



LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2024 – 30 septembre 2025)

RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT



TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	11
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2024-2025 (1^{ER} OCTOBRE 2024 – 30 SEPTEMBRE 2025)	13
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2024- 2025 (1^{ER} OCTOBRE 2024 – 30 JUIN 2025)	17
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2024-2025	19
CHAPITRE PREMIER LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	21
I. 2024-2025 : UNE ANNÉE DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI.....	22
A. UNE ANNÉE SUPÉRIEURE EN DURÉE ET EN NOMBRE D'AMENDEMENTS À LA MOYENNE DES DIX DERNIÈRES ANNÉES PARLEMENTAIRES	22
B. LA PLACE DÉTERMINANTE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI	25
II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2024-2025.....	29
A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE PAR UN EXERCICE BUDGÉTAIRE INÉDIT	29
1. La répartition des heures de séance entre travaux législatifs et de contrôle	29
2. Une session ordinaire bouleversée par un exercice budgétaire inédit au-delà de l'automne et de nouveau marquée par des records relatifs aux durées et aux amendements des textes financiers.....	31
3. Un nombre d'heures de séance toujours moindre au Sénat qu'à l'Assemblée nationale	36
4. Un nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et jeudi plus élevé que lors des trois précédentes sessions ordinaires	38
5. Une part de travaux nocturnes en baisse, sauf en semaine sénatoriale d'initiative.....	39
B. UNE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET SUIVIE D'UNE SESSION EXTRAORDINAIRE EN SEPTEMBRE ÉCOURTÉE PAR LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT	41
1. La session extraordinaire de juillet.....	42
2. Une courte session extraordinaire en septembre : démission du Gouvernement et ajournement des travaux	45
III. LES MODALITÉS D'ADOPTION DES TEXTES DE LOI : LA PARTICIPATION DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL	46
A. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES SÉNATEURS ET UNE PLUS GRANDE PART DE PROPOSITIONS DE LOI DANS LES TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT	46
1. Près de deux tiers des projets de lois déposés en premier lieu au Sénat et sept projets de loi sur dix définitivement adoptés après un examen en premier lieu au Sénat	46

2. Un nombre de propositions de loi déposées par les sénateurs proche du record de 2022-2023.....	47
3. Un nombre inédit de propositions de loi sénatoriales examinées et définitivement adoptées.....	49
B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 98 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS QUASI SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCELÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI.....	57
1. Une hausse du recours à la procédure accélérée	57
2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée	62
3. Un délai moyen d'adoption des textes au plus haut, proche de la session 2021-2022	64
4. Plus de 98 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées	66
5. Un faible taux de « dernier mot » de l'Assemblée nationale	71
IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS IMPORTANT	72
A. 20 MOTIONS DÉPOSÉES AU COURS DE L'ANNÉE DONT TROIS AU COURS DE LA DEUXIÈME LECTURE DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET À LA SOUVERAINETÉ AUDIOVISUELLE.....	72
B. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET EN COMMISSION EN HAUSSE PAR RAPPORT À L'ANNÉE DERNIÈRE, SANS ATTEINDRE LES RECORDS DE 2022-2023	73
1. Un nombre d'amendements déposés en commission relativement limité par rapport aux précédentes sessions comparables.....	76
2. Un nombre toujours important d'amendements déposés en séance publique.....	78
3. Dix-huit textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 100 amendements	79
4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables	81
5. Une hausse du taux d'adoption en séance.....	85
6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat exceptionnellement élevé.....	88
7. Un braquet d'examen dans la moyenne des dix dernières années.....	89
V. UN VOLUME DES TEXTES PLUS RÉDUIT ET UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN FORTE BAISSÉ	90
A. UNE RÉDUCTION DE LA TAILLE DES TEXTES DÉPOSÉS ET ADOPTÉS MALGRÉ UNE TENDANCE AU DOUBLEMENT DE LA VOLUMÉTRIE DES TEXTES DÉFINITIVEMENT ADOPTÉS PAR LE PARLEMENT QUI PERDURE.....	90
1. Des textes plus réduits en nombre d'articles malgré leur doublement en cours de navette	90
2. Des textes moins volumineux en nombre de caractères au dépôt et en fin de navette	92
B. UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN FORTE BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT 2022-2027.....	94
1. Une baisse notable des demandes d'habilitation par rapport au quinquennat précédent mais une stabilité relative depuis le début du quinquennat actuel.....	96
2. Une moitié de publications d'ordonnances fondées sur des habilitations accordées au cours du précédent quinquennat	98
3. Un stock d'ordonnances non ratifiées qui ne diminue pas	99

CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR	103
I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT	103
A. LE CALENDRIER DE LA SESSION	103
B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE	105
1. Seize réunions de la Conférence des Présidents au cours de l'année 2024-2025	105
2. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents	106
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 »	109
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	109
A. BIEN QUE LA RÉPARTITION DES SEMAINES SOIT ÉQUILIBRÉE, LE TEMPS DE SÉANCE DEMEURE FAVORABLE AU GOUVERNEMENT	109
1. Un partage des semaines de séance dans le respect des dispositions de l'article 48 de la Constitution	109
2. Un temps de séance qui demeure principalement consacré à l'examen des sujets inscrits à la demande du Gouvernement	111
3. De traditionnels échanges de bons procédés entre le Sénat et le Gouvernement	113
B. UN RENFORCEMENT DU POIDS DES GROUPES POLITIQUES DANS LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE DU JOUR SÉNATORIAL	114
III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ	117
A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2024-2025	117
B. DES ESPACES RÉSERVÉS MARQUÉS PAR DES FAITS ATYPIQUES ET BOULEVERSÉS PAR LES AJOURNEMENTS DES TRAVAUX DU SÉNAT	118
1. Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale	118
2. Les conséquences de la censure du Gouvernement	118
3. Une session composée de faits atypiques	119
4. Des espaces réservés toujours largement consacrés à l'examen de textes législatifs	120
5. L'adoption définitive de cinq textes législatifs examinés dans un espace réservé	121
6. Les commissions sollicitées	123
7. Le bilan horaire des espaces réservés	124
IV. L'EXPÉRIMENTATION D'ESPACES TRANSPARTISANS	125
CHAPITRE III LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2025 : DES CONDITIONS D'EXAMEN INÉDITES À PLUS D'UN TITRE	129
I. LE DÉPÔT TARDIF D'UN PROJET DE LOI PEU VOLUMINEUX	130
A. UN DÉPÔT HORS DÉLAI POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 1996	130

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LE MOINS VOLUMINEUX DE LA DÉCENNIE	131
II. LA PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE APPLICATION INÉDITE DE L'ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION	132
A. LES DÉLAIS D'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'APPLICATION INÉDITE DE L'ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION	132
B. UN TEXTE TRANSMIS AU SÉNAT ENRICHİ DE 29 ARTICLES.....	133
III. LA PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT : DE NOUVEAUX RECORDS	134
A. UN QUASI-RESPECT DES DÉLAIS D'EXAMEN AU SÉNAT	135
B. UNE DURÉE D'EXAMEN RECORD	135
1. <i>Plus de trois heures et demie de discussion générale : une durée supérieure à la moyenne des cinq dernières années</i>	<i>136</i>
2. <i>L'examen de deux motions de procédure</i>	<i>138</i>
3. <i>Une durée d'examen des articles record depuis 10 ans, pour la seconde année consécutive</i>	<i>139</i>
4. <i>Des explications de vote des groupes politiques et un scrutin public solennel dans la moyenne des cinq derniers exercices.....</i>	<i>141</i>
C. UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS ET EXAMINÉS.....	142
1. <i>Un niveau record d'amendements déposés et un accroissement du dépôt de sous-amendements.....</i>	<i>142</i>
2. <i>30 % des amendements déposés déclarés irrecevables et 7,5 % retirés avant séance</i>	<i>146</i>
D. UN TEXTE QUI A DOUBLÉ DE VOLUME LORS DE L'EXAMEN AU SÉNAT	149
IV. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE, MAIS DES CONCLUSIONS REJETÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE PAR L'ADOPTION D'UNE MOTION DE CENSURE.....	149
A. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE, UNE PREMIÈRE DEPUIS 2010	150
B. LE REJET INÉDIT DES CONCLUSIONS D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE, L'ADOPTION D'UNE MOTION DE CENSURE ET LA NOMINATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT	150
C. L' EXAMEN PAR LE SÉNAT DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE, UN PRÉALABLE OBLIGATOIRE AVANT UN EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE DANS CHAQUE ASSEMBLÉE	151
V. UN EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE MARQUÉ PAR L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT.....	152
A. UNE NOUVELLE LECTURE PORTANT SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI...	152
B. UN NOUVEAU REJET DU PLFSS EN COMMISSION.....	153
C. UNE ADOPTION EN SÉANCE, APRÈS ENGAGEMENT À TROIS REPRISES DE SA RESPONSABILITÉ PAR LE GOUVERNEMENT	153

VI. L'EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT ET SON ADOPTION DÉFINITIVE	154
A. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION	155
B. UNE ADOPTION DÉFINITIVE EN SÉANCE EN NOUVELLE LECTURE.....	155
1. Plus d'une heure et demie de discussion générale	155
2. Quatre heures trente de discussion des articles et 58 amendements examinés	155
VII. UNE CENSURE PARTIELLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET UNE PROMULGATION 4 MOIS ET 18 JOURS APRÈS SON DÉPÔT	157
A. LA CENSURE DE TREIZE « CAVALIERS SOCIAUX » (ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLES L.O. 111-3-1 ET SUIVANTS DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)	158
B. UNE PROMULGATION LE 28 FÉVRIER 2025, AU-DELÀ DU DÉLAI CONSTITUTIONNEL DE 50 JOURS, ET UNE INFLATION HISTORIQUE DU NOMBRE D'ARTICLES	158
CHAPITRE IV LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 : UN EXAMEN INÉDIT, MARQUÉ PAR LA CENSURE DU GOUVERNEMENT ET DE NOUVEAUX RECORDS	161
I. LA POURSUITE D'AJUSTEMENTS DESTINÉS À AMÉLIORER DES CONDITIONS D'EXAMEN AFFECTÉES CETTE ANNÉE PAR LES CHANGEMENTS DE GOUVERNEMENT	162
A. UN DÉPÔT HORS DÉLAