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS D'EXAMEN ET DU CALENDRIER

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

Le projet de loi de finances pour 2023 a été présenté en Conseil des ministres le lundi 26 septembre 2022, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, le vendredi 4 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 17 novembre**. Cette transmission se fait traditionnellement le troisième jeudi du mois de novembre en début de matinée afin de permettre à la commission des finances de se prononcer définitivement sur le texte adopté avant le début de la discussion générale.

Cette date permet de calculer le **point de départ du délai de vingt jours accordé au Sénat** pour son examen. Le délai a donc commencé à courir à compter du vendredi 18 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 7 décembre à minuit.

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

B. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS

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

- un temps des groupes lors de la **discussion générale de 2 heures** ;
- **un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion des missions fixé soit à 1 heure** (pour 15 discussions), **soit à 45 minutes** (pour 11 discussions) ;
- des **temps accordés aux rapporteurs inchangés**, les rapporteurs au fond disposant de 7 minutes lorsque les groupes disposent d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposent de 45 minutes, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer 3 minutes chacun.

1. L'ajout d'une journée supplémentaire pour l'examen de la première partie

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

Ainsi, il a été décidé de prévoir une nouvelle journée supplémentaire d'examen pour la première partie, repoussant le vote de l'article d'équilibre et de la première partie, habituellement prévu un mardi, au jeudi 24 novembre 2022. En effet, une innovation apportée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 28 octobre 2020 avait déjà conduit à octroyer une première journée supplémentaire pour l'examen de la première partie.

2. L'expérimentation d'une des préconisations issues du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat

S'agissant de l'examen des missions, l'examen du PLF pour 2023 a été l'occasion d'expérimenter l'une des propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat dont le sénateur Mme Pascale GRUNY était rapporteur. Ainsi, pour chaque mission ou bloc de missions, une durée maximale prévisionnelle a été définie en amont sur la base des durées constatées au cours des dernières années. En cas de dépassement de cette durée, la suite de l'examen de la mission pouvait être reportée à la fin de l'ordre du jour de la semaine¹.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE

À l'instar du projet de loi de finances pour 2021, l'examen du projet de loi de finances pour 2023 a été une nouvelle fois marqué par des records, notamment en termes d'amendements et de durée de la discussion.

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

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020
Discussion générale et première partie	60 h 31 (19 h 05 le soir dont 7 h 35 après minuit)	20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit)	46 h 19 (11 h 34 le soir dont 1 h 51 après minuit)	41 h 10 (10 h 08 le soir dont 2 h 02 après minuit)
Missions et articles rattachés	77 h 31 (24 h 32 le soir dont 7 h 50 après minuit)	-	85 h 26 (24 h 11 le soir dont 5 h 26 après minuit)	68 h 33 (17 h 11 le soir dont 3 h 42 après minuit)
Articles non rattachés, coordination, seconde délibération et vote sur l'ensemble	6 h 14 (4 h 04 le soir dont 1 h 35 après minuit)	-	19 h 25 (4 h 28 le soir)	19 h 29 (2 h 45 le soir dont 0 h 25 après minuit)

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

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020
Total	144 h 17 (49 h 51 le soir dont 17 h 00 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)	20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) (4 jours)	151 h 10 (40 h 13 le soir dont 7 h 17 après minuit) (17 jours dont 3 samedis)	129 h 12 (30 h 04 le soir dont 6 h 09 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)

A. UN TEXTE QUI, BIEN QUE COMPORTANT MOINS D'ARTICLES, SUSCITE DE PLUS EN PLUS D'AMENDEMENTS

1. Une légère décreue du nombre d'articles transmis

Sans compter l'article liminaire, le texte déposé par le Gouvernement comportait **47 articles** contre 48 articles en 2021, 58 en 2020 et 80 en 2019.

Le texte transmis par l'Assemblée nationale comportait **179 articles**, dont l'article liminaire, soit un nombre inférieur aux années précédentes (215 articles en 2021 et 243 articles en 2020), mais qui représentait néanmoins une augmentation du nombre d'articles de 281 % à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale (contre 348 % en 2021 et 311% en 2020).

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

Le projet de **loi de finances pour 2023** a donné lieu à l'établissement d'un nouveau **record du nombre d'amendements**.

Avec **3 035 amendements déposés (et deux motions)**, il s'agit du cinquième record consécutif, en excluant l'année précédente marquée par le rejet de la première partie soit une très forte progression de **+ 10,4 %** par rapport au PLF pour 2021.

Évolution du nombre d'amendements en première lecture au Sénat

Examen en première lecture du...	Amendements (hors motions)			
	déposés	irrecevables	examinés	adoptés
PLF 2015	899	83	714	217
PLF 2016	967	95	816	291
PLF 2018	1 362	154	1 120	318
PLF 2019	2 029	204	1 715	564
PLF 2020	2 465	297	2 018	686
PLF 2021	2 749	324	2 216	599
PLF 2022	879	128	602	93
PLF 2023	3 035	264	2 545	605

Le nombre d'amendements examinés a également été en forte hausse, avec **2 545 amendements** contre 2 216 pour le PLF 2021. Ce **nombre record** confirme la tendance à une **très forte augmentation** du nombre d'amendements depuis huit ans.

Le nombre d'**amendements adoptés** connaît en revanche une **certaine stabilité en valeur absolue mais une baisse en valeur relative**. Avec 605 amendements adoptés cette année (contre 599 pour le PLF 2021), le **taux d'adoption** passe de 27 % à **24 %** entre 2020 et 2022.

3. Une durée d'examen en séance qui demeure très élevée

La durée de discussion s'est établie à **144 h 17** sur **15 jours de séance** dont un samedi (contre 17 jours de séance, dont trois samedis pour l'examen du PLF pour 2021), et s'inscrit dans une durée proche de celle du PLF pour 2021, qui était déjà marqué par une nette inflation par rapport aux PLF pour 2019 et 2020, en termes de nombre d'heures (151 h 10, soit - 4,6 %).

Cette durée est l'une des plus élevées des dernières années et confirme une tendance à l'allongement de la discussion budgétaire. Il faut remonter, outre l'année 2020, à 2009 pour retrouver une durée légèrement supérieure.

B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SÉRÉINES MALGRÉ LE TRÈS GRAND NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

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

Durée d'examen : 60 h 31, dont 4 h 08 pour la discussion générale et la motion et 56 h 22 pour l'examen des articles (54 h 22 consacrées à l'examen des articles dont l'article liminaire, et 1 h 13 de débat organisé sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne et 47 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie).

Nombre d'articles dans le texte transmis : 110, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 1 747 (en incluant les motions) (787 dans le PLF pour 2022, 1 256 dans le PLF pour 2021, 1 265 dans le PLF pour 2020, 1 027 dans le PLF pour 2019, 638 dans le PLF pour 2018)

Nombre d'amendements examinés : 1 498 (601 dans le PLF pour 2022, 1 015 dans le PLF pour 2021, 1 019 dans le PLF pour 2020, 880 dans le PLF pour 2019, 514 dans le PLF pour 2018)

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

Taux d'adoption des amendements examinés : 22,9 %

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

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 54

Nombre d'articles additionnels introduits : 105

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

a) Une première partie très nettement allongée à l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2023 comptait, au moment de son dépôt, 26 articles, hors article liminaire, soit 7 de plus que l'année précédente.

L'Assemblée nationale a ajouté 84 nouveaux articles, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 110 (+ 323 %), soit 57 de plus que l'année précédente.**

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2020 et 2021 respectivement de 32 à 76 (+ 137 %) et de 19 à 53 (+ 179 %). Si elle suit la

tendance observée ces dernières années, la hausse constatée cette année est donc très nettement supérieure aux exercices précédents.

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

Après le projet de loi de finances pour 2020, le PLF pour 2023 établit un **nouveau record** du nombre d'amendements à la première partie avec **1 747** amendements déposés et 1 498 examinés.

Parmi ces 1 747 amendements déposés, **137** ont été déclarés **irrecevables** (contre 128 pour le PLF 2022) - **43** au titre de l'article 40 de la Constitution et **94** au titre de la loi organique relative aux lois de finances (contre respectivement 16 et 111 pour le PLF 2022) - et **112** furent retirés avant la séance (58 pour le PLF 2022). On note une importante **baisse du taux d'irrecevabilité** des amendements à l'occasion du PLF pour 2023, ce taux s'établissant à **7,8 %** contre 16,3 % pour le PLF pour 2022 et 13,1 % pour le PLF pour 2021. En outre, les **irrecevabilités au titre de l'article 40 de la Constitution** constituent cette année une part importante du total des irrecevabilités (31 % contre 13 % en 2021 et 14 % en 2020).

Auteur	Amendements sur la première partie (en incluant les motions et les amendements de seconde délibération)					
	Déposés	Irrecevables	Taux d'amendements irrecevables ¹	Retirés avant séance	Examinés ²	Adoptés
Gouvernement	15	0	0 %	1	14	14
Commission des finances	58	0	0 %	1	57	55
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	11	0	0 %	0	11	7
Commission des affaires sociales	1	0	0 %	0	1	1
Les Républicains	465	37	8 %	21	407	103
SER	290	19	6,6 %	39	232	36
UC	275	30	10,9 %	19	226	61
RDPI	58	8	13,8 %	4	46	15

¹ Par rapport au nombre d'amendements déposés.

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

Auteur	Amendements sur la première partie (en incluant les motions et les amendements de seconde délibération)					
	Déposés	Irrecevables	Taux d'amendements irrecevables ¹	Retirés avant séance	Examinés ²	Adoptés
CRCE	109	8	7,3 %	0	101	9
RDSE	153	11	7,2 %	15	127	19
Les Indépendants	129	15	11,6 %	4	110	20
GEST	180	9	5 %	8	163	3
Non-Inscrits	3	0	0 %	0	3	0
Sous-total groupes	1 662	137	8,2 %	110	1 415	266
Total	1 747	137	7,8 %	112	1 498	343

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

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2023 ont duré **60 h 31**, dont 19 h 05 le soir et la nuit, en **forte hausse** par rapport aux années précédentes.

Durée de la discussion de la « première partie »

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018	PLF 2016	PLF 2015	PLF 2014
Première partie (dont discussion générale)	60 h 31	20 h 51	46 h 19	41 h 10	42 h 28	31 h 09	34 h 23	40 h 34	43 h 19

On note que la durée cumulée de la discussion générale et de la première partie atteint en 2022 un niveau **record** sur les dix dernières années (14 h 16 de plus par rapport à la durée d'examen de la première partie du PLF 2021, qui était déjà un record, soit un temps **supérieur de 30,7 %**).

Le nombre d'amendements examinés ayant également augmenté de manière significative, le « braquet », de **27,1 amendements à l'heure** demeure dans la moyenne des dernières années (24,9 en 2020 et 28,6 en 2019), si l'on excepte l'année dernière (39,2) qui, du fait du rejet de la première partie, constitue une exception.

2. Une poursuite de la baisse du taux d'adoption des amendements

Le **taux d'adoption** des amendements examinés (**22,9 %**) confirme la baisse sensible observée depuis le PLF pour 2021. En effet, ce taux était jusqu'alors d'environ 30 %.

Taux d'adoption des amendements par rapport aux amendements examinés

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Taux d'adoption (première partie et article liminaire)	22,9 %	15,5 %	24,2 %	31,9 %	29,6 %	27,4 %

Nombre d'amendements sur la première partie

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Déposés	1 747	787	1 256	1 265	1 024	639
<i>Commission des finances</i>	58	22	33	106	62	40
<i>Commission saisie pour avis</i>	12	11	7	10	5	2
<i>Groupes</i>	1 662	747	1 199	1 124	904	579
<i>Gouvernement</i>	15	7	17	25	53	18
Examinés	1 498	601	1 015	1 019	877	515
Adoptés	343	93	246	325	258	141
<i>Commission des finances</i>	55	22	30	95	56	35
<i>Commission saisie pour avis</i>	8	6	3	5	2	-
<i>Groupes</i>	266	65	202	209	166	89
<i>Gouvernement</i>	14	-	11	16	34	17

Après une diminution du taux d'adoption des amendements présentés par le Gouvernement sur les derniers exercices, ce taux remonte significativement en 2022 (**93,3 %** contre 65 % en 2020).

S'agissant des **58 amendements** déposés par la **commission des finances**, **55 ont été adoptés**, dont 28 contre l'avis du Gouvernement. Un amendement fut retiré en séance. Les amendements de la commission des finances représentent seulement **16 % des amendements adoptés contre près d'un quart (23,7 %)** en 2021, 12,2 % en 2020 et 29,2 % en 2019.

Sur les 12 amendements des **commissions saisies pour avis**, 2 ont été rejetés, 2 ont été retirés et 8 amendements ont été adoptés, dont 4 contre l'avis de la commission des finances.

Concernant le taux d'adoption par **groupe**, ont été adoptés 103 amendements du groupe Les Républicains ont été adoptés (soit un taux d'adoption de 25,3 %), 61 amendements du groupe UC (27 %), 36 amendements du groupe SER (15,5 %), 20 amendements du groupe Les Indépendants (18,2 %), 19 amendements du groupe RDSE (15 %), 15 amendements du groupe RDPI (**32,6 % soit le plus fort taux d'adoption des amendements examinés**), 9 amendements du groupe CRCE (9 %) et 3 amendements du groupe EST (**1,9 % soit le plus faible taux d'adoption des amendements examinés**).

Au total, **62 amendements** ont été **adoptés contre l'avis de la commission des finances** (soit **18,1 %** des amendements adoptés, contre 22,6% en 2021, 16,7 % en 2020 et 11,7 % en 2019). En revanche, près de 76 % des amendements ont été adoptés contre l'avis du Gouvernement (260 amendements sur 343 adoptés).

3. Des conditions d'examen globalement satisfaisantes malgré un retard pris lors de l'examen des amendements de seconde délibération

Si la tendance haussière du nombre d'amendements observée depuis plusieurs exercices n'a pas été démentie, il faut souligner que les conditions d'examen de la première partie sont apparues satisfaisantes cette année pour deux raisons :

- d'une part, le calendrier d'examen, laissant une journée d'examen supplémentaire (le jeudi 24 novembre), a permis d'envisager un examen plus serein pour l'ensemble des acteurs ;

- d'autre part, **aucune demande de réserve ou de priorité** n'a été formulée, ce qui a assuré la prévisibilité de l'organisation des débats.

En revanche, le retard pris pour l'examen de la première partie lors de l'examen des amendements de seconde délibération a conduit à reporter l'examen de quatre missions (« Plan de relance », « Investir pour la France de 2030 », « Engagements financiers de l'État » et « Remboursements et dégrèvements ») (*cf. infra*).

4. L'adoption avec modifications de la première partie

a) Le vote de l'article d'équilibre au terme d'une seconde délibération demandée par la commission et de plusieurs suspensions de séance

Le jeudi 24 novembre 2022 à 13 h 16, M. Claude RAYNAL, président de la commission des finances, a indiqué, à l'approche de la fin de l'examen des amendements de la première partie : « Je signale aux membres de la commission des finances que nous nous retrouverons à quatorze heures trente, non pas en séance, mais en commission, pour examiner cet article d'équilibre qui entre-temps nous aura été transmis par le Gouvernement. ». Le président de séance a suspendu la séance pour une reprise prévue à 14 h 50.

À la reprise, alors que le Sénat entamait l'examen de l'article d'équilibre et l'état A sur les voies et moyens, la parole a été donnée au ministre délégué M. Gabriel ATTAL qui a indiqué que le Gouvernement venait de déposer quelques minutes auparavant l'amendement destiné à actualiser l'article d'équilibre pour le rendre conforme aux votes du Sénat.

La séance a ainsi été suspendue de nouveau. Elle a repris à 16 h 10 et, la commission n'ayant pas achevé l'examen de l'amendement du Gouvernement, elle a été suspendue une seconde fois.

La séance a finalement repris à 17 h 05, après plus de deux heures de suspension. Le président de la commission des finances s'est excusé pour le temps consacré à l'examen de cet amendement, permettant à la commission d'avoir « le temps d'une bonne lecture de l'article d'équilibre, qui nous a été transmis à 14 heures 45 par le Gouvernement, et de permettre au rapporteur général d'en faire l'analyse avant de déposer un certain nombre d'amendements. »

L'amendement du Gouvernement (n° I-1743 rectifié) a reçu un avis de sagesse de la part du rapporteur général, qui a toutefois déploré les difficultés rencontrées par la commission pour obtenir des estimations précises sur certains articles, ce qui « nuit à la qualité » des travaux du Sénat. L'amendement n° I-1743 rectifié a néanmoins été adopté, tout comme l'ensemble constitué de l'article d'équilibre et de l'état A annexé, modifié.

Il a par la suite été procédé, à la demande de la commission en application de l'article 47 bis, alinéa 1, du règlement du Sénat, à une **seconde délibération de trois articles** (articles 3 octodecies E, 3 novodecies A et 4 duovicies) et en conséquence, de l'article d'équilibre et de l'article liminaire.

Les articles 3 octodecies E et 3 novodecies A ont été supprimés compte tenu de l'adoption d'amendements de suppression de la commission (n° A-2 et A-3). Quant à l'article 4 duovicies, il a été modifié par l'amendement de la commission puis adopté dans sa nouvelle rédaction.

Après cette adoption, le ministre délégué M. Gabriel ATTAL a demandé une suspension de 15 minutes car si l'article d'équilibre venait

d'être transmis au Sénat, l'article liminaire était encore en cours de finalisation.

La séance a repris 20 minutes plus tard. Le ministre délégué a présenté l'amendement n° A-5 du Gouvernement tirant les conséquences des votes qui venaient d'avoir lieu en seconde délibération. Il a, à cette occasion, dénoncé le refus du Sénat de voter la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et a annoncé aux sénateurs que le Gouvernement proposerait à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, de rétablir la suppression de la CVAE. Cette annonce a suscité l'émoi de plusieurs sénateurs, dont le président de la commission des finances. L'amendement n° A-5 a cependant été adopté, ainsi que l'ensemble constitué de l'article d'équilibre, de l'état A annexé et l'article liminaire tel que modifié par l'amendement n° A-6 du Gouvernement.

b) L'adoption, décalée de quelques heures, de la première partie du projet de loi de finances pour 2023

Après les explications de vote d'une durée de **47 minutes**, un **scrutin public ordinaire** a été organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement. Au terme de celui-ci, la première partie du PLF a été adoptée par 216 voix pour¹.

Les suspensions nécessaires à la réunion de la commission des finances et à la finalisation de l'article liminaire par le Gouvernement ont entraîné un décalage de près de quatre heures par rapport à la durée initialement prévue, avec un début des explications de vote à 18 h 19, au lieu de 14 h 30, et une adoption de la première partie à 19 h 06 ce qui a entraîné le report de quatre missions prévues l'après-midi.

¹ **216** sénateurs ont voté **pour** (143 Les Républicains, 57 UC, 13 RDSE et 3 Les Indépendants). Inversement, **91** sénateurs ont voté **contre** (64 SER, 15 CRCE, 12 GEST). Enfin, **37** sénateurs se sont **abstenus** (24 RDPI, 11 Les Indépendants, 1 Les Républicains, 1 RDSE).

C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE MARQUÉE PAR UNE PLACE ENCORE PLUS IMPORTANTE DES MISSIONS

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 81 h 36 (dont 77 h 31 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 3 h 59 pour les articles non rattachés et 5 minutes de coordination et seconde délibération) et 2 h 09 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 68, dont 33 articles rattachés et 35 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 1 290, dont 1 083 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 205 sur les articles non rattachés et 2 de coordination

Nombre d'amendements examinés : 1 047, dont 911 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 134 sur les articles non rattachés et 2 pour coordination

Nombre d'amendements adoptés : 262, dont 213 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 47 sur les articles non rattachés et 2 amendements de coordination

Taux d'adoption des amendements examinés : 24,9 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 23,4 amendements/heure (24,9 au cours de l'examen du PLF pour 2021 et 28,6 pour le PLF pour 2020)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 34

Nombre d'articles nouveaux introduits : 41

1. Une durée toujours élevée de la discussion des missions et des articles rattachés

a) Une certaine stabilité du schéma de discussion

Les règles de la discussion budgétaire, établies sur la base des propositions formulées par la commission des finances et récapitulées dans le document adopté lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 2 novembre 2022, ont été marquées, s'agissant de la seconde partie, par la mise en œuvre, à titre expérimental, des recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat avec la mise en place pour chaque mission ou bloc de missions, d'une durée maximale prévisionnelle.

Le projet de loi de finances pour 2023 comptait **33 missions** au sein du budget général et 12 hors de celui-ci (2 budgets annexes et 10 comptes spéciaux), soit les mêmes proportions que l'an passé. **Le nombre « d'unités de discussion » était également maintenu à 26.**

Pour sa part, **le nombre des rapporteurs pour avis sur la seconde partie est passé de 79 à 77.**

La durée prévue pour l'examen de ces missions était fixée à 75 h 30 (contre 77 h 15 en 2021).

b) Une réduction de l'écart entre la durée programmée et la durée effective des débats

(1) Un meilleur respect du temps imparti à l'examen des missions

La durée effective de discussion consacrée aux crédits des missions et des articles rattachés s'est élevée cette année à **77 h 31** soit une durée inférieure à la durée réelle constatée en 2020 (85 h 26) mais en très forte augmentation par rapport à l'année 2019 (68 h 33).

Les dépassements les plus significatifs, de plus d'1 h 30, ne sont intervenus que sur une mission, contre huit en 2020, la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (+ 1 h 52).

Cependant, deux autres missions ont également enregistré des dépassements notables :

- Solidarité, insertion et égalité des chances : + 0 h 56 ;
- Enseignement scolaire : + 0 h 55.

Sur ces trois missions, deux étaient déjà concernées par des dépassements en 2020, bien que pour des durées supérieures¹.

Alors que chaque année, le dépassement le plus important concerne traditionnellement la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », la durée d'examen s'est avérée finalement très proche de la durée maximale prévisionnelle, avec un dépassement de seulement 6 minutes.

(2) Une hausse substantielle des heures de séances du soir et particulièrement de nuit

Si la durée d'examen des missions a été moindre qu'en 2020, le **temps d'examen le soir et la nuit** a significativement augmenté, et dans une plus forte mesure s'agissant des séances de nuit.

Sur les 77 h 31 consacrées aux missions et articles rattachés, **24 h 32** ont eu lieu le soir et la nuit (contre 22 h 45 en 2020) dont **7 h 50** au-delà de minuit (5 h 26 en 2020). Il s'agit d'un record **sur les huit dernières années**.

¹ Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 53 ; Enseignement scolaire : + 2 h 02.

c) Un nouveau record d'amendements

(1) La forte augmentation du nombre d'amendements déposés sur les missions et articles rattachés

Le record d'amendements déposés a de nouveau été battu en 2022. Avec **1 083 amendements déposés**, il s'agit d'une **très forte augmentation** (+ 28 %) par rapport au précédent record de 2020 (846 amendements déposés).

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018	PLF 2016	PLF 2015
Nombre d'amendements déposés (missions et articles rattachés)	1 083	69	846	535	494	362	263	211

Sur les 1 083 amendements, **911** ont été **examinés** en séance (719 sur les crédits des missions, 192 sur les articles rattachés) et **213 adoptés**.

(2) La poursuite de la baisse du nombre d'amendements de la commission des finances et de la hausse de celle des groupes politiques

Les constats établis lors des derniers exercices se vérifient à nouveau cette année. La part des **amendements déposés par la commission des finances** continue de décroître. Cette part, qui s'élevait à 8,8 % en 2019 et à 4,9 % en 2020, **n'atteint** cette année que **3,8 %**.

Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques**, 961, constitue un nouveau **record** - le précédent record étant de 750 en 2020 - et représente de loin l'essentiel des amendements déposés (**88,7 %**), un niveau stable par rapport à 2020 (88,6 %).

Répartition des amendements sur les missions et articles rattachés de la seconde partie

Auteurs	Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	21	-	2	19	19
Commission des finances	41	-	1	40	37
Commission des affaires sociales	5	-	1	4	4

Auteurs	Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	16	-	-	16	9
Commission des affaires économiques	24	-	-	24	14
Commission des lois	10	-	-	10	9
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	4	1	-	3	3
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	1	-	-	1	1
Groupe Les Républicains	162	15	23	124	38
Groupe SER	303	21	34	248	27
Groupe UC	83	6	9	68	18
Groupe RDPI	22	3	1	18	10
Groupe CRCE	91	9	2	80	8
Groupe RDSE	98	16	3	79	8
Groupe Les Indépendants	21	5	3	13	0
Groupe EST	181	4	13	164	8
Non-Inscrits	-	-	-	-	-
<i>Sous-total groupes</i>	961	79	88	794	117
Total	1 083	80	92	911	213

(3) Une forte hausse du nombre d'amendements de crédits

On observe à nouveau cette année une **forte augmentation du nombre d'amendements de crédits** examinés et de leur **part** dans le total des amendements examinés, comme l'illustre ce tableau :

	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés)	911	-	730	455	402	305
dont amendements de crédits	719	-	526	261	198	117
(part des amendements de crédits sur le total)	78,9 %	-	72 %	57,4 %	49,2 %	38,4 %
dont amendements aux articles rattachés	192	-	204	194	204	188

De 2017 à 2022, le nombre **d'amendements de crédits examinés a été multiplié par six** alors même que celui des amendements aux articles rattachés restait relativement stable.

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » a connu le plus grand nombre d'amendements déposés (203 amendements, soit 18,7 % de l'ensemble des amendements déposés) et examinés (160 amendements, soit 17,6 % des amendements examinés).

d) Une discussion des missions réorganisée à plusieurs reprises

(1) L'allongement de la durée d'examen de deux missions

Deux missions ont bénéficié d'un allongement de leur durée d'examen, au-delà du temps initialement fixé, au regard du nombre conséquent d'amendements à examiner.

Ainsi l'examen de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » a été allongé d'une heure le 28 novembre (2 h 30 à 3 h 30) et une heure supplémentaire a également été octroyée à l'examen de la mission « Enseignement scolaire » le 1^{er} décembre (3 heures à 4 heures).

(2) Des modifications de l'ordre d'examen des missions

Plusieurs modifications de l'ordre d'examen des missions sont intervenues en séance, en cours d'examen du PLF.

Le vendredi 18 novembre, à la demande du Gouvernement et en concertation avec la commission des finances, les commissions concernées et les groupes politiques, le Sénat a modifié l'ordre d'examen des missions tel que prévu le jeudi 1^{er} décembre. Ainsi, l'examen des missions « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État » et « Direction de l'action du Gouvernement », prévu en premier point de l'ordre du jour de

la journée, a été reporté après l'examen de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Le jeudi 24 novembre, après l'adoption tardive de la première partie, le président de la commission des finances a annoncé, « *qu'en raison du retard pris lors de l'examen de la première partie, et conformément aux règles de discussion budgétaire adoptées par la conférence des présidents du Sénat* », le Sénat pourrait, en accord avec le Gouvernement et afin de ne pas siéger le samedi, modifier les dates d'examen de plusieurs missions initialement prévues pour le 24 novembre. Plusieurs reports ont ainsi été décidés :

- report de l'examen des missions « Engagements financiers de l'État » et « Remboursements et dégrèvements » en dernier point de l'ordre du jour du vendredi 25 novembre ;

- report de l'examen des missions « Plan de relance » et « Investir pour la France de 2030 » en dernier point de l'ordre du jour du mardi 29 novembre ;

Le ministre M. Gabriel ATTAL a proposé, le même jour, en fin d'après-midi de revenir sur ces modifications, de façon à inverser l'ordre d'examen de ces deux ensembles de missions. Il a été fait droit à la demande du Gouvernement.

(3) Une demande de priorité sur la mission Agriculture

Le mercredi 30 novembre, constatant que la quasi-totalité des 93 amendements déposés sur la mission Agriculture (« *un nombre particulièrement élevé cette année* » selon le Président de la commission des finances) étaient en discussion commune compte tenu de leurs gages, dans la mesure où il s'agissait d'une mission avec relativement peu de crédits pilotables et ajoutant que « *lorsque 30 ou 40 amendements sont en discussion commune, on finit par ne plus savoir où l'on en est* », le président de la commission des finances a proposé, en concertation avec la direction de la séance, d'appeler par priorité certains de ces amendements, en les regroupant en deux grandes thématiques : la restauration collective d'une part, et, d'autre part, les moyens de l'Office nationale des forêts. Le Gouvernement a émis un avis favorable à cette demande de priorité, laquelle a été ordonnée.

(4) Trois demandes d'examen séparé d'amendements

Trois demandes d'examen séparé d'amendements ont été formulées par la commission des finances, en application de l'article 46 *bis*, alinéa 2, du Règlement du Sénat.

- Le 1^{er} décembre 2022, deux demandes d'examen séparé ont été formulées et décidées :

- sur les amendements n^{os} II-888 et II-916 portant sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire », dont l'examen était prévu le soir même ;
- sur les amendements n^{os} II-1082, II-1062, II-1077 et II-391, sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».
- Le lendemain, une demande a été formulée sur plusieurs amendements déposés sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

L'objectif de ces demandes était d'opérer un regroupement thématique afin d'éviter « *une trop longue discussion commune d'amendements* », dans la même logique de ce qui avait été décidé pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ainsi, les amendements ont pu être regroupés par thématique et non en fonction des gages, comme c'est traditionnellement le cas.

Des conditions d'examen de la mission Agriculture qui suscitent les critiques des sénateurs

La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » a fait l'objet du dépôt d'un grand nombre d'amendements, dont 76 ont été, en application du Règlement du Sénat, mis en discussion commune. Après la présentation de ces amendements et des avis de la commission et du Gouvernement, la présidente de la commission des affaires économiques Mme Sophie PRIMAS a pris la parole pour souligner qu'il ne restait que « *peu de temps avant la fin du temps imparti pour l'examen des crédits de cette mission* » et que dans ces conditions, il était préférable qu'il n'y ait pas d'explications de vote afin d'achever l'examen de la mission le soir même.

Deux rappels au règlement ont été effectués par Mme Cécile CUKIERMAN (CRCE) et M. Guillaume GONTARD (GEST) pour s'insurger contre cette discussion commune très étendue et annoncer renoncer à leurs explications de vote, tout en dénonçant un « *déni de démocratie* ».

À la suite de ces rappels au règlement, l'intégralité des amendements a été retirée. À cette occasion, les sénateurs ont manifesté leur mécontentement, à l'image de M. Fabien GAY (CRCE) dénonçant une « *humiliation du Parlement* » : « *Dans ces conditions, notre groupe va retirer tous ses amendements, car nous n'aurons même pas le temps de les voter.* » Son intervention a été soutenue par M. Laurent DUPLOMB (Les Républicains) : « *Quoi qu'il arrive, nous voterons contre les crédits de cette mission. Retirons donc la totalité de nos amendements et rejetons les crédits de cette mission.* » Ces interventions ont été suivies de celles de Mme Anne-Catherine LOISIER (UC), M. Franck MENONVILLE (Les Indépendants), M. Franck MONTAUGÉ (SER) et M. Guillaume GONTARD (GEST) qui ont annoncé retirer l'ensemble des amendements déposés par leurs groupes respectifs.

M. Pierre LAURENT, président de séance, a conclu : « *Mes chers collègues, je pense que l'insatisfaction est générale ; elle est même partagée par le président de séance. Pour aller au bout de la discussion, il aurait fallu la reporter à samedi. Vous n'avez pas retenu cette option.* ».

Après le retrait de l'ensemble des amendements déposés sur les crédits, les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », ont été rejetés par 238 voix contre¹.

e) L'adoption des différentes missions

(1) La commission des finances suivie sur ses avis

Quatre missions ont fait l'objet d'un **rejet global des crédits**, contre trois en 2020.

Pour trois de ces quatre missions - à savoir les missions « Immigration, asile et intégration », « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Administration générale et territoriale de l'État » -, la commission des finances avait préconisé la non-adoption des crédits. Pour la quatrième mission rejetée, la mission « Cohésion des territoires », la commission avait formulé un avis de sagesse.

(2) Aucune explication de vote sur les missions

La possibilité pour les groupes d'user de la faculté de partager leur temps d'intervention entre discussion générale et explication de vote n'a de nouveau pas été utilisée.

f) Un exercice globalement satisfaisant concernant l'examen des missions

Hormis les difficultés rencontrées s'agissant de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », l'examen des missions s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes.

La mise en place des durées maximales prévisionnelles s'est avérée bénéfique pour la prévisibilité des travaux, la présence des ministres et a œuvré à une relative rationalisation des débats.

2. Un examen des articles non rattachés et de récapitulation sans surprise

Le projet de loi de finances pour 2023 déposé à l'Assemblée nationale comportait **4 articles non rattachés et de récapitulation**.

L'Assemblée nationale en avait inséré 31, portant ainsi à **35** le nombre d'**articles non rattachés soumis au Sénat contre 110** en 2021 et 117 en 2020, soit une très nette baisse du nombre d'articles non rattachés en raison de la mise en œuvre de la réforme de la LOLF (*cf supra*).

¹ Scrutin public n° 88 de la session 2022-2023

L'examen de ces articles a duré **3 h 59** sur un seul jour (et non deux comme cela avait été le cas de 2014 à 2021), le Sénat ayant siégé le soir et la nuit du lundi 5 décembre 2022. Cette durée est nettement inférieure à celle observée lors des précédents exercices (-77 % par rapport au PLF 2021, pour lequel la durée d'examen était de 17 h 54).

Cette baisse s'explique notamment par une forte décroissance du nombre **d'amendements déposés (205)** par rapport aux années précédentes qui avait atteint des niveaux records (647 en 2020, 665 en 2019, 506 en 2018).

**Répartition des amendements sur les articles non rattaché
de la seconde partie**

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	4	-	-	4	4
Commission des finances	10	-	-	10	9
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	1	-	-	1	-
Groupe Les Républicains	38	5	4	29	13
Groupe SER	43	10	9	24	7
Groupe UC	28	6	4	18	5
Groupe RDPI	12	3	4	5	1
Groupe RDSE	20	7	-	13	-
Groupe CRCE	25	10	1	14	3
Groupe Les Indépendants	14	4	2	8	4
Groupe EST	10	2	-	8	1
Non-inscrits	-	-	-	-	-
Sous-total groupes	191	47	24	120	34
Total	205	47	24	134	47

Le **taux d'adoption** des amendements examinés a atteint **22,9 %**, contrastant avec les taux très élevés observés lors des précédents exercices (**36,1 %** en 2020 ; **37,7 %** en 2019).

3. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable

À l'issue de la séance du lundi 5 décembre 2022, le ministre M. Gabriel ATTAL a demandé qu'il soit procédé, comme habituellement, à une coordination sur l'article 26, l'article d'équilibre, et l'état A annexé, ainsi que sur l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2023.

La commission des finances a rendu un avis favorable. Il n'y a pas eu d'opposition des sénateurs et le renvoi pour coordination a alors été ordonné. À cette occasion, les deux amendements du Gouvernement (COORD-1 et COORD-2) ont été présentés puis adoptés en l'espace de 5 minutes.

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2023 a été adopté le mardi 6 décembre, au terme de **2 h 09 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** à la tribune.

Tous les groupes ont pris successivement la parole pour une durée totale de **58 minutes** (contre 59 minutes en 2020). Chaque orateur de groupe disposait de 7 minutes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe de 3 minutes.

Le **scrutin public à la tribune** a duré **55 minutes** (contre 54 minutes en 2019).

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2023 a été adopté, **197 sénateurs ayant voté en faveur de son adoption**¹.

La séance a été levée à 16 h 42 après les courtes interventions conclusives du Président du Sénat, du président de la commission des finances, du rapporteur général de la commission des finances et de M. Gabriel ATTAL, ministre délégué chargé des comptes publics.

III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À l'issue de la première lecture, 237 articles étaient en navette.

Réunie le 6 décembre 2022, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclut à **l'échec de ses travaux**. **Pour la douzième année consécutive**, la commission mixte paritaire réunie sur le PLF n'a donc pas abouti à un accord.

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

En nouvelle lecture, le 13 décembre 2022, l'Assemblée nationale est revenue en très grande partie sur les apports du Sénat.

¹ **197 sénateurs ont voté pour** (126 Les Républicains, à l'exception notamment du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote, 54 UC, 8 RDPI, 2 Les Indépendants, 7 RDSE). **108 ont voté contre** (64 SER, 15 CRCE, 12 GEST, 13 Les Républicains, 3 Non-inscrits, 1 UC). **42 s'abstinrent** (16 RDPI, 12 Les Indépendants, 7 RDSE, 5 Les Républicains, 2 UC).

L'Assemblée nationale a ainsi **rétabli son texte sur 37 articles et supprimé 105 articles introduits par le Sénat**. Elle a adopté conformes 56 articles modifiés par le Sénat, confirmé la suppression de 6 articles et modifié 28 articles par rapport à leur rédaction issue de la première lecture, en retenant tout ou partie des apports du Sénat.

L'Assemblée nationale a procédé également à d'autres modifications : si elle n'a introduit aucun article additionnel, elle a modifié pour coordination et par un amendement du Gouvernement un article adopté conforme en première lecture et modifié 5 articles qui n'avaient pas été introduits par le Sénat, ni fait l'objet d'aménagements significatifs par ce dernier.

La nouvelle lecture au Sénat est intervenue le **jeudi 15 décembre**.

La discussion générale a duré **1 h 10**, dont 17 minutes d'intervention du Gouvernement, 10 minutes du rapporteur général de la commission des finances et 42 minutes d'intervention des orateurs des groupes. Tous les groupes se sont exprimés, mais ce ne fut pas le cas des Non-inscrits.

En plus de la motion tendant à opposer la question préalable déposée par la commission des finances, un seul amendement a été déposé (contre 1 en 2021, 0 en 2020 et 11 en 2019). Le Sénat a examiné et adopté, par 260 voix pour et 54 voix contre, par un scrutin public ordinaire de droit, la motion. La discussion de celle-ci a duré 22 minutes.

C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **jeudi 15 décembre**, lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale a adopté le texte dans la rédaction votée en nouvelle lecture.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

48 débats ont été organisés en séance plénière lors de la session 2022-2023, soit neuf de plus qu'en 2021-2022 : 41 à l'initiative du Sénat, quatre à celle du Gouvernement et trois relatifs aux réunions du Conseil européen.

A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

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

Parmi ces débats à la suite d'une déclaration, deux ont porté sur des questions internationales : un sur la guerre en Ukraine et ses conséquences pour la France le 26 octobre 2022 et un sur la politique étrangère de la France en Afrique le 6 juin 2023.

Les deux autres débats initiés par le Gouvernement ont respectivement porté sur la politique énergétique de la France, le 12 octobre 2022, et sur la politique de l'immigration, le 13 décembre 2022.

Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution Session ordinaire 2022-2023

Date	Objet	Ministre ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
12 octobre 2022	Politique énergétique de la France	Mme Élisabeth BORNE, Première ministre	0 h 25	2 h 15	Non
26 octobre 2022	Guerre en Ukraine et conséquences pour la France	Mme Élisabeth BORNE, Première ministre	0 h 30	2 h 09	Non
13 décembre 2022	Politique de l'immigration	Mme Élisabeth BORNE, Première ministre	0 h 15	2 h 33	Non
6 juin 2023	Politique étrangère de la France en Afrique	Mme Catherine COLONNA, ministre de l'Europe et des affaires étrangères	0 h 20	2 h 29	Non

B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

Les **trois débats relatifs aux réunions du Conseil européen** se sont déroulés en séance publique les 6 décembre 2022, 15 mars et 20 juin 2023, selon la formule retenue par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 10 février 2021 : avant le Conseil européen, sous la forme d'une discussion générale avec une intervention du Gouvernement, des commissions concernées (5 minutes chacune), une expression des groupes (1 h 30), une réponse du Gouvernement et une conclusion de la commission des affaires européennes (5 minutes).

Débats relatifs aux réunions du Conseil européen Session ordinaire 2022-2023

Date	Objet	Ministre	Durée
6 décembre 2022	Conseil européen des 15 et 16 décembre 2022	Mme Laurence BOONE, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe	2 h 25
15 mars 2023	Conseil européen des 23 et 24 mars 2023	Mme Laurence BOONE, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe	2 h 17
20 juin 2023	Conseil européen des 29 et 30 juin 2023	Mme Laurence BOONE, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe	2 h 21

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

L'année parlementaire 2022-2023 a consacré le **renforcement de l'interactivité des débats** grâce aux nouvelles formules expérimentées l'année précédente. Par ailleurs, cinq débats d'actualité ont été organisés à l'initiative du Président du Sénat.

1. Une année intense en débats d'initiative sénatoriale

41 débats d'initiative sénatoriale¹ ont été organisés cette année. 18 l'ont été à la demande des groupes politiques, 5 à l'initiative du Président du Sénat, les autres à la demande des instances sénatoriales : Conférence des Présidents (2), commissions (6), délégations (8) et instances temporaires (2).

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

L'année parlementaire 2022-2023 a vu le retour, le 31 mai 2023, du débat général en séance publique sur le **bilan de l'application des lois**. En 2021-2022, en raison notamment de la suspension des travaux en séance publique à compter du mois de mars, il lui avait été substitué un débat sur le **suivi des ordonnances**.

La session 2022-2023 a également été marquée par la tenue de cinq **débats d'actualité**. Expérimenté l'année précédente à la suite des propositions du groupe de travail, présidé par Mme Pascale GRUNY, sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, ce type de débat a pour objet de **permettre l'inscription à l'ordre du jour des semaines de contrôle d'un thème fixé par le Président du Sénat à l'initiative des groupes politiques**, dans le respect du pluralisme, leurs propositions pouvant être transmises jusqu'à quelques jours avant la date du débat.

Les cinq thèmes abordés par ces débats d'actualité lors de l'année parlementaire 2022-2023 ont été les atteintes aux droits des femmes et aux droits de l'homme en Iran, la crise du système de santé, la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, les conséquences de l'inflation sur le pouvoir d'achat des Français et les impacts économique, social et politique de l'intelligence artificielle générative.

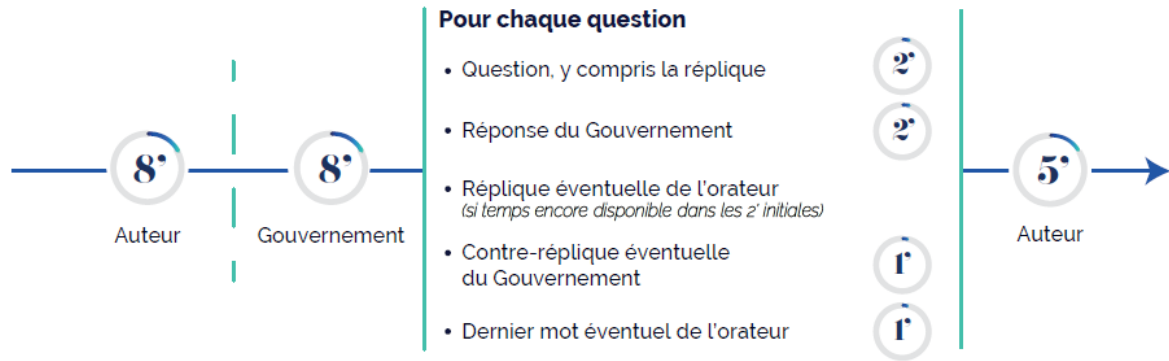
2. Un renforcement de l'interactivité des débats d'initiative sénatoriale qui se confirme grâce aux deux nouvelles formules de débat

Les propositions du groupe de travail susvisé sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat ont également conduit à modifier la forme des débats traditionnels pour les rendre plus vivants. 16 débats se sont ainsi déroulés sous la nouvelle forme de « questions/réponses » et 24 débats se sont tenus selon la nouvelle forme des débats « classiques », qui mêle désormais interventions d'orateurs puis réponses et répliques éventuelles avec le ministre. Un seul débat d'initiative sénatoriale a revêtu l'ancienne forme « classique », proche d'une discussion générale (le débat du 22 mars 2023 à la suite du rapport public annuel de la Cour des comptes).

Ces formules de débat facilitent les échanges entre les sénateurs et le Gouvernement et rendent les débats plus dynamiques en permettant un dialogue immédiat entre l'orateur et le ministre :

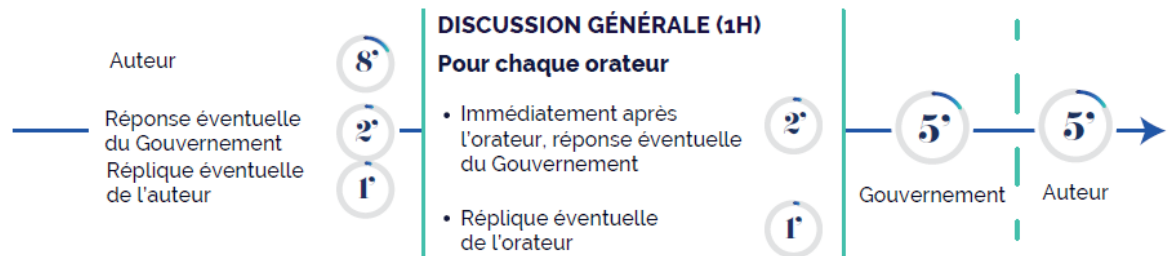
- pour un débat sous forme de questions/réponses : le ministre concerné peut répondre, s'il le souhaite, pendant une minute maximum à l'éventuelle réplique du sénateur (ouverte s'il lui reste du temps sur les deux minutes de sa question initiale), celui-ci pouvant ensuite, si le ministre a répondu, reprendre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

1_SOUS FORME DE QUESTIONS-RÉPONSES



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

2_SOUS FORME DE DISCUSSION GÉNÉRALE



Bilan des nouvelles formes de débat

	Pour chacun de ces débats, le ministre interrogé a systématiquement répondu à l'auteur présentant le débat.
Concernant les 16 débats sous la nouvelle forme de questions-réponses	251 questions ont été posées durant ces débats, avec autant de réponses immédiates du Gouvernement.
	40 % de ces réponses (101) ont fait l'objet d'une réplique de la part de la sénatrice ou du sénateur ayant posé la question initiale.
	23 % de ces répliques (23) ont fait l'objet d'une contre-réplique du ministre interrogé.
	Enfin, 61 % des contre-répliques (14) ont été suivies d'un « dernier mot » du parlementaire.
	Pour 22 d'entre eux, le ministre interrogé a répondu à l'auteur ou aux auteurs présentant le débat et 3 de ces 22 réponses ont suscité une répartie immédiate de l'auteur.
Concernant les 24 débats sous la nouvelle forme de discussion générale	266 sénatrices ou sénateurs sont intervenus durant ces débats, avec 183 réponses immédiates du ministre (69 %).
	42 % de ces réponses immédiates (77) ont fait l'objet d'une répartie du parlementaire.

Lors des débats sous forme de questions/réponses, certains ministres se prêtent volontiers au jeu de la contre-réplique, rendant quelques-uns de ces débats particulièrement vivants. Le débat sur l'« *Automobile : tout électrique 2035 : est-ce réalisable ?* » du 7 février 2023 remporte ainsi la palme de l'interactivité avec 16 questions posées, 16 réponses, 9 répliques, 5 contre-répliques et 2 derniers mots. À l'inverse, certains débats n'ont fait l'objet d'aucune contre-réplique de la part du ministre malgré un nombre important de répliques préalables des parlementaires, ce qui a rendu l'exercice moins animé (par exemple, lors du débat du 10 janvier 2023 sur « *Mieux rémunérer le travail en France : la nécessité d'un Grenelle sur les salaires* », avec 9 répliques sans contre-répliques ; autre exemple : le débat du 4 octobre 2022 sur les États généraux de la justice qui n'a recueilli qu'une contre-réplique aux 12 répliques des parlementaires).

S'agissant des débats sous la nouvelle forme de discussion générale interactive, sur les 24 débats concernés, 6 seulement n'ont fait l'objet d'aucune prise de parole du ministre entre les orateurs et 16 ont au contraire vu des réponses quasi systématiques du ministre à chaque orateur. La palme de l'interactivité revient au débat du 5 octobre 2022 sur les

conclusions du rapport « *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique* » (13 orateurs, 12 réponses immédiates du ministre puis 11 réparties), suivi de près par les débats sur « *l'État territorial, entre mirage et réalité* » (9 février 2023 - 11 orateurs, 11 réponses, 9 répliques), sur « *l'avenir de l'eau* » (10 avril 2023 - 12 orateurs, 12 réponses, 9 répliques) ou encore sur « *le harcèlement scolaire* » (11 avril 2023 - 14 orateurs, 14 réponses, 8 répliques).

II. LE QUESTIONNEMENT

Aux côtés des questions d'actualité au Gouvernement, qui en constituent la forme la plus visible, le Sénat a souhaité donner une plus grande effectivité aux deux autres procédures de questionnement : les questions orales et les questions écrites. Le nombre de questions orales discutées en séance publique a été fortement accru, grâce à de nouvelles modalités d'organisation. Concernant les questions écrites, un « palmarès » des réponses ministérielles désormais publié toutes les semaines indique le taux de réponse de chaque ministre aux questions qui lui sont adressées par les sénateurs et met en exergue les plus attentifs comme les plus en retard.

A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

Après la session 2021-2022 marquée par un nombre de séances limité du fait de l'interruption des travaux parlementaires en séance publique entre mars et juin 2022, **la session 2022-2023 se caractérise par un retour à la normale en termes d'activité en séance plénière.**

1. Une organisation pérennisée

La séance hebdomadaire de **questions d'actualité au Gouvernement (QAG)** se tient depuis octobre 2019, le mercredi à 15 heures¹.

Elle comprend 16 questions réparties entre les groupes politiques ainsi qu'une 17^e question attribuée à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG) toutes les huit séances. Cette répartition, qui tient compte de l'importance numérique des groupes et attribuée à chacun au moins une question par séance, est inchangée depuis le renouvellement sénatorial de septembre 2020.

34 séances de QAG se sont tenues **en 2022-2023** (dont 32 séances durant la session ordinaire), contre **22 séances en 2021-2022** et 36 séances en 2020-2021.

¹ Les séances de questions d'actualité au Gouvernement du Sénat se tenaient alternativement les mardi et jeudi. En 2019, le décalage des séances de questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale au mardi a conduit le Sénat à fixer ses séances le mercredi.

2. Un calendrier adapté en cours de session

L'article 75 *bis* du Règlement du Sénat prévoit que « *l'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité* ».

L'application de cette disposition trouve toutefois une exception récurrente durant l'examen du projet de loi de finances : l'une des semaines de cette période ne comporte traditionnellement qu'une séance de questions orales. Ce fut ainsi le cas la semaine du 28 novembre 2022 au cours de laquelle il n'y eut pas de séance de questions d'actualité, une séance de questions orales ayant été inscrite à l'ordre du jour le 29 novembre.

Le Sénat eut à connaître une seconde exception au cours de la session extraordinaire 2022-2023. En effet, par décret du Président de la République du 10 juillet 2023, l'ordre du jour de la première session extraordinaire de 2022-2023 fut complété en vue de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023. Appelé à siéger de ce fait le mardi 18 juillet 2023, alors que son ordre du jour s'achevait initialement le jeudi 13 juillet, le Sénat ne tint pas pour autant de séance de questions d'actualité durant cette semaine. Afin d'assurer néanmoins le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, la Conférence des Présidents décida, lors de sa réunion du 11 juillet, d'organiser une brève séance de questions orales, en complément de l'examen du projet de loi précité.

3. Un nombre de questions en hausse après une année marquée par des échéances électorales

548 questions ont été posées durant la session 2022-2023, soit une **moyenne de 16,1 questions pour chacune des 34 séances**. Le nombre de questions posées est logiquement en **forte hausse (+ 54,3 %)** par rapport à **l'année 2021-2022**, marquée par une longue suspension parlementaire liée aux échéances électorales, mais il est en revanche **inférieur à celui constaté en 2020-2021** (- 5,5 %). Cette baisse s'explique par la courte durée de la session extraordinaire de juillet 2023 (trois semaines dont une sans séance de questions d'actualité), à l'occasion de laquelle seulement 32 questions ont été posées contre 81 au cours des cinq semaines de session extraordinaire 2020-2021 et par le fait que le Sénat n'était pas appelé à siéger lors de la session extraordinaire de septembre 2023 en raison des élections sénatoriales.

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Nombre de questions posées	250	423	460	516	580	355	548
Nombre de séances	22	35	37	38	36	22	34
Moyenne nombre questions/séances	11,4	12,1	14,4	13,6	16,1	16,1	16,1

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit :

Groupe politique	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Les Républicains	197	121	187
SER	108	66	102
UC	90	55	85
RDPI	36	22	34
CRCE	36	22	34
Les Indépendants	36	22	34
RDSE	36	22	34
GEST	36	22	34
Non-Inscrits	5	3	4
Total	580	355	548

Ces **548 questions** d'actualité au Gouvernement ont été **posées par 267 sénateurs** distincts contre 219 en 2021-2022 et 288 sénateurs en 2020-2021. Parmi ces 267 orateurs, ceux ayant interrogé le plus fréquemment le Gouvernement sont les Présidents d'un groupe politique : l'un a posé huit questions d'actualité et trois en ont posé six. S'agissant des autres sénateurs, un a posé six questions d'actualité, six en ont posé cinq, dix-neuf en ont posé quatre, trente-deux en ont posé trois, cent neuf en ont posé deux et quatre-vingt-seize sont intervenus une seule fois.

4. Une présence élevée des sénateurs et des ministres

282 sénateurs contre 255 l'année précédente ont été présents en moyenne dans l'hémicycle à chacune des séances de questions d'actualité des sessions ordinaire et extraordinaire de 2022-2023. La présence maximale constatée a été de 315 sénateurs le 18 janvier (et 310 le 23 novembre), une moindre affluence ayant été relevée lors des deux séances organisées pendant la session extraordinaire (235 sénateurs présents le 5 juillet et 228 le 12 juillet).

S'agissant du **Gouvernement, 27 de ses 41 membres ont été présents en moyenne (soit 65,8 %) contre 24 l'année précédente**. Cependant, de **fortes disparités** sont constatées **dans la présence des ministres** : outre la Première ministre, Mme Élisabeth BORNE, qui a participé à chacune des 34 séances, les plus assidus ont été M. Franck RIESTER, ministre chargé des relations avec le Parlement (33 présences), M. Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (30 présences) et, à égalité, M. Olivier DUSSOPT, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et M. Olivier VÉRAN, ministre chargé du nouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement (29 présences chacun). En revanche deux membres du Gouvernement ont été régulièrement absents : M. Sébastien LE CORNU, ministre des armées qui n'a été présent qu'à cinq reprises et Mme Marlène SCHIAPPA, secrétaire d'État chargée de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative, à six reprises.

En dépit de la présence élevée des ministres, le nombre de réponses apportées par un ministre autre que celui auquel la question était posée est significatif. En effet, **300 réponses** sur 548 **ont été apportées par un ministre différent de celui saisi**, soit presque 54,7 % (contre 215 réponses sur 355 en 2021-2022, soit 60,6 %). Toutefois, 150 des questions concernées, soit la moitié, étaient posées à la Première ministre qui, bien que présente, a laissé un autre membre du Gouvernement y répondre. Sur les 150 autres questions, la réponse a été apportée, pour 56 d'entre elles (soit plus d'une sur trois), par un autre ministre alors même que le ministre interrogé était présent en séance.

5. L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs

La Première ministre Élisabeth BORNE dont le temps de parole, selon l'usage, n'est pas limité a, lors des 42 réponses qu'elle a apportées, régulièrement dépassé les deux minutes imposées aux ministres (36 interventions sur 42), la durée moyenne de ses interventions étant de 2 min 57.

Le **droit de réplique** a été exercé pour **plus de 63 % des questions posées** (346 répliques pour les 548 questions, contre 70 % en 2021-2022 et 56 % en 2020-2021). Les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et

Républicain ont recouru le plus souvent à cette faculté, respectivement pour 77,5 % et 73,5 % de leurs questions. En revanche, le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants n'a répliqué que pour 2,9 % de ses questions, soit 1 réplique sur 34 questions posées.

B. UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

En 2022-2023, il a été permis de mesurer sur une année parlementaire complète les effets des modifications apportées par le Sénat en 2021 à la procédure des questions orales. Avec davantage de séances organisées et davantage de questions inscrites par séance, il a été possible d'intensifier cette forme de contrôle parlementaire, comme en témoigne la forte augmentation du nombre de questions orales discutées, tout en permettant aux sénateurs qui souhaitent y recourir d'obtenir rapidement une réponse en séance.

1. Un nombre de questions orales discutées en forte augmentation grâce à de nouvelles modalités d'organisation des séances

Au cours de l'année 2022-2023, **deux modifications tenant aux questions orales**, issues des propositions formulées au printemps 2021 par le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, **ont produit leur plein effet** :

- la possibilité pour la Conférence des Présidents d'organiser des **séances de questions orales supplémentaires, lors des semaines de contrôle, le jeudi matin à 10 h 30** ; des séances de questions orales se sont ainsi déroulées un jeudi matin **lors de six des sept semaines complètes de contrôle** que comptait la session ordinaire¹ ;

- la **réduction**, depuis le 1^{er} octobre 2021, de 2 min 30 à **2 minutes du temps accordé à l'auteur de la question**, réplique comprise, et à la **réponse du Gouvernement** ; cette adaptation permet d'inscrire jusqu'à 45 questions orales, contre 36 antérieurement, lors des séances du mardi matin, et jusqu'à 30 lors des séances du jeudi matin qui débutent à 10 h 30.

Ces nouvelles modalités avaient été mises en œuvre au cours de l'année 2021-2022, durant laquelle s'étaient seulement tenues neuf séances de questions orales. Leur effet est beaucoup plus net en 2022-2023, avec un **nombre inégalé de 588 questions orales discutées en séance**, soit 40 % de plus qu'en 2020-2021, qui constituait jusqu'alors l'année record depuis le début de la V^e République avec 421 questions orales discutées, et **82 % de**

¹ Une partie de la semaine de contrôle du 14 novembre ayant été consacrée à l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

plus que la moyenne constatée au cours des dix dernières années (322 questions orales discutées).

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Questions orales déposées	467	354	548	537	636
Nombre de séances	11	9	12	9	17
Questions orales discutées	391	309	421	339	588
Questions discutées/déposées	83,7 %	87,3 %	76,8 %	63,1 %	92,5 %

Au total, le Sénat a tenu **17 séances de questions orales en 2022-2023**.

Dix séances se sont tenues **le mardi matin**, l'article 77, alinéa 1, du Règlement du Sénat prévoyant que cette matinée « *est réservée par priorité aux questions orales* » et **six séances supplémentaires le jeudi matin** de semaines de contrôle.

Enfin, comme précédemment indiqué¹, une séance de questions orales comportant au maximum une question orale par groupe politique a été organisée le mardi 18 juillet afin d'assurer le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution. Lors de cette séance, 7 questions ont été discutées.

L'organisation de séances supplémentaires le jeudi matin et l'augmentation du nombre de questions discutées au cours d'une séance ont ainsi permis de répondre à la **hausse du nombre de questions orales déposées**, le plus élevé jamais enregistré (636 questions orales déposées, contre 537 l'année parlementaire précédente et 548 en 2020-2021).

Parmi les 636 questions déposées, 25 résultent de la **transformation en question orale par leur auteur d'une question écrite restée sans réponse au-delà du délai réglementaire de deux mois**, comme le permet l'article 75 du Règlement (contre 40 en 2021-2022, 27 en 2020-2021 et 12 en 2019-2020). Ce même article a été modifié en juin 2021 afin que la question convertie prenne rang au rôle des questions orales à la date de sa publication, et non plus à celle de la transformation. L'antériorité sur le rôle étant l'un des critères d'inscription à l'ordre du jour d'une séance, il s'agit là d'une incitation à reprendre sous la forme de question orale une question écrite restée sans réponse.

Le nombre de questions orales discutées (588 questions) représente **92,5 % du flux de questions orales déposées** durant la même période.

¹ *Supra au A du présent IV relatif aux questions d'actualité au Gouvernement*

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour s'est établi à **40 jours**, légèrement moins qu'en 2021-2022 (42 jours), alors qu'il était de 69 jours en 2020-2021 et de 80 jours en 2019-2020.

338 questions, soit 57 % des questions discutées, l'ont été dans les 30 jours suivant leur dépôt, et 124 autres entre 31 et 60 jours après leur publication au *Journal officiel*. Au total, 462 questions, soit 78 %, ont été examinées dans un délai de deux mois.

2. Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs

205 sénateurs ont procédé au dépôt d'une question orale en 2022-2023 et 215 d'entre eux ont posé une question en séance publique¹.

La moyenne s'établit à **1,8 question orale déposée par sénateur** au cours de l'année 2022-2023, mais environ 40 % d'entre eux n'en ont déposé aucune et près de 50 % (162 sénateurs) un nombre compris entre 1 à 4. En revanche, très au-dessus de la moyenne, 39 sénateurs ont déposé de 5 à 9 questions et 4 sénateurs plus de 10.

Quoi que moins prononcées, des disparités se retrouvent aussi dans la répartition entre les groupes politiques des questions orales déposées. En effet, celle-ci n'est pas pleinement proportionnelle à leur effectif, 2,5 questions orales ayant en moyenne été déposées par les sénateurs du groupe Union Centriste contre 1,6 en moyenne pour les membres des groupes Les Républicains et Les Indépendants et 1,5 pour ceux du groupe RDPI.

De tels écarts résultent de la nature même de la procédure des questions orales, prérogative individuelle dont l'usage reste à la libre appréciation de chaque sénateur.

¹ Certains sénateurs ont posé en séance publique une question déposée au cours de la session précédente.

Évolution par groupes du nombre des questions déposées

Groupes	Questions déposées en 2018-2019	Questions déposées en 2019-2020	Questions déposées en 2020-2021	Questions déposées en 2021-2022	Questions déposées en 2022-2023
Les Républicains	209 (44,8 %)	137 (38,7 %)	254 (46,3 %)	251 (46,7 %)	237 (37,3 %)
SER	84 (18,0 %)	71 (20,1 %)	91 (16,6 %)	82 (15,3 %)	122 (19,2 %)
UC	94 (20,1 %)	71 (20,1 %)	103 (18,7 %)	113 (21,0 %)	141 (22,2 %)
LaREM puis RDPI	23 (4,9 %)	22 (6,2 %)	30 (5,5 %)	23 (4,3 %)	37 (5,8 %)
CRCE	25 (5,4 %)	24 (6,7 %)	26 (4,7 %)	16 (3,0 %)	29 (4,6 %)
Les Indépendants	5 (1,1 %)	7 (2,0 %)	11 (2,0 %)	10 (1,9 %)	23 (3,6 %)
RDSE	25 (5,4 %)	17 (4,8 %)	16 (2,9 %)	23 (4,3 %)	26 (4,1 %)
GEST ¹			12 (2,2 %)	17 (3,2 %)	20 (3,1 %)
NI	2 (0,4 %)	5 (1,4 %)	5 (0,9 %)	2 (0,4 %)	1 (0,2 %)
TOTAL	467	354	548	537	636

S'agissant des **questions discutées en séance publique**, la moyenne s'établit à **1,7 question orale par sénateur** en 2022-2023, 38 % des sénateurs n'étant pas intervenu et 53 % d'entre eux (185 sénateurs) entre 1 et 4 fois. 30 sénateurs sont intervenus entre 5 et 7 fois dans l'année pour poser une question orale.

Les écarts à la moyenne entre sénateurs ou entre groupes politiques sont ici moins accusés que ceux constatés pour le dépôt des questions orales, l'effectif des groupes tout comme le délai écoulé depuis la dernière question posée en séance par le sénateur figurant parmi les critères d'inscription des questions orales à l'ordre du jour.

¹ Création du groupe Écologiste – Solidarité et territoires le 6 octobre 2020.

Répartition par groupes des questions orales discutées en séance publique

Groupes	Questions discutées en 2018-2019	Questions discutées en 2019-2020	Questions discutées en 2020-2021	Questions discutées en 2021-2022	Questions discutées en 2022-2023
Les Républicains	166 (42,5 %)	128 (41,4 %)	189 (44,9 %)	147 (43,4 %)	243 (41,3 %)
SER	89 (22,8 %)	61 (20,0 %)	77 (18,3 %)	61 (17,9 %)	113 (19,2 %)
UC	67 (17,1 %)	56 (18,1 %)	75 (17,8 %)	61 (18,0 %)	110 (18,7 %)
LaREM puis RDPI	18 (4,6 %)	20 (6,5 %)	20 (4,7 %)	19 (5,6 %)	34 (5,8 %)
CRCE	22 (5,6 %)	17 (5,4 %)	23 (5,5 %)	15 (4,4 %)	26 (4,4 %)
Les Indépendants	7 (1,8 %)	7 (2,2 %)	10 (2,4 %)	7 (2,1 %)	17 (2,9 %)
RDSE	20 (5,1 %)	17 (5,4 %)	12 (2,9 %)	17 (5,0 %)	23 (3,9 %)
GEST	-	-	10 (2,4 %)	11 (3,2 %)	20 (3,4 %)
NI	2 (0,5 %)	3 (0,9 %)	5 (1,2 %)	1 (0,3 %)	2 (0,3 %)
TOTAL	391	309	421	339	588

3. Une présence ministérielle en séance concentrée sur certains membres du Gouvernement

Si la quasi-totalité des membres du Gouvernement en ont été destinataires en 2022-2023, **plus de la moitié des questions orales ont été adressées à six ministres seulement.**

Comme les années précédentes, le **ministre de la santé et de la prévention est le plus sollicité**, avec 98 questions orales, soit 15 % du total. Arrivent ensuite les ministres chargés de la **transition écologique et de la cohésion des territoires** (58 questions) de **l'économie et des finances** (53 questions), de **l'intérieur** (48 questions), de **l'agriculture** (43 questions) et de **l'éducation nationale** (43 questions).

Toutefois, **parmi les six ministres les plus interrogés, seuls deux ont apporté eux-mêmes des réponses en séance publique** : MM. Marc FESNEAU, ministre de l'agriculture (11 réponses) et Christophe BÉCHU,

ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (7 réponses), participant ainsi respectivement à 4 et à 1 séance.

Deux autres ministres de plein exercice, Mmes Rima ABDUL-MALAK, ministre de la culture (5 réponses) et Sylvie RETAILLEAU, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (2 réponses) ont participé respectivement à 2 et à 1 séance.

Alors que **24 membres du Gouvernement** différents se sont succédé lors des 17 séances de questions orales de l'année 2022-2023, **l'essentiel des réponses** a donc été **apporté par des ministres délégués ou secrétaires d'État. Plus des deux-tiers des réponses se concentrent sur six d'entre eux** : Mmes Dominique FAURE, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité (présente à 10 séances pour 142 réponses), Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé (8 séances pour 76 réponses), Geneviève DARRIEUSECQ, ministre déléguée chargée des personnes handicapées (5 séances pour 56 réponses), Bérengère COUILLARD, secrétaire d'État chargée de l'écologie (4 séances pour 45 réponses), Sarah EL HAÏRY, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel (5 séances pour 42 réponses) et Olivia GRÉGOIRE, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme (5 séances pour 40 réponses).

Le Gouvernement s'efforce de confier les réponses aux questions adressées aux ministres de plein exercice à un ministre délégué ou un secrétaire d'État relevant du pôle ministériel concerné. Il arrive toutefois très régulièrement que ceux-ci répondent à des questions hors de leur champ de compétences, ce qui ne favorise pas la qualité de l'échange avec l'auteur de la question. Le Président du Sénat a souligné ce point lors de la Conférence des Présidents du 11 juillet 2023 en souhaitant que la représentation du Gouvernement à ces séances soit plus équilibrée et plus en rapport avec les ministères dont dépendent les questions posées.

C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE RÉPONSES REÇUES

Avec **5 503 questions écrites déposées et 5 678 réponses reçues** (contre **6 837 questions et 2 863 réponses en 2021-2022**), l'année 2022-2023 a été marquée, d'une part, par une **baisse de 19,5 % du nombre de questions posées** et, d'autre part, par une **forte hausse des réponses reçues du Gouvernement**. En effet, le nombre de réponses a **crû fortement** pour s'établir à un niveau jamais connu depuis vingt ans. On peut y voir **l'effet de la publication hebdomadaire du « palmarès des ministres » sur le site Internet du Sénat** (voir supra¹).

Si la diminution du nombre de questions est significative, elle doit être nuancée car l'année 2021-2022 avait été marquée par un nombre record de questions déposées (6 837) au cours des vingt dernières années, ce nombre incluant en outre, comme à chaque changement de législature, de nombreuses questions déclarées caduques puis redéposées par leur auteur. S'agissant du nombre de réponses parvenues, il est presque deux fois plus élevé qu'en 2021-2022, session au cours de laquelle il avait été le plus faible jamais atteint sous la V^e République. **Pour la première fois en plus de vingt ans, le nombre de réponses transmises par le Gouvernement au cours d'une session est supérieur au nombre de questions écrites posées**. Le taux de réponse a de ce fait mécaniquement augmenté de façon spectaculaire passant de 42 % en 2021-2022 à 103 % en 2022-2023.

1. Un instrument toujours plébiscité par les sénateurs

La baisse de 19,5 % des questions écrites déposées en 2022-2023 (5 503 contre 6 837 en 2021-2022) ne traduit pas une désaffection des sénateurs pour cet outil de contrôle qui reste apprécié pour son usage simple et permanent.

En effet, **le nombre de questions déposées cette année s'établit à un niveau équivalent à ceux constatés lors des sessions 2017-2018 à 2019-2020**. Par ailleurs, l'année 2021-2022 avait été propice au dépôt de questions écrites, seul mode de questionnement à disposition des sénateurs pendant la longue période de suspension des travaux parlementaires de février à juin 2022.

En dépit de la forte hausse du taux de réponses constatée en 2022-2023, **plus de 16 % (897) des questions déposées étaient des questions de rappel** visant à relancer le ministre destinataire d'une question restée sans réponse depuis plus de deux mois alors qu'elles représentaient moins de 10 % (653) des questions déposées en 2021-2022.

¹ Au chapitre I^{er} – Bilan de l'année parlementaire.

En moyenne, un sénateur a déposé 16 questions écrites en 2022-2023. Le nombre de questions posées diffère cependant très sensiblement d'un élu à un autre ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après. **84 % des sénateurs (292) ont déposé au moins une question écrite durant cette session (295 en 2021-2022).**

Répartition des auteurs par nombre de questions déposées

	Plus de 100	51 à 100	21 à 50	10 à 20	Moins de 10 (dont 1 question)
Session 2020-2021 Nombre de sénateurs	6	15	84	82	129 (14)
Session 2021-2022 Nombre de sénateurs	6	21	74	64	130 (27)
Session 2022-2023 Nombre de sénateurs	4	9	57	73	149 (28)

La répartition des dépôts par groupe politique traduit l'utilisation, par chaque sénateur, de cet outil à sa seule disposition : le rapport entre le nombre total des dépôts réalisés par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle en effet des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Socialiste, écologiste et républicain qui réunit 18 % des sénateurs, est à l'origine de 10 % des dépôts, les questions des non-inscrits, qui représentent 1 % des sénateurs, s'élèvent à 11 % du total.

Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

Groupes	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Les Républicains	2 976	2 902	2 059
	44 %	42 %	37,5 %
SER	798	827	543
	12 %	12 %	10 %
UC	1 215	1 246	1 445
	18 %	18 %	26 %
LaREM puis RDPI	112	149	163
	2 %	2 %	3 %

Groupes	2020-2021	2021-2022	2022-2023
CRCE	401	385	214
	6 %	6 %	4 %
Les Indépendants	153	187	120
	2 %	3 %	2 %
RDSE	362	281	297
	5 %	4 %	5,5 %
GEST	62	96	56
	1 %	1 %	1 %
NI	620	764	606
	9 %	11 %	11 %
Total	6 699	6 837	5 503

En ce qui concerne l'objet des questions, les trois départements ministériels les plus interrogés sont, par ordre décroissant, celui du ministère de l'intérieur, celui de la transition écologique et de la cohésion des territoires et celui de l'économie.

Si le classement évolue au fil des sessions et des sujets d'actualité ainsi que des attributions ministérielles, la liste des ministères les plus interrogés reste toutefois stable au fil des années comme le retrace le tableau ci-après.

**Liste des ministères les plus interrogés
(regroupement par pôle ministériel)**

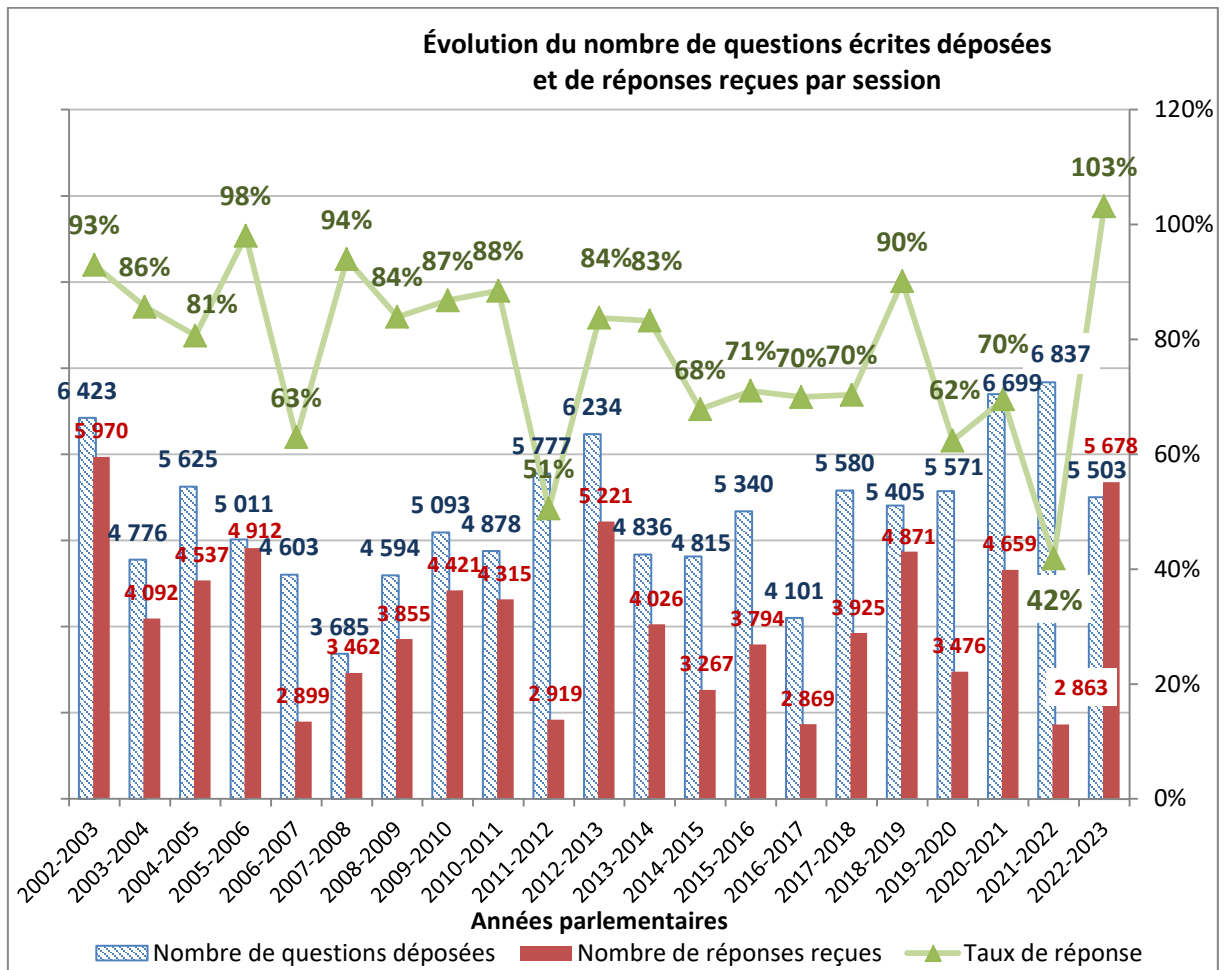
2020-2021		2021-2022		2022-2023	
Solidarités et santé	1 379	Transition écologique et cohésion des territoires	1 317	Intérieur et outre-mer	1 064
Économie, finances et relance	1 089	Santé et prévention	1 213	Transition écologique et cohésion des territoires	814
Transition écologique	656	Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	657	Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	784

2020-2021		2021-2022		2022-2023	
Intérieur	574	Intérieur et outre-mer	641	Santé et prévention	766
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	559	Agriculture et souveraineté alimentaire	438	Agriculture et souveraineté alimentaire	341
Agriculture et alimentation	509	Éducation nationale et jeunesse	329	Éducation nationale et jeunesse	315
Total des 6 ministères les plus interrogés	4 766	4 595		4 084	
Poids dans le total des questions écrites déposées	71 %	67 %		74 %	

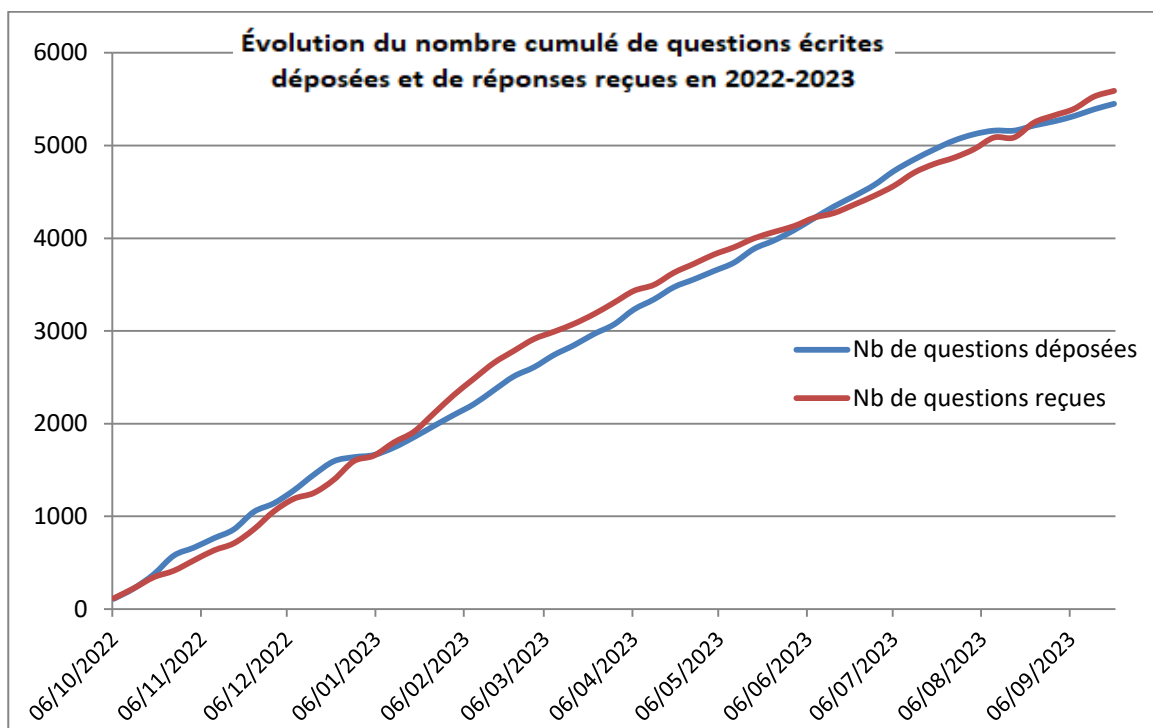
Pour le reste, il apparaît difficile de tracer une thématique plus précise des questions écrites, tant leur champ est vaste et divers, et fluctue en outre au gré des sujets à l'ordre du jour.

2. L'amélioration du taux de réponse aux questions écrites sous l'effet de la publication par le Sénat du « palmarès des ministres »

La publication sur le site Internet du Sénat du « palmarès des ministres » a certainement contribué à l'amélioration du **taux de réponse sur l'année parlementaire 2022-2023**. Il s'est établi au niveau historique de **103 %**, le nombre de réponses transmises durant l'année parlementaire (5 678) ayant été supérieur à celui des questions déposées (5 503). Le **taux de réponse sur la législature**, période traditionnellement retenue pour les analyses, **atteint 70 %** au 28 septembre 2023. À cette date, 2 533 questions écrites déposées restent en attente de réponse.

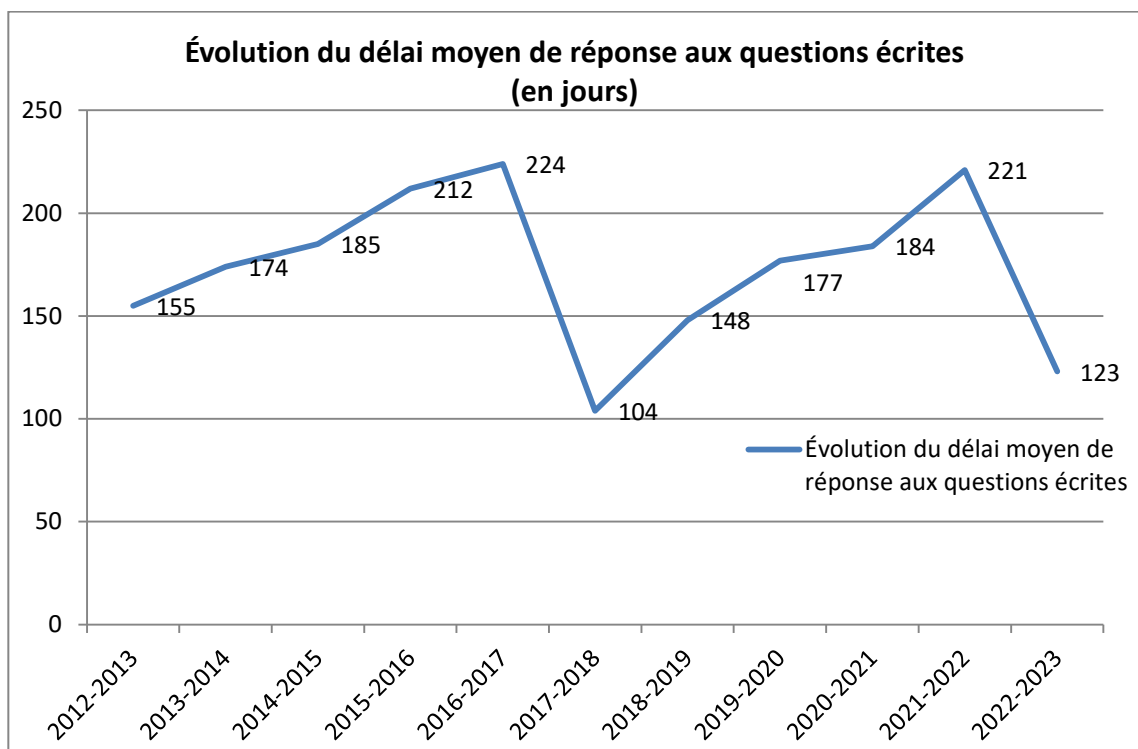


Comme l'indique le graphique ci-dessous, les nombres de questions déposées et de réponses reçues ont évolué à un rythme comparable, le nombre de réponses dépassant celui des questions en fin de session.



3. Des délais de réponse qui se réduisent mais restent trop longs

Le délai moyen de réponse s'est très nettement amélioré, certainement aussi grâce à la publication du palmarès, puisqu'il s'établit à **123 jours** en 2022-2023 contre 221 jours en 2021-2022 et 184 jours en 2020-2021. Un délai moyen inférieur n'a été constaté qu'une seule fois au cours des dix dernières sessions.



Ce délai moyen **reste** cependant **très supérieur –plus du double- au délai de deux mois prévu par le Règlement du Sénat**. 77 % des réponses (contre 83 % en 2021-2022) ont été apportées au-delà de ce délai, ce qui explique que le nombre de questions de rappel reste élevé (16 % des questions déposées).

Le délai moyen de réponse diffère sensiblement selon les ministères. Les délais varient de 23 à 170 jours d'un ministère à l'autre (45 à 328 en 2021-2022 et 47 à 446 en 2020-2021), sans que soit établie une correspondance directe avec le volume des questions à traiter de chaque ministère. À titre d'exemple, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a examiné 194 questions dans un délai moyen de 70 jours, alors que le ministère chargé de l'industrie n'a répondu qu'à 13 questions dans un délai moyen de 140 jours.

Au 28 septembre 2023, le taux de réponse dans les délais réglementaires atteint 16 %. L'ensemble de ces données figurent dans la synthèse ci-après.



Direction de la Séance

QUESTIONS ECRITES

Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs situation au 28/09/2023 sur la XVI^{ème} législature

Chiffres clés du Gouvernement

2 533

questions en attente de réponse sur les
8 439 questions posées par les Sénateurs
depuis le 30/06/2022

en diminution de

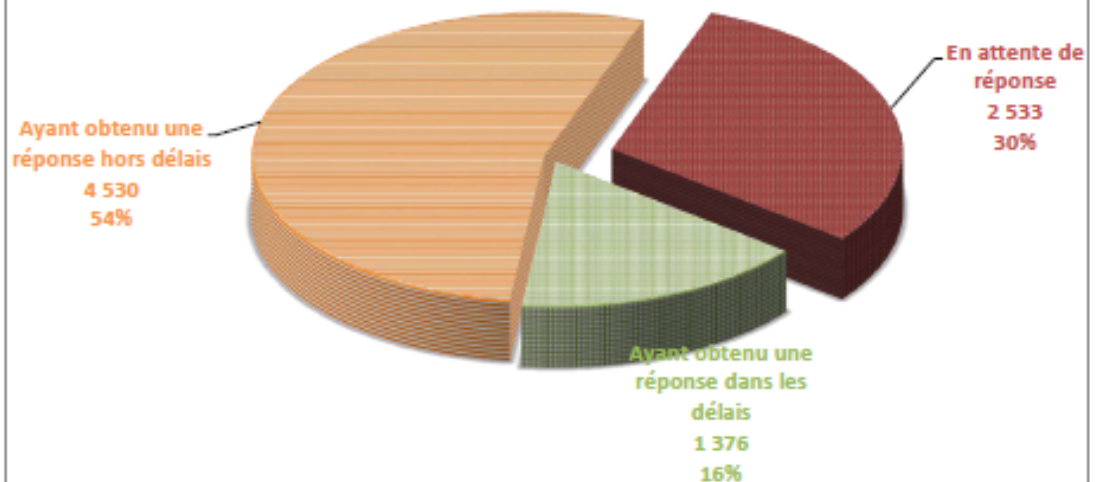
37

entre le 21/09/2023 et le 28/09/2023

Le nombre de questions en attente de réponse tient compte des questions retirées, caduques et réattribuées

	entre le et le	21/09/2023 28/09/2023 <small>(sur la dernière période)</small>	30/06/2022 28/09/2023 <small>(sur la législature)</small>
Nombre de questions ayant obtenu une réponse dans les délais (< 60 jours) <small>(après réattributions éventuelles)</small>		9	1 376
Taux de réponse dans les délais			16%
Nombre de questions ayant obtenu une réponse <small>(après réattributions éventuelles)</small>		88	5 906
Taux de réponse total			70%
Nombre de questions posées par les Sénateurs <small>(après retraits, caducité et réattributions)</small>		51	8 439

Répartition par statut des 8 439 questions posées par les Sénateurs (après retraits, caducité et réattributions)



Le classement de ministres, selon le taux de réponse apporté, sur la XVI^e législature, s'établit comme suit :



Direction de la Séance

QUESTIONS ÉCRITES
Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs
Situation au 28/09/2023 sur la XVIème législature

CLASSEMENT DES MINISTRES
SELON LE TAUX DE RÉPONSE

Classement par taux de réponse sur la législature du plus faible au plus élevé
 puis en cas d'égalité de la valeur entière du taux de réponse, par nombre de questions en attente de réponse du plus élevé au plus faible

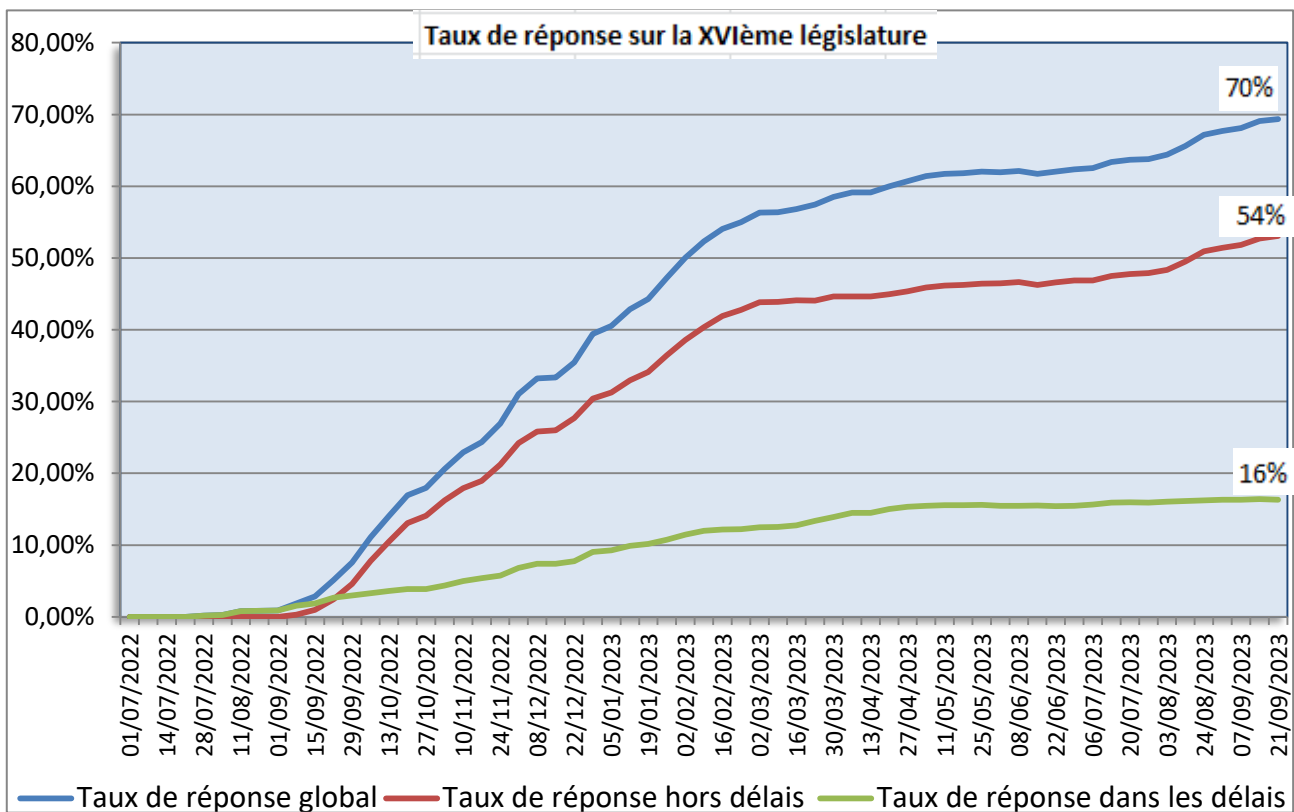
	Taux de réponse	Nombre de questions en attente de réponse	Nombre de questions ayant obtenu une réponse
Total Gouvernement	70%	2 533	5 906
1 Enseignement et formation professionnels	43%	33	25
2 Logement	49%	117	113
3 Solidarités et familles	55%	146	181
4 Numérique	59%	28	40
5 Comptes publics	62%	101	166
6 Santé et prévention	64%	391	682
7 Transports	64%	101	181
8 Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	65%	239	449
9 Personnes handicapées	65%	28	53
10 Jeunesse et service national universel	67%	4	8
11 Enseignement supérieur et recherche	68%	52	110
12 Industrie	68%	6	13
13 Éducation nationale et jeunesse	69%	128	279
14 Transformation et fonction publiques	69%	47	106
15 Enfance	69%	5	11
16 Égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations	70%	3	7
17 Intérieur et outre-mer	71%	281	685
18 Transition écologique et cohésion des territoires	71%	145	355
19 Travail, plein emploi et insertion	71%	82	196
20 Mer	71%	12	29
21 Biodiversité	72%	72	187
22 Organisation territoriale et professions de santé	72%	18	47
23 Agriculture et souveraineté alimentaire	74%	127	370
24 Collectivités territoriales et ruralité	75%	160	479
25 Commerce extérieur, attractivité et Français de l'étranger	75%	13	38
26 Justice	78%	62	226
27 Outre-mer	80%	1	4
28 Citoyenneté	80%	1	4
29 Petites et moyennes entreprises, commerce, artisanat et tourisme	82%	18	83
30 Armées	83%	6	29
31 Anciens combattants et mémoire	83%	6	30
32 Culture	84%	20	109
33 Transition énergétique	85%	41	224
34 Sports, jeux Olympiques et Paralympiques	88%	10	75
35 Europe et affaires étrangères	90%	27	243
36 Europe	96%	1	24
37 Première ministre	97%	1	32
38 Renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement	100%	0	1
39 Développement, francophonie et partenariats internationaux	100%	0	1
40 Relations avec le Parlement	100%	0	11

Plusieurs ministres ont amélioré de façon visible leurs performances après que l'insuffisance de leur taux de réponse a été rendue publique. C'est en particulier le cas du ministre de l'intérieur, qui est passé

de 15 % de réponses le 12 janvier 2023 à 70 % en fin de session, de la ministre de la transition énergétique (86 % contre 31 %), du garde des Sceaux (77 % contre 24 %) ou encore du ministre de l'économie (65 % contre 37 %).

Les ministres les plus interrogés se situent au centre du classement : au 28 septembre 2023 leur taux de réponse est compris entre 75 % pour le ministère de l'agriculture et 62 % pour le ministère de la santé et de la prévention (70 % pour le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 69 % pour le ministère de l'éducation nationale et 65 % pour le ministère de l'économie et des finances).

Si le taux de réponse globale n'a cessé d'augmenter depuis le début de la législature, le taux de réponse dans les délais, après avoir progressé, stagne désormais autour de 16 %.



Lorsque le délai de deux mois est dépassé, les sénateurs disposent des moyens suivants pour inciter les ministres à répondre :

- adresser une question de rappel. Sur les 897 questions de rappel déposées par 51 sénateurs en 2022-2023, (contre 653 en 2021-2022 et 755 en 2020-2021), 629 réponses ont été transmises, soit 70 % ;

- transformer une question écrite **restée sans réponse dans le délai réglementaire de deux mois en question orale**¹ ce qui permet au sénateur d'obtenir une réponse par son inscription à l'ordre du jour. Cette année,

¹ Cf. supra B du présent IV relatif aux questions orales

25 questions écrites ont ainsi été transformées (contre 40 l'année précédente et 22 en 2020-2021).

En outre les sénateurs insatisfaits peuvent rappeler le Gouvernement à son devoir de répondre dans les meilleurs délais par des questions écrites adressées au ministère chargé des relations avec le Parlement.

III. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES

A. UNE NETTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En **2022-2023**, **vingt-neuf** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

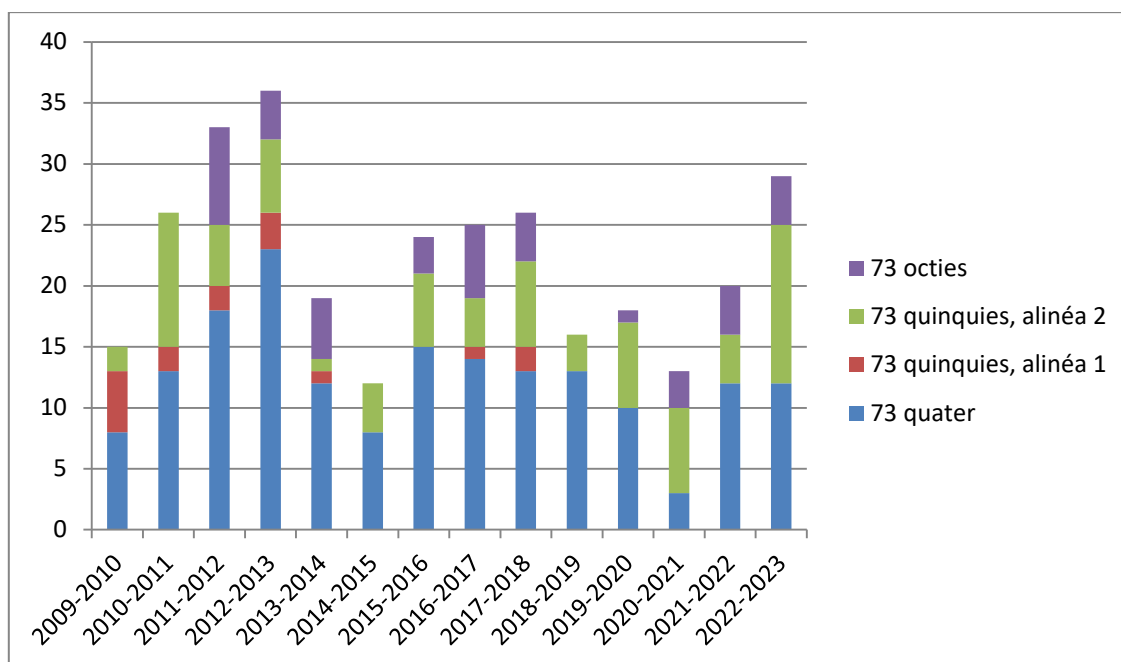
- **douze** par la commission des affaires européennes, en application de l'article *73 quater* du Règlement ;
- **aucune** par une commission permanente, en application de l'article *73 quinquies*, alinéa 1, du Règlement ;
- **treize** par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article *73 quinquies*,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

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

PPRE	Article 73 <i>quater</i>	Article 73 <i>quinquies</i>, alinéa 1	Article 73 <i>quinquies</i>, alinéa 2	Article 73 <i>octies</i>	Total
2009-2010	8	5	2	-	15
2010-2011	13	2	11	-	26
2011-2012	18	2	5	8	33
2012-2013	23	3	6	4	36
2013-2014	12	1	1	5	19
2014-2015	8	-	4	-	12
2015-2016	15	-	6	3	24
2016-2017	14	1	4	6	25
2017-2018	13	2	7	4	26
2018-2019	13	-	3	-	16
2019-2020	10	-	7	1	18
2020-2021	3	-	7	3	13
2021-2022	12	-	4	4	20
2022-2023	12	-	13	4	29

Le nombre total de propositions de résolution européenne déposées en 2022-2023 est le plus élevé depuis une décennie (+ 9 par rapport à l'année dernière soit une augmentation de 45 %). Il est également nettement supérieur à la moyenne des treize dernières années (21,8).

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



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

En 2022-2023, l'envoi, après leur dépôt initial, ou la transmission¹, après examen préalable de la commission des affaires européennes, aux **commissions permanentes** des propositions de résolution européenne déposées au cours de l'année par la commission des affaires européennes ou par des sénateurs s'est réparti ainsi² :

Commission des affaires économiques	6
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	3
Commission des affaires sociales	3
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	3
Commission de la culture	1
Commission des finances	-
Commission des lois	6

¹ Cf. article 73 quinquies, alinéa 2, du Règlement

² Six propositions de résolution déposées par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 73 quinquies, alinéa 2, du Règlement ont été retirées par leurs auteurs avant l'examen préalable de la commission des affaires européennes et n'ont donc pas fait l'objet d'un renvoi à une commission permanente. Par ailleurs, une proposition de résolution de même nature a été rejetée par la commission des affaires européennes lors de son examen préalable et n'a donc également pas fait l'objet d'un renvoi à une commission permanente.

3. L'auto-saisine de commission permanente sur un texte européen

L'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement prévoit qu'une commission compétente peut se saisir d'un texte européen dans un délai de quinze jours suivant sa publication. Elle dispose alors d'un mois pour statuer. De plus, toute proposition de résolution déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte européen lui est envoyée directement, sans examen préalable de la commission des affaires européennes.

Cette faculté accordée aux commissions permanentes, est cependant peu utilisée et peut ne pas donner lieu à une proposition de résolution. **Pour la cinquième année consécutive, aucune demande d'auto-saisine n'a été déposée par ce biais cette année.**

Auto-saisines des commissions compétentes

Année	Auto-saisine	Commission	Dépôt d'une PPRE
2012-2013	3	Aff. étrangères : 1	Aff. étrangères : 1
		Lois : 2	Lois : 2
2013-2014	1	Lois : 1	Lois : 1
2014-2015	-	-	-
2015-2016	-	-	-
2016-2017	1	Finances : 1	Finances : 1
2017-2018	2	Finances : 1	Finances : 1
		Lois : 1	Lois : 1
2018-2019	-	-	-
2019-2020	-	-	-
2020-2021	-	-	-
2021-2022	-	-	-
2022-2023	-	-	-

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

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

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

Pour l'année 2022-2023, 21 propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat et une a été adoptée en séance publique (contre 21 en 2021-2022, 9 en 2020-2021, 18 en 2019-2020, 15 dont 2

adoptées en séance publique en 2018-2019, 23 dont 2 adoptées en séance publique en 2017-2018, 24 dont une adoptée en séance publique en 2016-2017, 21 dont 2 adoptées en séance publique en 2015-2016, 12 dont 2 adoptées en séance publique en 2014-2015, 23 dont une adoptée en séance publique en 2013-2014, 32 dont 3 adoptées en séance publique en 2012-2013 ainsi qu'en 2011-2012).

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

En **2022-2023**, **vingt-et-une propositions** de résolution européenne, toutes déposées en 2022-2023, sont ainsi **devenues résolutions du Sénat sans avoir été examinées en séance**¹ (21 en 2021-2022, 9 en 2020-2021, 18 en 2019-2020, 13 en 2018-2019, 21 en 2017-2018, 23 en 2016-2017, 19 en 2015-2016, 10 en 2014-2015, 22 en 2013-2014 et 29 en 2012-2013). Il s'agit de :

- **douze propositions déposées en application de l'article 73 quater** : pour deux d'entre elles, la commission au fond a déposé un rapport et formellement adopté la proposition de résolution² ; 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 imparti³ ;

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

- **quatre propositions déposées en application de l'article 73 octies**, devenues résolutions sans dépôt de rapport de la commission des affaires européennes ni de la commission au fond. Il s'agissait en l'occurrence de quatre propositions de résolutions déposées au nom de la commission des affaires européennes.

2. Une proposition de résolution européenne examinée en séance plénière

En **2022-2023**, pour la première fois depuis l'année 2018-2019, **une proposition de résolution a été examinée et adoptée en séance publique**. Il s'agit de la proposition de résolution n° 197 (2022-2023) de MM. Jean-

¹ Article 73 quinquies, alinéa 3, du Règlement

² La proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, relative aux propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil portant réforme du marché de l'électricité de l'Union et la proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé - COM(2022) 197 final

³ Cf. articles 73 quinquies, alinéa 4, et 73 octies, alinéa 3, du Règlement

François RAPIN et François-Noël BUFFET, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), adoptée par le Sénat lors de sa séance du 8 février 2023, inscrite à l'ordre du jour à la demande du groupe Socialiste Écologiste et Républicain et du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Propositions de résolution européenne débattues en séance plénière

Année	Adoptées	Rejetées
2012-2013	3	-
2013-2014	1	-
2014-2015	2	-
2015-2016	2	-
2016-2017	1	1
2017-2018	2	-
2018-2019	2	-
2019-2020	-	-
2020-2021	-	-
2021-2022	-	-
2022-2023	1	0

IV. LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTIONS 34-1

Au cours de l'année 2022-2023, **32 propositions de résolution ont été déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution** (contre 18 l'an dernier et 21 lors de la session 2020-2021) et **11 ont été examinées en séance publique, dont 10 adoptées** (sur les 6 examinées en séance publique lors de la session dernière, 5 avaient été adoptées).

Deux des propositions examinées l'ont été durant une semaine d'initiative et neuf sur une semaine de contrôle. Une seule a été inscrite à l'ordre du jour dans le cadre d'un espace réservé¹.

Deux propositions de résolutions ont été examinées à la demande du Président du Sénat², quatre l'ont été à l'initiative conjointe des groupes

¹ Proposition de résolution pour le développement du transport ferroviaire adoptée au sein de l'espace réservé au groupe CRCE du 7 décembre 2022

² Proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à appliquer des sanctions à l'encontre de l'Azerbaïdjan et exiger son retrait immédiat du territoire arménien, à faire respecter l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020, et favoriser toute initiative visant à établir une paix durable entre les deux pays, adoptée le 15 novembre 2022 ;

Les Républicains et UC ou d'un seul de ces deux groupes. Les groupes CRCE et EST ont vu chacun deux propositions de résolution examinées à leur demande en séance publique. Enfin, une proposition de résolution a été examinée à la demande du groupe RDSE.

CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE

En dehors des questions, débats et résolutions, le contrôle parlementaire peut également revêtir trois formes qui ne sont pas liées à la séance publique : la présence des sénateurs au sein de divers organismes dans lesquels ils représentent leur assemblée ; l'avis rendu par les commissions compétentes sur les candidatures à certains postes ; la demande par le Parlement de rapports du Gouvernement sur un objet défini par la loi.

I. 2022-2023 : PEU DE DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES AVANT LE RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL

La vague de désignations de députés dans les organismes extraparlimentaires qui a suivi les élections législatives de juin 2022 a marqué le terme du régime transitoire de mise en application de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement (OEP) et à simplifier les modalités de leur nomination. Parmi les principaux apports de ce texte figuraient des dispositions destinées à permettre un meilleur respect de la parité entre les femmes et les hommes (art. 2 de la loi du 3 août 2018). L'Assemblée nationale et le Sénat devaient ainsi définir une méthodologie commune afin de garantir la parité dans le cadre des nominations au sein de ces organismes. L'article 86 de la loi avait fixé l'entrée en vigueur de ces règles aux premiers renouvellements des assemblées consécutifs à sa promulgation, soit aux élections sénatoriales de septembre 2020 et législatives de juin 2022.

Dès lors, à la suite du **renouvellement sénatorial de 2020**, date de mise en application de ces dispositions, **l'Assemblée nationale avait laissé le Sénat nommer librement dans les OEP**. Quand elle a procédé, pour l'essentiel à l'automne 2022, aux désignations consécutives aux élections législatives, l'Assemblée nationale avait à son tour la faculté de pourvoir les postes dans les OEP où aucun sénateur n'avait été désigné depuis l'entrée en vigueur de la loi.

D'après un décompte établi en mars 2023, **le Sénat a ainsi eu la primeur du choix dans la grande majorité des cas**, soit 112 sur 137.

A. LA PRÉPARATION DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL

Au cours des semaines précédant les élections du 24 septembre 2023, a été dressé au Sénat un inventaire de tous les postes susceptibles d'être à

pourvoir à compter du 2 octobre, de sorte que le Secrétariat général du Gouvernement dispose le moment venu de la base nécessaire à l'élaboration de la saisine.

En parallèle, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont tenus informés de leurs nominations respectives, afin que l'état des parlementaires siégeant dans les OEP tenu dans les deux chambres soit à jour et que la bonne application des règles relatives à la parité soit assurée.

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

L'essentiel des mouvements dans les OEP coïncidant avec un renouvellement sénatorial, il n'est pas étonnant qu'un faible nombre de nominations (11) soient intervenues au cours de la session. Parmi elles, neuf incombaient au Président du Sénat.

C'est ici l'occasion de relever que, si la durée du mandat des sénateurs correspond dans la plupart des OEP à celle du mandat sénatorial, il peut arriver que s'appliquent des règles spécifiques.

Ainsi a-t-il fallu renouveler en 2022-2023, par exemple, un poste au Conseil national de la transition écologique, instance dont les membres sont nommés pour trois ans ou un poste au conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, où le mandat est ouvert pour cinq ans.

Au 30 septembre 2023, 878 mandats étaient exercés par des sénateurs dans 187 organismes différents.

Évolution de la représentation du Sénat au sein des organismes extraparlimentaires (2006-2023)

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes¹	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2004-2005	20	151	333 (263/70)	129
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
2010-2011	17	187	369 (309/60)	83
2011-2012	17	188	386 (303/73)	266

¹ L'effectif total résulte du solde de la création et de la suppression d'OEP au cours de la période considérée.

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes ¹	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2012-2013	13	196	396 (314/82)	77
2013-2014	8	179	383 (296/87)	51
2014-2015	19	179	372 (285/87)	281
2015-2016	7	182	382 (297/85)	49
2016-2017	29	193	567 (474/93)	18
2017-2018	5	184	637 (548/91)	446
2018-2019	7	190	703 (654/49)	255
2019-2020	4	189	685 (618/67)	27
2020-2021	5	180	604 (578/26)	456
2021-2022	9	186	880 (768/112)	295
2022-2023	1	187	878 (771/107)	11

C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Alors que neuf OEP avaient été formellement créés au cours de l'année 2021-2022, un seul a été ajouté en 2022-2023 à la liste commune au Gouvernement et aux deux assemblées. Une telle modération dans l'institution de nouveaux OEP, exceptionnelle, semble s'inscrire dans le mouvement de rationalisation de la gestion de ces structures, engagé depuis la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 précitée.

Organisme extraparlamentaire créé en 2022-2023

Numéro	Organisme	Base légale	Commission
410	Conseil national de l'adoption	Art. L. 147-12 du code de l'action sociale et des familles	Affaires sociales

Aucune suppression d'OEP n'est par ailleurs à signaler pour l'année sous revue.

II. UNE ANNÉE HISTORIQUE POUR LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF

A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

Au cours de l'année 2022-2023, a été mise en œuvre à **vingt-deux reprises** la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution suivant laquelle la commission permanente compétente est appelée à se prononcer par un vote sur la candidature pressentie pour l'un des emplois ou fonctions cités dans la Constitution ou énumérés dans le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010¹.

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, une candidature présentée par l'exécutif a été rejetée.

Le 12 avril 2023, en effet, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est opposée, par 24 voix contre et 12 voix, à la candidature de M. Boris RAVIGNON à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La commission compétente de l'Assemblée nationale a rendu un avis dans le même sens (20 voix pour et 33 voix contre). **Au total, le nombre des votes négatifs réunis dans les commissions des deux assemblées a dépassé le seuil des trois cinquièmes des suffrages exprimés, soit 57 voix contre sur 89 suffrages exprimés.**

Le renouvellement, en mars 2023, du conseil d'administration de l'ADEME avait justifié une nouvelle consultation des deux commissions compétentes du Parlement, alors que, au mois de décembre 2022 déjà, cette même candidature avait fait l'objet d'un avis défavorable de la part de la commission de l'aménagement du territoire du Sénat (10 voix pour, 16 voix contre), compensé par le vote favorable émis alors par la commission de l'Assemblée nationale.

Il est arrivé cinq autres fois pendant l'année sous revue que la commission du Sénat exprime un avis défavorable, sans que les conditions fixées par l'article 13 de la Constitution soient réunies pour empêcher la nomination.

¹ Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Candidat	Fonction	Commission	Date de l'audition au Sénat	Avis de la commission du Sénat	Avis de la commission de l'Assemblée nationale
M. Luc RÉMONT	Présidence d'EDF	Affaires économiques	26/10/2022	Favorable (26 voix pour, 19 voix contre)	Favorable (32 voix pour, 29 voix contre)
Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI	Présidence de l'Autorité des marchés financiers	Finances	18/10/2022	Favorable (20 voix pour, 1 voix contre)	Favorable (35 voix pour, 27 voix contre)
M. Jean CASTEX	Présidence de la RATP	Aménagement du territoire	08/11/2022	Favorable (18 voix pour, 8 voix contre)	Favorable (34 voix pour, 19 voix contre)
M. Stanislas BOURRON	Direction générale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires	Aménagement du territoire	02/11/2022	Favorable (22 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (36 voix pour, 1 voix contre)
M. Boris RAVIGNON	Présidence du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Aménagement du territoire	14/12/2022	Défavorable (10 voix pour, 16 voix contre)	Favorable (19 voix pour, 17 voix contre)
M. Éric LOMBARD	Direction générale de la Caisse des dépôts et consignations	Finances	10/01/2023	Favorable (19 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (30 voix pour, aucune voix contre)

Candidat	Fonction	Commission	Date de l'audition au Sénat	Avis de la commission du Sénat	Avis de la commission de l'Assemblée nationale
M. Patrice VERGRIETE	Présidence de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	Aménagement du territoire	10/01/2023	Favorable (25 voix pour, 5 voix contre)	Favorable (30 voix pour, 6 voix contre)
M. Robert OPHÈLE	Présidence de l'Autorité des normes comptables	Finances	25/01/2023	Favorable (19 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (27 voix pour, 3 voix contre)
M. Didier SAMUEL	Présidence de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale	Culture	26/01/2023	Défavorable (2 voix pour, 14 voix contre)	Favorable (28 voix pour, 4 voix contre)
Mme Élisabeth GUIGOU	Membre du Conseil supérieur de la magistrature	Lois	01/02/2023	Défavorable (2 voix pour, 29 voix contre)	Favorable (25 voix pour, 6 voix contre)
M. Patrick TITIUN	Membre du Conseil supérieur de la magistrature	Lois	01/02/2023	Défavorable (6 voix pour, 20 voix contre)	Favorable (18 voix pour, 6 voix contre)
Mme Dominique LOTTIN	Membre du Conseil supérieur de la magistrature (candidate du président du Sénat)	Lois	01/02/2023	Favorable (22 voix pour, 7 voix contre)	–

Candidat	Fonction	Commission	Date de l'audition au Sénat	Avis de la commission du Sénat	Avis de la commission de l'Assemblée nationale
M. Patrick WACHSMANN	Membre du Conseil supérieur de la magistrature (candidat du président du Sénat)	Lois	01/02/2023	Défavorable (11 voix pour, 12 voix contre)	–
M. Nicolas DUFOURCQ	Direction générale de la SA Bpifrance	Finances	08/02/2023	Favorable (17 voix pour, 1 voix contre)	Favorable (31 voix pour, 4 voix contre)
M. Boris RAVIGNON	Présidence du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Aménagement du territoire	12/04/2023	Défavorable (12 voix pour, 24 voix contre)	Défavorable (20 voix pour, 33 voix contre)
M. Gilles ANDRÉANI	Présidence de la Commission du secret de la défense nationale	Affaires étrangères	12/04/2023	Favorable (26 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (32 voix pour, aucune voix contre)
M. Lionel COLLET	Présidence de la Haute autorité de santé	Affaires sociales	12/04/2023	Favorable (21 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (27 voix pour, 6 voix contre)
M. Jean-François DELFRAISSY	Présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Affaires sociales	10/05/2023	Favorable (20 voix pour, 2 voix contre)	Favorable (27 voix pour, 13 voix contre)

Candidat	Fonction	Commission	Date de l'audition au Sénat	Avis de la commission du Sénat	Avis de la commission de l'Assemblée nationale
M. Marc PAPINUTTI	Présidence de la Commission nationale du débat public	Aménagement du territoire	03/05/2023	Défavorable (8 voix pour, 28 voix contre)	Favorable (30 voix pour, 22 voix contre)
M. Olivier THIBAUT	Direction générale de l'Office français de la biodiversité	Aménagement du territoire	24/05/2023	Favorable (34 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (38 voix pour, 10 voix contre)
Mme Laurence BORIE-BANCEL	Présidence de la Compagnie nationale du Rhône	Affaires économiques	14/06/2023	Favorable (23 voix pour, aucune voix contre)	Favorable (24 voix pour, aucune voix contre)
M. Sylvain WASERMAN	Présidence du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Aménagement du territoire	05/07/2023	Favorable (28 voix pour, 4 voix contre)	Favorable (46 voix pour, 6 voix contre)

La tendance, signalée au cours de l'année 2021-2022, **à la vacance prolongée dans certains postes s'est confirmée**. L'Autorité de régulation des transports constitue le cas le plus emblématique. Depuis juillet 2022 et la fin du mandat de M. Bernard ROMAN, la présidence de cette instance est en effet vacante. Si les deux assemblées ont été saisies, en février 2023, d'une candidature pour cette fonction, **la personnalité pressentie s'est cependant désistée - fait inédit** - l'avant-veille de son audition au Sénat. Aucun autre nom n'a depuis lors été proposé par l'exécutif.

B. LES AUDITIONS SIMPLES

Cinq auditions simples, sans vote, préalables à leur nomination, de candidats à certains postes (président, directeur général et directeur de certaines instances) **ont été organisées au cours de l'année sous revue**, conformément à la procédure prévue pour l'essentiel par le code de la santé publique et le code monétaire et financier.

En 2022-2023, seule a été concernée la commission des affaires sociales.

Le 11 janvier 2023, elle a entendu, au titre de l'article L. 1418-3 du code de la santé publique, Mme Marine JEANTET, avant sa nomination comme directrice générale de l'Agence de la biomédecine.

Le 1^{er} février 2023, elle a entendu, au titre de l'article L. 1413-10 du code de la santé publique, Mme Caroline SEMAILLE, avant sa nomination comme directrice générale de l'Agence nationale de santé publique.

Le 22 mars 2023, elle a entendu, au titre de l'article L. 1313-4 du code de la santé publique, M. Patrick DEHAUMONT, avant sa nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Le 10 mai 2023, elle a entendu, au titre de l'article L. 1413-9 du code de la santé publique, Mme Sylvie LEMMET, avant sa nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de santé publique.

Le 12 juillet 2023, elle a entendu, au titre de l'article L. 1142-22 du code de la santé publique, M. François TOUJAS, avant sa nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.

III. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT TOUJOURS EN PROGRESSION

Les rapports du Gouvernement au Parlement constituent une catégorie atypique de documents. Ces documents sont établis et transmis par le Gouvernement **à la demande du législateur**, en application d'une disposition législative expresse qui fixe le contenu du rapport et le délai dans lequel ce dernier doit être transmis. Les sénatrices et les sénateurs sont informés de la réception de ces rapports par la direction de la Séance qui les transmet aux commissions concernées ainsi qu'à la direction de la Bibliothèque et des Archives.

Les rapports au Parlement relèvent de trois catégories :

- les **rapports « uniques »**, tel le rapport relatif aux impacts sanitaires et environnementaux de certains usages de matières plastiques biosourcées, biodégradables et compostables, transmis le 2 février 2023 en application de l'article 84 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ; ils portent sur un objet particulier précis ;

- les **rapports « périodiques »**, tel le rapport annuel de la condition militaire, appelés à être remis à échéances régulières ;

- les **rapports** déposés en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, aux termes duquel « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la **mise en application de cette loi** », en mentionnant les textes réglementaires publiés, les circulaires, ainsi que les textes d'application encore attendus assortis des motifs de l'inaction du pouvoir réglementaire.

Certains textes récents ont aussi prévu la transmission aux assemblées parlementaires ou à leurs commissions compétentes de divers tableaux, avenants ou contrats.

À l'exception de l'année parlementaire 2021-2022, qui avait enregistré une diminution de 5,7 % du nombre de rapports au Parlement déposés en raison de la période électorale du printemps, **le taux de transmission de rapports au Parlement est en constante augmentation depuis plus de dix ans**. L'année parlementaire 2022-2023 atteint un **nouveau record avec 146 rapports déposés** :

- **55 rapports uniques** (- 8 par rapport à 2021-2022) ;

- **42 rapports périodiques** (- 9 par rapport à 2021-2022) ;

- **49 rapports** (+ 30 par rapport à 2021-2022), en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, relatifs à la **mise en application réglementaire des textes législatifs**. L'inflation de cette année parlementaire est ainsi directement liée à l'augmentation de 250 % du nombre de rapports déposés dans cette catégorie.

Le dernier rapport de contrôle de l'application des lois, établi au 31 mars 2023, note que : « *Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi s'améliore, passant de 21 % en 2020-2021 à 36 % en 2021-2022 (48 rapports rendus sur 132 prévus). Cette amélioration rompt avec la dégradation constatée l'année dernière. Ce taux s'établissait à 28 % en 2019-2020 et à 21% en 2020-2021* »¹.

¹ Rapport d'information de Mme Pascale GRUNY, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, n° 636 (2022-2023)

Malgré cette progression, la volonté du législateur n'est pas toujours parfaitement respectée, faute du dépôt de tous les rapports demandés ou de leur transmission tardive, voire incomplète, alors même que le Sénat exerce une vigilance toute particulière pour limiter l'insertion de demandes de rapport dans les textes législatifs.

Le rapport sur l'application des lois indique à ce titre que : « (...) près de 2/3 des rapports demandés au Gouvernement ne sont pas remis ».

« Par ailleurs, les différences restent très importantes selon le périmètre retenu. Ainsi, aucun des rapports prévus pour être remis à la commission des affaires sociales et à la commission des affaires économiques n'a été rendu. Le taux de remise des rapports se dégrade pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (25 % contre 40 % l'année dernière) et pour la commission des finances (31 % contre 38 % l'année dernière). En revanche, ce taux de rendu s'améliore pour les commissions des lois (61 % contre 50 %) et - dans une moindre mesure car la part reste très faible - pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (14 % contre 4 %). »

Rapports déposés par session
(2013-2014/2022-2023)

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
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
2019-2020	28	71	28	127
2020-2021	42	83	16	141
2021-2022	51	63	19	133
2022-2023	42	55	49	146
Moyenne des 10 dernières années parlementaires				119

CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

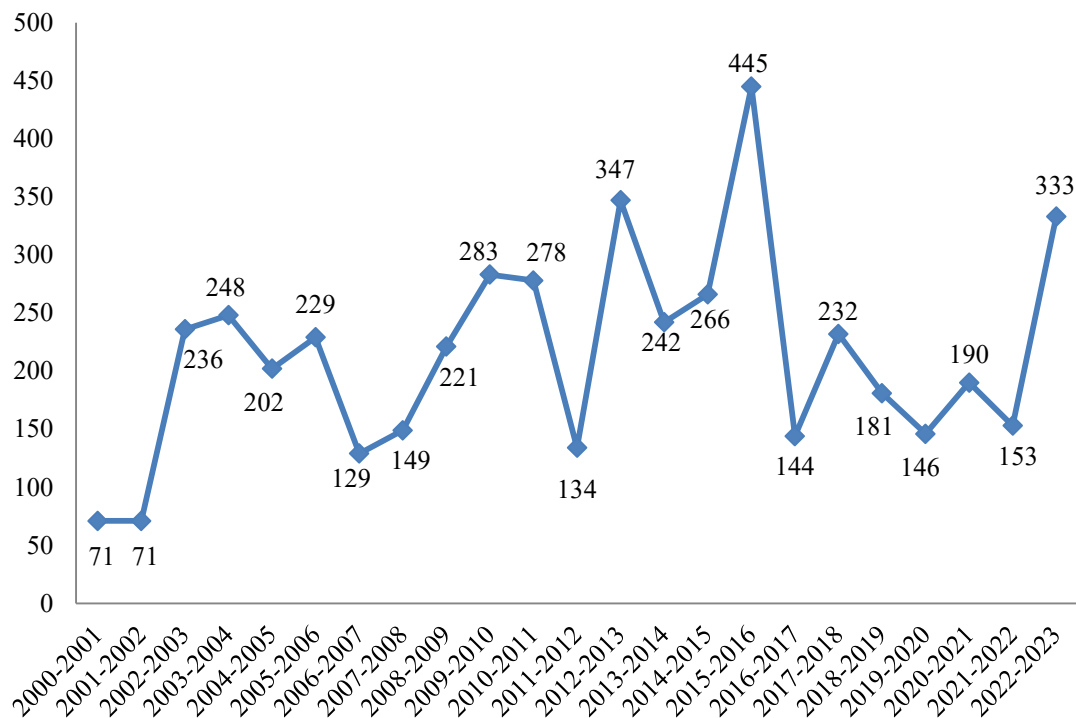
I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. UNE HAUSSE DE 118 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, le Sénat a procédé à **333 scrutins publics**, soit un nombre significativement supérieur à la moyenne observée pour les quinze années précédentes (227 scrutins par an entre 2007 et 2022). Cette hausse du nombre de scrutins s'explique en grande partie par l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023, lequel portait la réforme des retraites. **En effet, ce texte a généré à lui seul 114 scrutins publics, soit presque autant de scrutins que lors de certaines sessions (146 en 2016-2017).**

De fait, la session 2022-2023 est la **troisième session comptant le plus de scrutins depuis 2000**, derrière les sessions 2012-2013 (347 scrutins) et 2015-2016 (445 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, d'autre part, les scrutins demandés par les commissions, les groupes politiques et le Gouvernement.

Cette année se caractérise par **une diminution de la part des scrutins de droit**, qui représentent 7,8 % du total des scrutins, contre 14 % en 2021-2022. En revanche, après trois sessions au cours desquelles le nombre de scrutins solennels avait fortement diminué en raison des restrictions sanitaires en 2019-2020 et 2020-2021, puis de la suspension des travaux en raison des élections législatives et présidentielle en 2021-2022, le nombre de scrutins solennels retrouve un niveau comparable à celui de la session 2018-2019 avec huit scrutins solennels cette année (contre sept en 2018-2019).

Caractéristiques des scrutins publics sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2023

	Année 2022-2023		Année 2021-2022		Année 2020-2021		Triennat 2020-2023		Triennat 2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Scrutins publics	333	-	153	-	190	-	225	-	187	-
dont :										
- scrutins de droit	27	8%	22	14 %	37	19 %	28	13%	25	13 %
<i>dont scrutins à la tribune</i>	1	ε	0	-	0	-	1	ε	1	ε
- scrutins demandés	306	92%	131	86 %	153	81 %	197	87%	162	87 %

1. L'origine des demandes de scrutins publics

Après une forte augmentation en 2021-2022, la part des demandes de scrutin émanant des commissions est fortement en baisse cette année. En effet, avec 28 demandes de scrutin, cette proportion diminue en 2022-2023, atteignant 8,4 % de l'ensemble des scrutins demandés contre 30,5 % l'an dernier.

Répartition des scrutins demandés par auteur de la demande ¹	Année 2022-2023		Année 2021-2022		Année 2020-2021		Triennat 2020-2023		Triennat 2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Commissions	28	9%	40	31 %	18	12 %	29	15%	43	27 %
Groupes politiques	280	91%	90	69 %	134	88 %	168	85%	116	73 %
Gouvernement	0	-	1	ε	1	ε	< 1	ε	< 1	ε

¹ Proportion en % entre commissions et groupes politiques. Un même scrutin peut être demandé par la commission et par un ou plusieurs groupes politiques.

Répartition des scrutins demandés par auteur de la demande ¹	Année		Année		Année		Triennat		Triennat	
	2022-2023		2021-2022		2020-2021		2020-2023		2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Conférence des Présidents (scrutins solennels)	6		1		3		3		5	

280 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique, ce qui est supérieur à la moyenne constatée sur le triennat 2017-2020 (116).

Le tableau suivant recense les demandes de scrutin par groupe politique, un même scrutin pouvant être demandé par plusieurs groupes à la fois.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2023**

	Triennat 2020-2023		Triennat 2017-2020		Année 2022-2023		Année 2021-2022		Année 2020-2021	
	moyenne	en %	moyenne	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1)	191		125		306		110		157	
Les Républicains	79	41 %	43	34 %	105	34 %	52	47 %	80	51 %
SOCR puis SER	31	16 %	19	15 %	50	16 %	24	22 %	19	12 %
UC	9	5 %	9	7 %	11	4 %	5	5 %	10	6 %
LaREM puis RDPI	7	4 %	13	10 %	9	3 %	10	9 %	3	2 %
RDSE	2	1 %	6	5 %	3	1 %	1	1 %	1	1 %
CRCE	39	21 %	34	27 %	75	25 %	11	10 %	32	20 %
Les Indépendants	2	1 %	1	1 %	5	2 %	1	1 %	1	1 %
EST	22	11 %	-	-	48	16 %	6	5 %	11	7 %

(1) Comme pour l'année 2021-2022, le total des demandes de scrutins pour l'année 2022-2023 (306 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (280 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

En 2022-2023, les groupes Les Républicains et communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ont été, comme lors des précédentes sessions, les principaux demandeurs de scrutins avec respectivement 34 % et

25 % des scrutins demandés. En revanche, on peut noter que, dans le cadre de l'examen du PLFRSS pour 2023, ces équilibres traditionnels ont été bouleversés, puisque sur les 109 scrutins demandés par les groupes sur ce texte, le groupe Les Républicains n'a été à l'origine que de 7 scrutins (6 % des scrutins demandés sur ce texte) contre 59 pour le groupe CRCE (54 %), 30 pour le groupe SER (28 %) et 25 pour le GEST (23 %).

2. Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2022-2023 :

- **200 scrutins** ont porté sur des **amendements ou des sous-amendements** ;
- **43 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **70 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**² ;
- **20 scrutins, dont 11 de droit**, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission).

En outre, parmi ces 333 scrutins, 181 ont concerné des **textes financiers**. Trois d'entre eux ont en effet concentré la quasi-intégralité de ces scrutins : le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (114 scrutins), le projet de loi de finances pour 2023 (37 scrutins) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (23 scrutins).

Ce nombre est en très nette hausse par rapport aux sessions 2021-2022, au cours de laquelle 46 scrutins ont porté sur des textes financiers, et 2020-2021, au cours de laquelle seuls 28 scrutins avaient eu lieu sur ces textes.

3. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Neuf textes ont fait l'objet d'un nombre de scrutins supérieur à cinq (contre cinq seulement l'année dernière), concentrant ainsi à eux seuls plus des deux tiers de la totalité des scrutins (68,8 %) :

Texte	Scrutins
Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023	114 ³

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics portant sur les crédits d'une mission ou d'un compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

² Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur la troisième partie et la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur la première partie du projet de loi de finances, ainsi que sur la première partie du projet de loi de financement rectificative pour 2023.

³ Dont 1 scrutin sur la motion référendaire.

Texte	Scrutins
Projet de loi de finances pour 2023	37
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023	23
Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables	17
Projet de loi relatif à l'industrie verte	10
Proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France	8
Proposition de loi visant à protéger le groupe EDF d'un démembrement	7
Proposition de loi visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux	7
Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé	7

Par conséquent, le nombre de scrutins s'est concentré sur deux mois particuliers, le mois de mars 2023 (122 scrutins) marqué par l'examen du PLFRSS pour 2023 ainsi que le mois de novembre 2022 (76 scrutins) caractérisé par l'examen du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

Depuis l'année 2017-2018, les groupes politiques sont invités à renseigner les délégations de vote des sénateurs via l'**application ADele**. Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, les groupes politiques ont déposé 3 599 délégations de vote pendant la session ordinaire et 253 pendant la session extraordinaire de juillet, soit un total de **3 852 délégations** : il s'agit d'une augmentation de 29 % par rapport à l'année précédente (2 991 délégations de vote enregistrées). Cette hausse s'explique surtout par le fait que la session précédente avait été marquée par l'interruption des travaux en séance publique en raison des élections présidentielle et législatives et par l'organisation d'un seul scrutin public solennel.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

Destination des délégations de vote	Triennat 2020-2023 (moyenne)	Triennat 2017-2020 (moyenne)	Session 2022-2023	Session 2021-2022	Session 2020-2021	Variation annuelle
Commissions permanentes et affaires européennes	3 171	2 594	3 054	2 792	3 667	+ 9 %
Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI)	98	142	109	61	123	+ 79%
Délégations	45	55	48	42	46	+14 %
OPECST	0	4	0	0	0	-
Séance publique	306	306	641	96	182	+ 571 %
TOTAL	3 620	3 101	3 852	2 991	4 018	+ 28 %

Sur le total des 3 852 délégations de vote, 3 102 délégations soit 80,5 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Ces instances restent donc les destinataires principales de la procédure. **En séance publique, le nombre de délégations de vote représente 16,6 % de l'ensemble des délégations de vote, contre 3,2 % en 2021-2022, 4,5 % en 2020-2021 et 7 % en 2019-2020.** Ce taux se rapproche toutefois de la tendance observée avant la période d'urgence sanitaire, puisqu'il atteignait 13 % en 2018-2019.

Les commissions permanentes restent les destinataires principales de la procédure avec 3 054 délégations de vote (dont 230 délégations pour la commission des affaires européennes). Les structures temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 109 délégations de vote. Enfin, 48 délégations de vote ont été adressées aux délégations.

CHAPITRE VIII

LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT

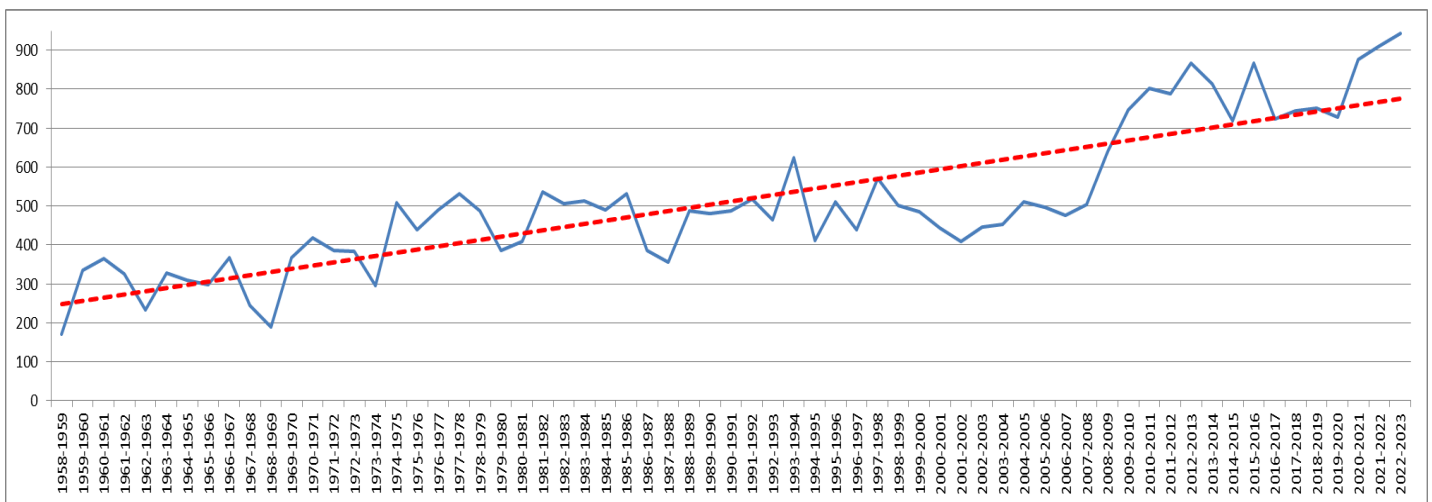
I. UNE NOUVELLE ANNÉE RECORD EN DÉPÔTS EN DÉPIT DE SESSIONS EXTRAORDINAIRES RÉDUITES

Avec 943 dépôts de documents parlementaires (+ 3,6 % par rapport à l'année dernière), la session 2022-2023 est marquée par **un record absolu du nombre de dépôts au cours d'une même année parlementaire sous la V^e République** : le précédent record - 910 - avait été établi lors de la précédente session 2021-2022. Ce dernier a été battu dès le 14 août 2023 (à 49 jours du terme de la session).

Le mois de juin 2023 fut le mois le plus prolifique en dépôts de la V^e République, avec 155 dépôts. Ce nombre s'explique par une très forte activité législative (39 rapports législatifs) et de contrôle (35 rapports d'information) de la part des commissions et des délégations, combinée à de nombreuses initiatives législatives (42 propositions de loi et de résolutions).

Nombre de dépôts par année parlementaire sous la V^e République

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce record, alors même que le



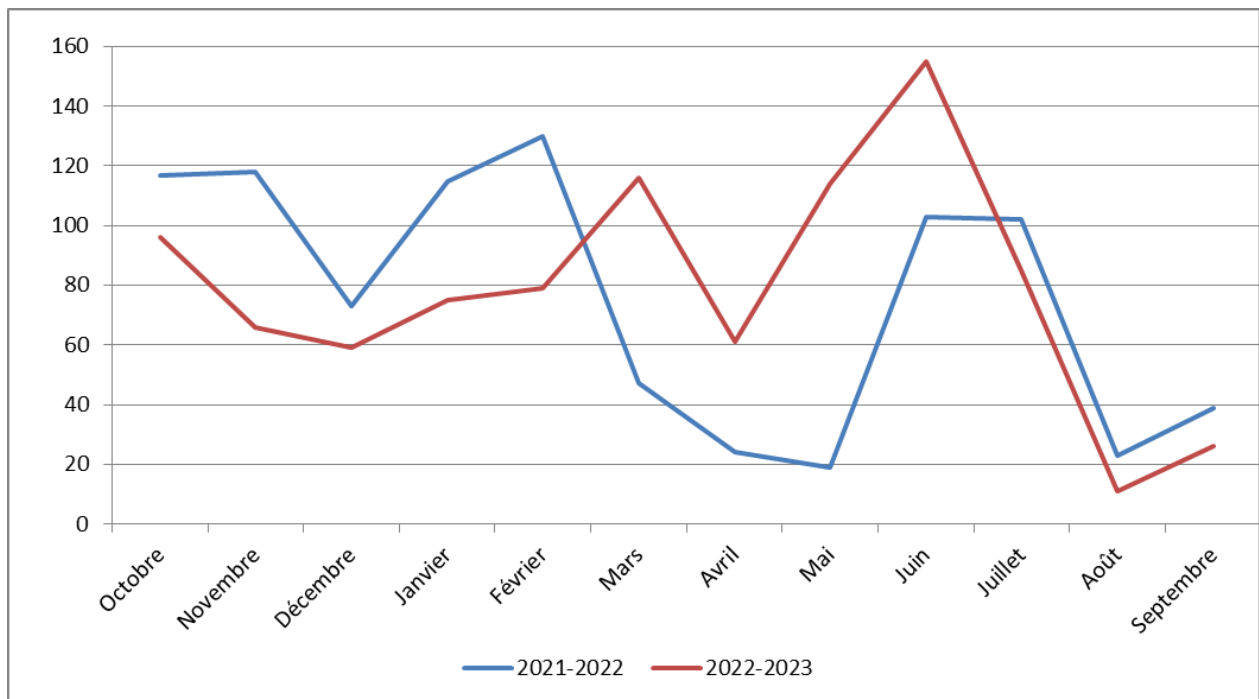
Sénat n'a été réuni en session extraordinaire qu'au mois de juillet - et pour un ordre du jour réduit - en raison des élections sénatoriales de septembre 2023 :

- **Le nombre de propositions de loi n'a jamais été aussi élevé**, avec 307 dépôts. Il est en forte augmentation (+ 24 %) par

rapport à celui de la session 2021-2022 (248 dépôts), qui constituait déjà un record ;

- Un sénateur, M. Jean Louis MASSON, a déposé 44 textes (42 PPL et 2 PPR) au cours de la seule session 2022-2023, ce qui représente le **record absolu du nombre de dépôts par un même sénateur sur une session sous la V^e République**. Il a battu son propre record, établi lors de la session 2020-2021 (28 dépôts) ;
- **Le nombre de propositions de résolution déposées par les sénateurs est en forte augmentation** (72 contre 47 en 2021-2022, soit 53 % d'augmentation). Ce phénomène concerne notamment les PPR déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution (32 contre 18, soit 78 % d'augmentation) et les PPRE déposées en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, dont le nombre a plus que triplé (13 contre 4, soit + 225 %).

Répartition mensuelle des dépôts



On recense trois mois avec plus de 100 dépôts¹ contre six lors de la session 2021-2022, ce qui constitue un record. La session 2021-2022 avait néanmoins connu une baisse importante du nombre de dépôts entre mars et juin en raison de la période électorale, ce qui explique que la session 2022-2023 soit malgré tout plus riche en dépôts sur l'ensemble de la session.

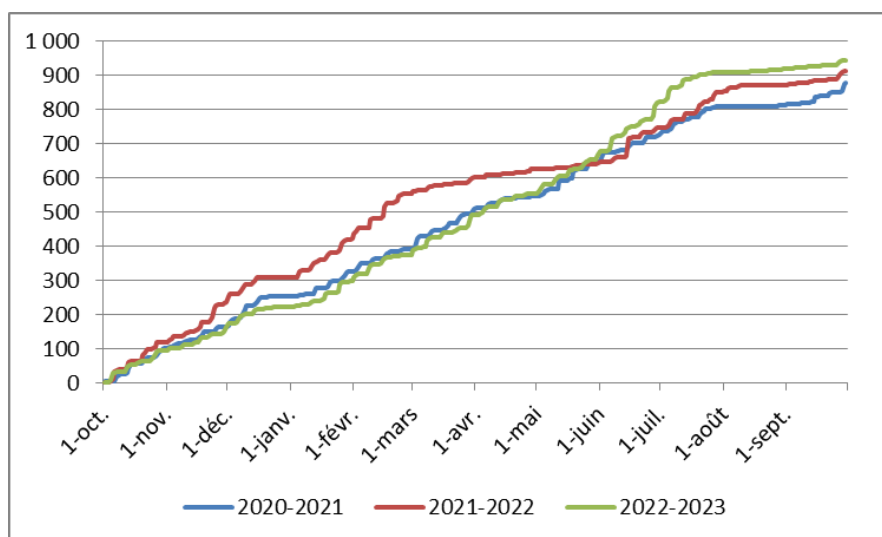
¹ 116 en mars ; 114 en mai ; 155 en juin

Le nombre de dépôts a été supérieur ou égal à 20 au cours de quatre journées (contre six en 2021-2022) :

- le mercredi 7 juin 2023 : 29 dépôts ;
- le mercredi 28 juin 2023 : 27 dépôts ;
- le mercredi 29 mars 2023 : 22 dépôts ;
- le mercredi 25 janvier 2023 : 20 dépôts.

Le record absolu du nombre de dépôts sur une même session est battu pour la troisième année consécutive : il avait été établi à 877 lors de la session 2020-2021 (le précédent record datait de la session 2015-2016 avec 867 dépôts), puis à 910 lors de la session 2021-2022 et donc, à 943 au cours de la session 2022-2023.

La courbe d'évolution du nombre de dépôts tout au long de l'année montre que la dynamique suivie lors de la session 2022-2023 est très similaire à celle de la session 2020-2021, à l'exception du mois de juin au cours duquel le nombre de dépôts fut beaucoup plus élevé en 2023 (155 dépôts) qu'en 2021 (102 dépôts). En revanche, comme rappelé précédemment, la dynamique des dépôts avait été très élevée dans la première moitié de la session 2021-2022, avant de connaître une forte baisse en fin de session, en raison de la période électorale ; il y a ainsi eu 2 fois plus de dépôts en juin 2023 (155) qu'en juin 2022 (78).



II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS

Plusieurs tendances se dégagent dans l'analyse des dépôts de la session :

- les **propositions de loi**, déposées par les sénateurs et celles transmises par l'Assemblée nationale, comptent pour une **part significative** de l'activité relative aux dépôts (elle est plus importante encore que l'année dernière, passant de 27 % à 33 % des documents parlementaires déposés) ; leur nombre est en hausse par rapport à l'année parlementaire précédente (307 dépôts contre 248, soit une hausse de 23,8 %) et en **très nette progression** par rapport aux années parlementaires antérieures (223 en 2020-2021, 197 en 2019-2020, 200 dépôts en 2018-2019 et 174 en 2017-2018) ;

- l'intensification de l'initiative parlementaire se traduit en outre par une **hausse notable** du nombre de dépôts de propositions de résolution (72 dépôts contre 47 l'année précédente, soit une hausse de 53,2 %) **pour atteindre également un niveau inédit** ;

- le nombre de **rapports d'information** connaît une **légère baisse** par rapport à l'année parlementaire précédente (130 dépôts contre 141 pour l'année 2021-2022), aussi bien en volume (- 7,8 %) qu'en proportion du nombre de dépôts (- 1 point) ; cette tendance est en partie liée au redépôt, l'année précédente, des 24 avis budgétaires adoptés en commission sous la forme de rapports d'information, après le rejet, par le Sénat de la première partie du projet de loi de finances pour 2022 ;

- la part des **projets de loi** est en revanche **en forte diminution**, avec une baisse de 31 % en volume et en proportion de 9 points. Cette évolution s'explique par la très forte réduction des dépôts de projets de loi ratifiant des ordonnances (- 91,2 %). Le nombre et la proportion de projets de loi ratifiant des ordonnances l'année parlementaire précédente étaient toutefois anormalement élevés, le Gouvernement s'étant montré soucieux d'empêcher la caducité de nombreuses ordonnances. **Mais, hors projets de loi ratifiant des ordonnances, le nombre de projets de loi augmente cette année de 22,7 %.**

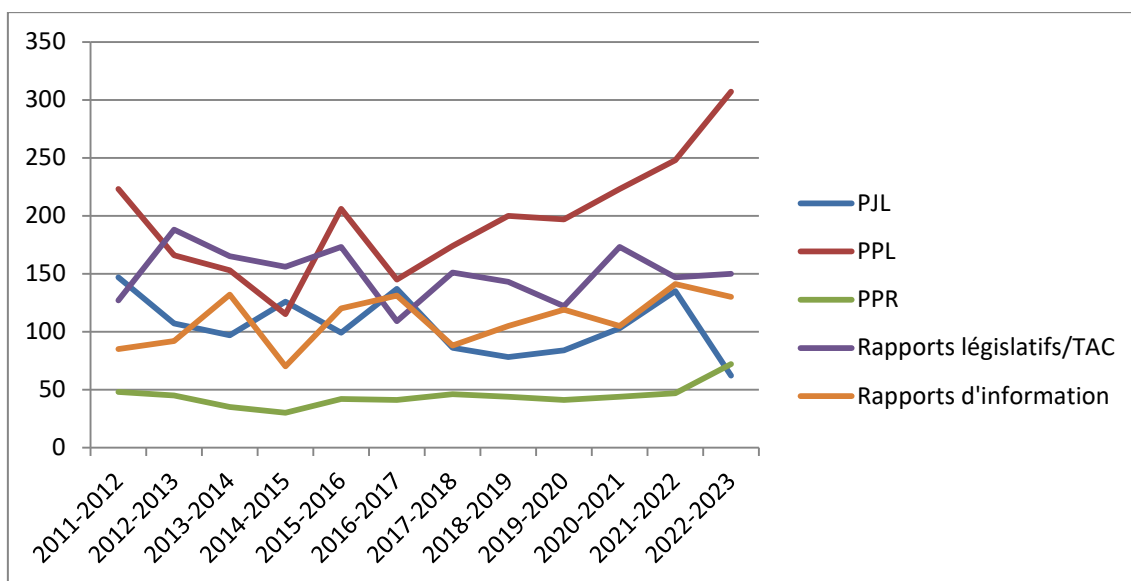
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Projets de loi	147	107	97	126	99	137	86	78	84	103	135	62
PJL	53	67	63	50	37	25	47	38	35	44	22	36
PJL ratifiant des ordonnances	27	1	6	25	35	73	20	15	28	32	91	8
PJL ratifiant des	63	29	27	48	25	36	17	21	11	19	22	16

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
conventions												
PJLO	4	9	1	2	1	3	2	4	10	6	0	2
PJLC	0	1	0	1	1	0	0	0	0	2	0	0
Lettres rectificatives	0	0	1	0	0	0	0	2	2	1	0	0
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Propositions de loi	223	166	153	115	206	145	174	200	197	223	248	307
PPL	206	152	142	105	171	130	160	183	188	203	223	278
PPLO	11	8	6	5	26	10	7	14	5	9	15	11
PPLC	6	6	5	5	9	5	6	3	4	10	10	17
PPL (article 11)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
Propositions de résolution	48	45	35	30	42	41	46	44	41	44	47	72
PPR 34-1	9	7	8	11	11	11	6	17	13	21	18	32
PPRE 73 <i>quater</i>	17	23	12	8	15	14	13	13	10	3	12	12
PPRE 73 <i>quinquies</i>	7	9	2	4	6	5	9	3	7	7	4	13
PPRE 73 <i>octies</i>	8	4	5	0	3	6	4	0	1	3	4	4
PPR commission enquête	6	2	4	6	7	5	11	9	9	7	9	7
PPR Règlement Sénat	1	0	4	1	0	0	3	2	1	3	0	4
Rapports	272	353	364	296	341	291	290	284	290	332	332	348
Rapports législatifs	104	161	131	128	139	87	116	117	101	136	111	122
<i>dont LEC</i>	0	0	0	0	3	1	5	14	6	7	2	4
Rapports de CMP	23	27	34	28	34	22	35	26	21	37	36	28
Rapports sur PPR	26	19	11	11	12	11	10	5	12	5	5	13
Avis législatifs	19	37	39	41	26	21	28	12	16	28	14	28

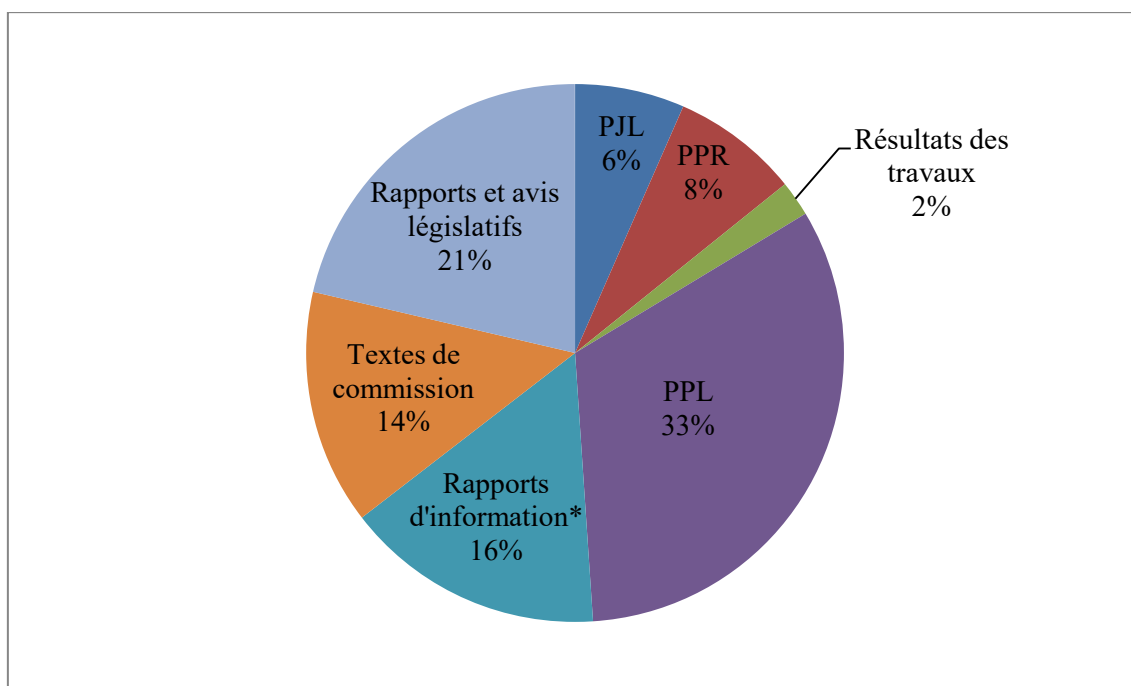
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Rapports et avis budgétaires	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7 ¹
Rapports d'information	85	92	132	70	120	131	88	105	119	105	141	130
Rapports commission enquête	2	1	2	0	1	3	2	1	5	1	3	3
Rapports OPECST	7	9	8	11	2	9	4	11	8	9	8	8
Notes scientifiques OPECST	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	7	9
Textes de commission	93	193	161	151	179	110	146	143	115	171	147	153
Textes de commission (hors LEC)	80	150	105	113	124	79	95	86	74	101	84	110
Textes de commission (LEC)	0	0	0	0	4	2	5	14	6	7	2	4
Résultat des travaux	2	27	29	24	32	17	27	25	19	38	30	20
Textes de CMP	11	16	27	14	19	12	19	18	16	25	31	19
Autres	6	2	2	2	0	0	2	0	0	3	1	1
Allocutions	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0
Déclarations du Gouvernement	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hommages solennels	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Motions	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Erreur matérielle	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Message du Président de la République	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
TOTAL	789	866	813	720	867	724	744	751	729	877	910	943

¹ Ces avis budgétaires se déclinaient cette année, comme les deux années parlementaires précédentes, en 94 annexes budgétaires.

Répartition par type de documents parlementaires depuis 2011



Répartition par type de documents parlementaires déposés en 2022-2023



* Les notes scientifiques de l'OPECST sont incluses dans le total des rapports d'information.

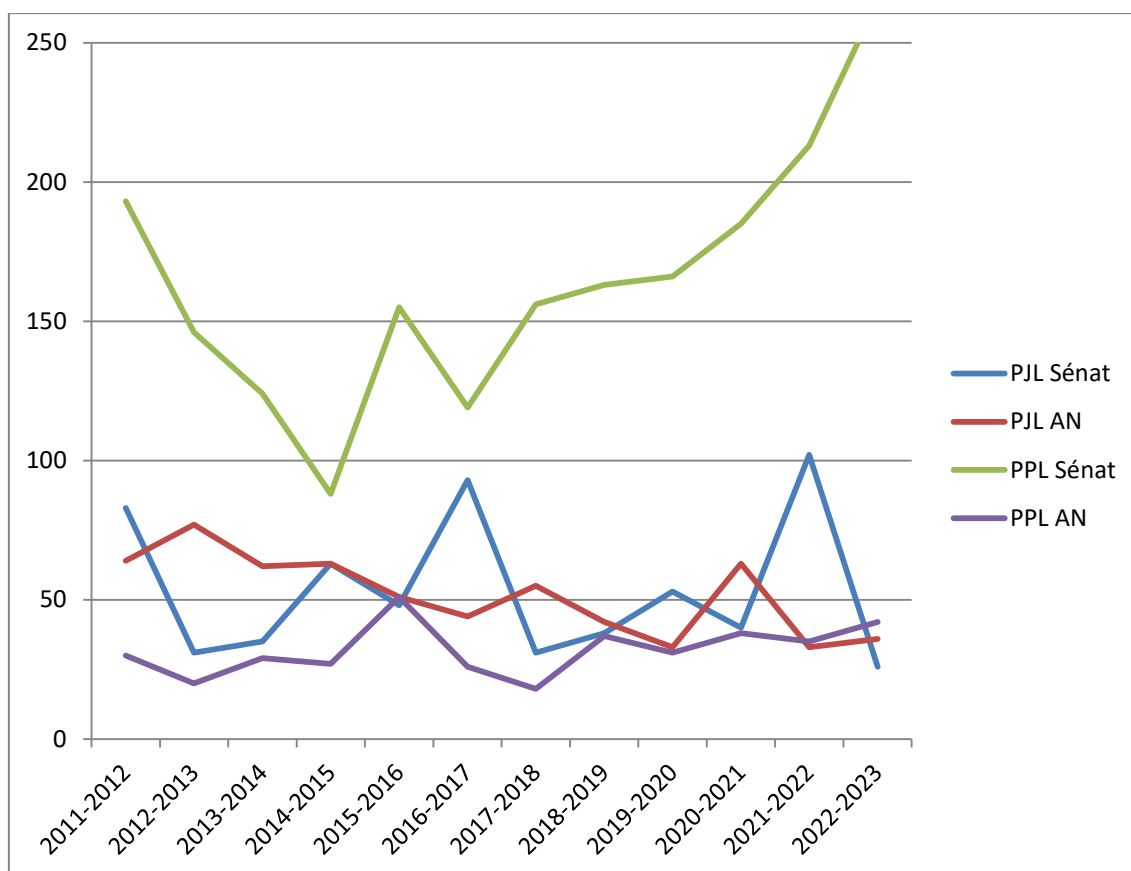
III. LA RÉPARTITION ENTRE PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

Les dépôts de textes législatifs ayant fait l'objet d'une navette parlementaire se sont répartis ainsi :

- 265 propositions de loi déposées au Sénat ;
- 42 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 26 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat ;
- 36 projets de loi transmis au Sénat.

La principale tendance concerne **la sensible augmentation** du nombre de **propositions de loi déposées** par les sénateurs, avec 52 dépôts supplémentaires par rapport à l'année 2021-2022 (+ 24,4 %) soit 264 propositions de loi déposées ; **le record absolu de dépôt des propositions de loi sénatoriales sous la V^e République atteint lors de la précédente année parlementaire est ainsi dépassé.**

Évolution de la répartition des projets et des propositions de loi déposés au Sénat



IV. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE

Le tableau ci-après indique la répartition des 264 propositions de loi d'origine sénatoriale¹ en fonction de l'appartenance politique du premier signataire du texte :

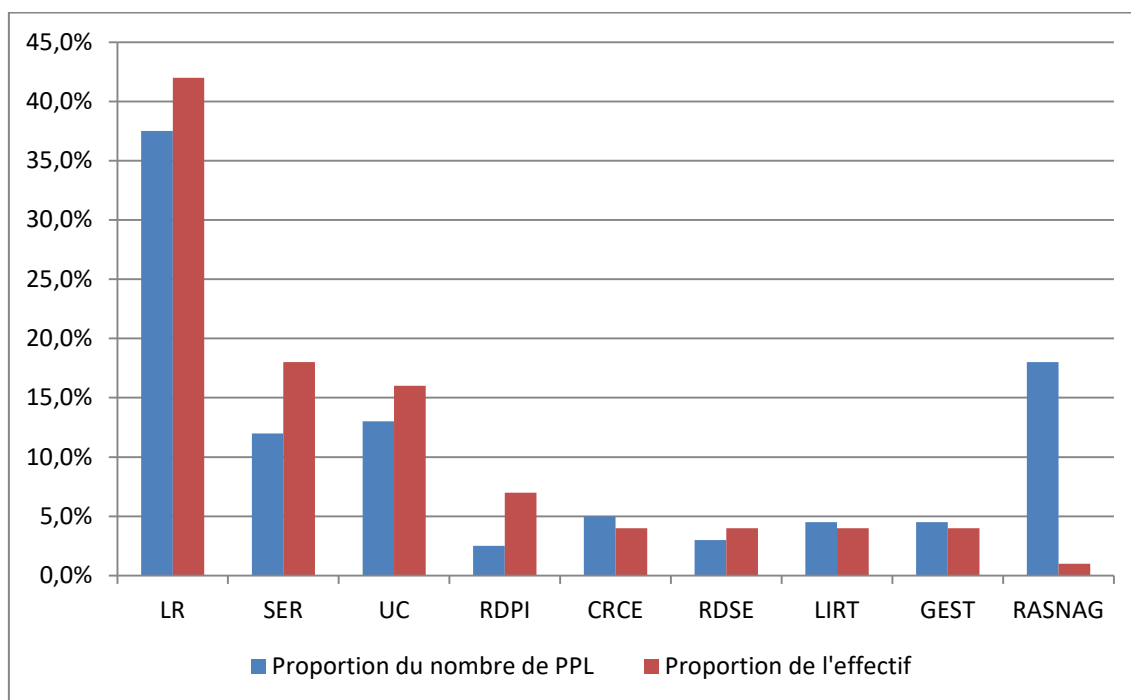
Propositions de loi déposées en 2022-2023			
Groupe politique d'appartenance du premier signataire	Origine des 264 PPL déposées	Proportion du nombre total de PPL déposées	Part de l'effectif du groupe dans l'effectif total ²
Les Républicains	99	37,5 %	42 %
Socialiste, Écologiste et Républicain	31	12 %	18 %
Union Centriste	34	13 %	16 %
Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	7	2,5 %	7 %
Communiste républicain citoyen et écologiste	13	5 %	4 %
Rassemblement Démocratique et Social Européen	8	3 %	4 %
Les Indépendants – République et Territoires	12	4,5 %	4 %
Écologiste – Solidarité et Territoires	12	4,5 %	4 %
<i>Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i>	48 ³	18 %	1 %

¹ Une proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans a été déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution le 13 avril 2023 par Mme Nadège ABOMANGOLI, députée, et plusieurs de ses collègues. Celle-ci n'est logiquement pas prise en compte dans l'analyse de la répartition des propositions de loi d'origine sénatoriale.

² Les effectifs des groupes politiques pris en considération sont ceux au 1^{er} octobre 2023.

³ 87,5 % des propositions de loi déposées par la réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe l'ont été par le même sénateur (Jean Louis MASSON) qui ne se représentait pas aux élections sénatoriales de septembre 2023, alors que la moyenne de ses dépôts sur ses 21 autres années parlementaires de mandat sénatorial s'élevait à 12,8.

Proportion du nombre de propositions de loi déposées par rapport à l'effectif du groupe politique du premier signataire



Le **groupe Les Républicains**, groupe majoritaire (42 % des membres), est toujours le **plus important producteur** de propositions de loi, avec 37,5 % des propositions de loi déposées par un de ses membres. Cette proportion est en très légère baisse par rapport à l'année parlementaire 2021-2022 (39 %), bien que le nombre de propositions de loi déposées soit passé de 84 à 99.

On constate également une faible augmentation de la proportion des propositions de loi déposées par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) (12 % cette année contre 10 % l'année dernière), alors que le **nombre de propositions de loi déposées par ce groupe a augmenté de 47,6 %** (passant de 21 à 31).

Le nombre de propositions de loi déposées par les groupes Union Centriste (UC), Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) et Les Indépendants - République et Territoires a légèrement baissé, passant de 36 à 34 pour l'UC, de 16 à 13 pour le CRCE, de 11 à 8 pour le RDSE et de 14 à 12 pour les Indépendants.

La proportion des propositions de loi déposées par la **réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe** et par le **groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) a doublé voire plus que doublé**, passant de 9 % à 18 % pour l'une et de 2 % à 4,5 % pour l'autre, à proportion d'effectif constante.

Le nombre de propositions de loi déposées par le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants est stable (RDPI) (7).

V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI

Le tableau ci-dessous indique la répartition des propositions de loi (d'origine sénatoriale ou transmises par l'Assemblée nationale) en fonction de leur commission de renvoi :

Propositions de loi déposées en 2022-2023		
Commission saisie au fond	Nombre de propositions de loi	Proportion du nombre total de propositions de loi déposées
Lois	131	43,2 %
Affaires sociales	49	16,1 %
Affaires économiques	33	10,8 %
Culture	32	10,5 %
Finances	28	9,2 %
Aménagement du territoire et développement durable	25	8,2%
Affaires étrangères, défense et forces armées	4	1,4 %
Spéciale	2	0,7 %
Total	304	100 %

La **commission des lois** demeure la commission qui enregistre le renvoi du plus grand nombre de propositions de loi : 131 propositions de loi lui ont été renvoyées en 2022-2023. **On observe toutefois une légère baisse de la proportion des renvois à cette commission au cours des dernières années parlementaires** : 50,5 % en 2020-2021, 47 % en 2021-2022 et 43 % en 2022-2023.

Une hausse notable des renvois à la commission de la culture (10,4 % des renvois contre 7 % en 2021-2022) et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (8 % contre 6 %) est constatée.

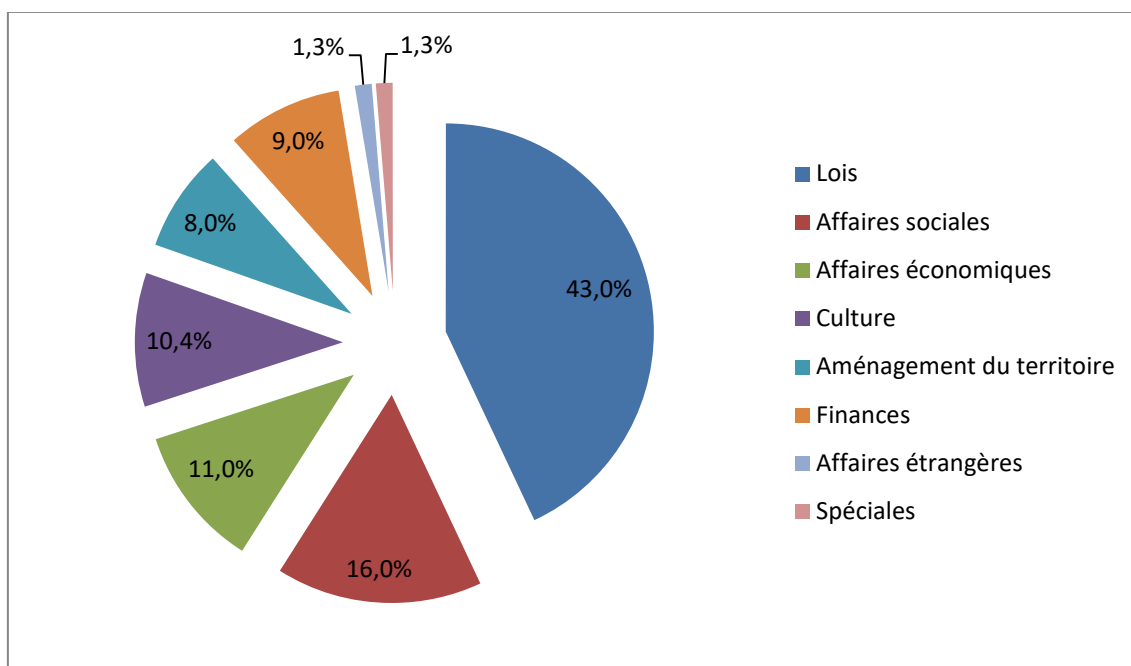
La proportion des renvois à la commission des affaires sociales poursuit la baisse observée l'année dernière : 22 % des renvois en 2020-2021,

18 % des renvois en 2021-2022, 16 % des renvois en 2022-2023. La sortie progressive de la crise sanitaire peut en partie expliquer cette évolution.

Enfin, la part des renvois à la commission des affaires économiques (11 %) et à la commission des finances (9 %) est stable et le nombre de renvois à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées l'est presque autant (5 en 2021-2022 contre 4 cette année).

Fait marquant cette année : alors que le dernier renvoi d'une proposition de loi à une commission spéciale remontait à l'année parlementaire 2013-2014 (proposition de loi n° 207, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la lutte contre le système prostitutionnel), **deux propositions de loi ont été renvoyées cette année à une commission spéciale**¹. Plus marquant encore, le dernier renvoi d'une proposition de loi sénatoriale à une commission spéciale datait de plus de 37 ans².

Commissions saisies au fond des propositions de loi déposées en 2022-2023



¹ La proposition de loi n° 205, de M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires et la proposition de loi n° 206, de M. Jean BACCI, Mme Anne-Catherine LOISIER, MM. Pascal MARTIN et Olivier RIETMANN, visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

² La proposition de loi n° 122 (1985-1986) portant réforme du régime juridique de la presse, déposée au Sénat le 29 novembre 1985

VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023

L'année parlementaire 2022-2023 a été marquée par quelques dépôts présentant des caractéristiques particulières.

A. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

• **Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur dix propositions de loi sénatoriales déposées au cours de la session 2022-2023¹.**

• La direction de la séance du Sénat a enregistré le **dépôt en navette de quatre projets de loi rejetés par l'Assemblée nationale** au cours de la session 2022-2023 :

- Le PJJL n° 71 (2022-2023) de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ;
- Le PJJL n° 683 (2022-2023) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 ;
- Le PJJL n° 684 (2022-2023) du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 ;
- Le PJJL n° 705 (2022-2023) d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022.

La transmission de tels textes rejetés au Sénat est **très rare** : avant la session 2022-2023, seuls 12 dépôts de ce type avaient alors été enregistrés au Sénat depuis 1958. Le dernier précédent datait de la transmission, le 14 mai 2008, du projet de loi rejeté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture après déclaration d'urgence, relatif aux organismes génétiquement modifiés².

• **En plus des propositions de loi n° 205 et 206 précédemment évoquées, un projet de loi a aussi fait l'objet d'un renvoi à une commission spéciale** (projet de loi n° 593 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique).

B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT

• Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, **la direction de la Séance du Sénat a enregistré le dépôt le 2 mars 2023 d'une motion référendaire**, ce qui

¹ La liste des textes ayant fait l'objet de l'engagement de la procédure accélérée est disponible dans le tome II du présent rapport annuel.

² PJJL n° 325 (2007-2008).

n'était pas arrivé depuis le 1^{er} juillet 2014¹. Procédure initiée par M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI et M. Guillaume GONTARD, le dépôt du texte a été enregistré sous le n° 388 (2022-2023) à la suite de l'appel nominal en séance publique des 34 sénateurs signataires². Elle fut ensuite rejetée le lendemain lors de son examen en séance publique.

- Le 13 avril 2023, 253 parlementaires (dont 92 sénateurs) ont présenté, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, une proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans, enregistrée sous le n° 530 (2022-2023). **Il s'agit de la troisième fois que la direction de la Séance du Sénat enregistre le dépôt d'un tel texte** après celui de la proposition de loi n° 459 (2017-2018) visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France présentée le 20 avril 2018 par le député Nicolas DUPONT-AIGNAN et le sénateur Jean Louis MASSON³ et celui de la proposition de loi n° 737 (2020-2021) de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, cosignée par 200 parlementaires le 5 juillet 2021⁴. Puisque le texte de MM. DUPONT-AIGNAN et MASSON n'avait pas été transmis au Conseil constitutionnel, il s'agit donc de la deuxième fois seulement que le Président du Sénat saisit le Conseil constitutionnel d'un tel dépôt⁵. Comme en 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la PPL n° 530 (2022-2023) dans sa décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023.

- Le 7 juin 2023, **la direction de la Séance du Sénat a enregistré pour la première fois la transmission d'un projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale** pour l'année 2022, rejeté la veille par l'Assemblée nationale. Ce nouveau type de texte a été créé par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2022.

- La direction de la Séance a enregistré le **dépôt d'un rapport portant avis sur la recevabilité de demandes d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête** à la commission des finances sur la création du Fonds Marianne⁶. Ces types de dépôts sont assez rares et ne se produisent

¹ Motion n° 666 (2013-2014) tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Conformément à l'article 67 du Règlement du Sénat, une telle motion doit être signée « par au moins trente sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal ».

³ Ce texte n'avait pas été transmis au Conseil constitutionnel.

⁴ Transmise au Conseil constitutionnel, ce dernier avait déclaré le texte contraire à la Constitution dans sa décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021.

⁵ Le Président de l'Assemblée nationale a de son côté saisi le Conseil constitutionnel à trois reprises dans le cadre de cette procédure RIP.

⁶ Rapport n° 586 (2022-2023) fait par M. François-Noël BUFFET au nom de la commission des lois portant avis d'une demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à la commission des finances, sur la création du Fonds Marianne, la sélection des projets et l'attribution des subventions, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds.

que lorsqu'une commission autre que la commission des lois demande à se voir conférer par le Sénat les prérogatives d'une commission d'enquête : **il s'agit ainsi seulement du quatrième dépôt de ce type sous la V^e République.**

Mme Catherine DEROCHE a déposé au nom de la commission des affaires sociales, le 12 juillet 2023, un rapport sur la proposition de résolution européenne de Mmes Pascale GRUNY et Laurence HARRIBEY au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé. Enregistré sous le n° 874 (2022-2023), il s'agit en fait d'un rapport verbal (seul le compte rendu de la réunion de la commission a été reproduit dans le rapport). Le délai de trois jours francs mentionné à l'article 73 *quinquies* du Règlement a été déclenché au moment de la publication de ce compte rendu. **Le dépôt d'un avis verbal ne s'était pas produit depuis le 19 mars 2020¹.**

C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT

- La proposition de résolution n° 260 (2022-2023) de Mmes Annick BILLON, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Laurence COHEN, Laurence ROSSIGNOL et plusieurs de leurs collègues, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, appelant à faire de la lutte contre les violences pornographiques une priorité de politique publique, a été déposée le 18 janvier 2023 et a été **cosignée par 255 sénateurs², ce qui constitue un record sous la V^e République pour un texte déposé au Sénat.** Cette proposition de résolution a ainsi surpassé la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, déposée le 20 avril 2018, et cosignée par 241 sénateurs. **La proposition de résolution a été adoptée le 1^{er} mars 2023 à l'unanimité des sénateurs présents.**

- Le 24 février 2023, MM. Guillaume GONTARD, Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, M. Thomas DOSSUS et plusieurs de leurs collègues ont déposé une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à réformer la caisse de retraites des anciens sénateurs pour plus d'exemplarité et de transparence. Le texte, enregistré sous le n° 372 (2022-2023), appelait le Bureau du Sénat « à engager une réflexion sur le régime autonome de retraites des sénatrices et sénateurs, pour plus d'exemplarité et de transparence ». **Il s'agit de la première fois qu'une proposition de résolution présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution n'est pas adressée au Gouvernement, mais à un organe interne au Sénat.**

¹ Avis verbal n° 379 (2019-2020) de Sophie PRIMAS présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

² Issus des huit groupes politiques, ainsi que de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

- La proposition de loi n° 508 (2022-2023) visant à garantir la protection des recettes régionales françaises et des créations culinaires, déposée par Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP et plusieurs de ses collègues, **comporte de manière inédite une annexe constituée d'une image** correspondant au logo certifiant la mention « recette régionale française ».

- Le 6 juin 2023, le Gouvernement a transmis au Sénat le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, rejeté la veille par l'Assemblée nationale. Le premier projet de loi de règlement du budget pour 2021 ayant été définitivement rejeté par le Parlement en août 2022, il s'agissait de la deuxième fois que le Sénat était saisi de ce texte (qui n'était cependant pas rigoureusement identique). **Ce cas de figure ne s'était pas produit depuis près de 40 ans**, lorsque le Sénat avait dû examiner deux fois (en mai 1985 puis en décembre 1985) un projet de loi portant règlement définitif du budget de 1983, à la suite de la censure de la première version par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.

CHAPITRE IX LES PÉTITIONS

La **plateforme de pétitions en ligne du Sénat** permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée.

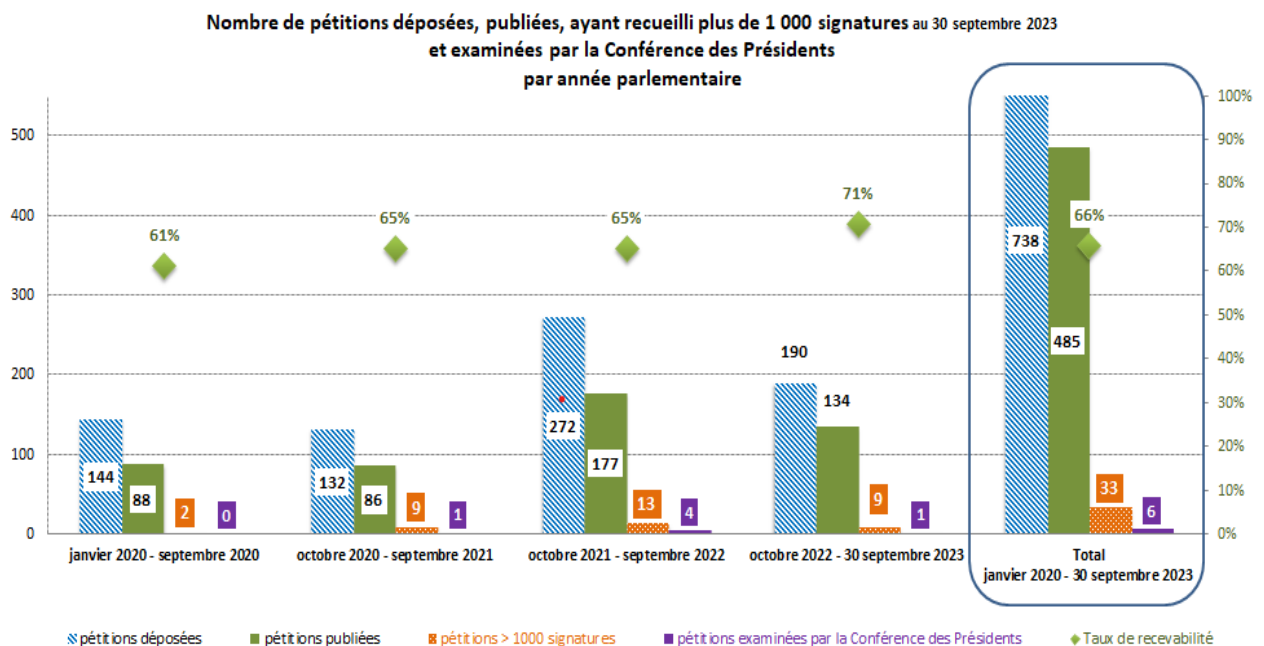
En application des articles 87 et 88 du Règlement dans leur rédaction issue de la résolution du 1^{er} juin 2021 et du XVIII de l'Instruction générale du Bureau telle que modifiée en octobre 2021, les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de six mois sont transmises à la Conférence des Présidents qui décide des suites à donner.

Un intérêt indéniable de la part des citoyens pour les pétitions en ligne

Depuis son lancement en janvier 2020, la plateforme a suscité un intérêt croissant de la part des citoyens, désormais bien ancré : **190 pétitions**, soit un peu plus de trois pétitions par semaine, **ont été déposées** (272 pétitions avaient été déposées en 2021-2022 et 132 en 2020-2021), et 134 ont été publiées (soit plus de 70 % des pétitions transmises, un ratio supérieur aux années précédentes), couvrant une large variété de sujets.

Depuis le lancement de la plateforme, 36 pétitions ont dépassé 1 000 signatures.

Si trois pétitions avaient dépassé le seuil des 100 000 signatures en 2021-2022, aucune ne l'a dépassé en 2022-2023. **Au total**, depuis le lancement de la plateforme, **6 pétitions sur les 491 pétitions publiées** (soit 1,2 %) **ont fait l'objet d'un examen par la Conférence des Présidents**.



I. DES 190 PÉTITIONS DÉPOSÉES AUX 134 PÉTITIONS PUBLIÉES

A. UNE BAISSSE DU NOMBRE DE PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES

Le contrôle de recevabilité est guidé par deux objectifs : conserver la conception la plus large possible de la recevabilité et fonder une décision d'irrecevabilité sur un point précis des conditions de recevabilité présentées sur la plateforme.

56 pétitions ont été déclarées **irrecevables** sur les 190 déposées en 2022-2023¹, soit 29 % des pétitions déposées sur la plateforme. Cette proportion est inférieure à celle des deux années précédentes (35 %). Les auteurs des pétitions déclarées irrecevables reçoivent un courriel détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de leur pétition.

De nouvelles modalités du droit de pétition ont été intégrées à l'Instruction générale du Bureau par l'arrêté du 16 mars 2023. Elles prévoient de permettre de déclarer irrecevable une pétition portant, au moment de son dépôt, sur le même objet que des travaux législatifs ou des travaux de contrôle engagés par le Sénat, ou que d'un débat inscrit à son ordre du jour. En outre, elles portent de douze mois à deux ans le délai dans lequel une pétition ayant le même objet qu'une pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents pourrait être déclarée irrecevable avant sa publication sur la plateforme.

Ventilation par motif principal d'irrecevabilité des 56 pétitions déclarées irrecevables²

<i>Ne relève pas des compétences constitutionnelles du Sénat</i>	15
<i>Texte législatif (TL) : Contraire à la Constitution</i>	14
<i>Objet de travaux en cours au Sénat ou pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents</i>	10
<i>Redondante d'un même auteur</i>	5
<i>Atteinte aux droits de la propriété intellectuelle</i>	3
<i>TL : Absence de proposition ou d'exposé des motifs</i>	2
<i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i>	2
<i>Demandes personnelles</i>	2
<i>Mission de contrôle (MC) : Absence de sujet de contrôle</i>	1

¹ 9 pétitions déposées fin septembre 2023, comptabilisées sur 2022-2023, étaient en cours d'examen de recevabilité et ont été publiées en octobre 2023.

² Figure dans ce tableau le motif principal d'irrecevabilité, certaines pétitions cumulant plusieurs motifs d'irrecevabilité. Dans ce cas, les différents motifs sont présentés dans le courrier électronique d'irrecevabilité envoyé à l'auteur de la pétition.

<i>Titre non clair</i>	1
<i>Requêtes concernant des décisions de justice ou des décisions administratives</i>	1
<i>Rédaction insuffisante</i>	0

B. DES PÉTITIONS PLÉBISCITANT DES MODIFICATIONS DU DROIT EXISTANT

Comme l’an passé, les auteurs de pétitions ont largement privilégié la catégorie proposant une modification du droit existant.

Parmi les pétitions publiées sur la plateforme en 2022-2023, on compte ainsi :

- 118 pétitions dans la catégorie « **Texte législatif** », soit **88 %** ;
- 16 pétitions dans la catégorie « **Mission de contrôle** », soit **12 %**.

Ces proportions sont stables par rapport à l’année dernière.

C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES

Les **134 pétitions publiées** sur la plateforme portent sur des thèmes très divers, avec une dominante pour les **sujets d’actualité** à l’image de la part importante de pétitions en lien avec les **questions sociales et de santé** (31 pétitions) ainsi qu’avec l’**environnement** (21 pétitions).

Thème	Nombre de pétitions publiées
Questions sociales et santé	31
Environnement	21
Économie et finances, fiscalité	18
Justice	17
Police et sécurité	12
Société	7
Énergie	7
Recherche, sciences et techniques	4
Agriculture et pêche	3
Transports	3
Famille	2
Travail	1
Affaires étrangères et coopération	1
Sports	1
Collectivités territoriales	1
Aménagement du territoire	1

Pouvoirs publics et Constitution	1
Culture	1
Éducation	1
PME, commerce et artisanat	1
Total général	134

D. UNE BAISSÉ GÉNÉRALE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES

Durant la session 2022-2023, **9 pétitions** ont recueilli plus de **1 000 signatures** en six mois ou moins¹, contre 16 l'année dernière (12 en 2020-2021). Ces pétitions sont présentées dans le tableau ci-après.

n°	Titre	date de début et de fin de recueil		Nombre de signatures recueillies
1270	Pour une taxe superprofits vraiment à la hauteur de la crise	24/11/2022	24/05/2023	21 177
1254	Utilisation des méthodes non-animales dans la recherche et la réglementation : demande d'une mission d'information	31/10/2022	30/04/2023	18 401
1227	Adoption d'une loi d'abolition de la chasse à courre en France	03/10/2022	02/11/2022 ²	12 618
1245	Pour un service public de ramassage des déchets ménagers à l'écoute de ses usagers	31/10/2022	30/04/2023	3 989
1280	Préservation du jury populaire de cour d'assises - Abandon des cours criminelles départementales	06/01/2023	06/07/2023	3 630
1286	Réformer la bouvine afin d'en interdire les pratiques les plus génératrices de souffrances pour les animaux	20/01/2023	20/07/2023	2 952
1328	Proposition de loi renforçant la politique climatique de la France	14/04/2023	14/10/2023	1 974 ³
1243	Allongement de la durée du congé maternité	21/10/2022	21/04/2023	1 506
1057	Reconnaissance officielle du pictogramme handicap invisible	17/06/2022	17/12/2022	1 150

Tant le nombre de pétitions ayant dépassé le seuil des 1 000 signatures que le nombre de signatures recueillies par ces mêmes pétitions sont en baisse par rapport à l'année précédente. En effet, ces pétitions affichent en moyenne 7 489 signatures en 2022-2023 contre plus de 25 000 en 2021-2022.

¹ Sont prises en compte les signatures recueillies par les pétitions au 30 septembre 2023, certaines pétitions étant encore ouvertes à la signature à cette date.

² La Conférence des Présidents s'est saisie de cette pétition un mois après sa publication, lors de sa réunion du 2 novembre 2022, entraînant la fin du recueil des signatures.

³ Nombre de signatures au 1^{er} octobre 2023, soit 9 jours avant la fermeture de la période de recueil des signatures.

II. UNE SEULE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

Si aucune pétition n'a dépassé 100 000 signatures, **une pétition** (n° 1227, « Adoption d'une loi d'abolition de la chasse à courre en France », 12 618 signatures) **a fait l'objet d'un examen par la Conférence des Présidents**, laquelle peut se saisir de toute pétition dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier pour les travaux du Sénat.

En 2021-2022, quatre pétitions avaient été examinées par la Conférence des Présidents, dont trois pétitions ayant atteint au moins 100 000 signatures.

Une commission permanente - la commission des affaires économiques - a été mobilisée dans les suites données à cette pétition examinée par la Conférence des Présidents.

Pétition n° 1227

Adoption d'une loi d'abolition de la chasse à courre en France

Un élargissement du champ initial de saisine de la commission

Lors de sa réunion du mercredi 2 novembre 2022, la Conférence des Présidents a décidé de se saisir de cette pétition, avant la fin de la période de recueil des signatures, et de la renvoyer à la commission des affaires économiques. Cette dernière a élargi l'examen entamé à la suite du renvoi de la pétition n° 1012 relative au déterrage des blaireaux à l'ensemble des modes de chasse dont l'interdiction est demandée au regard de la condition animale.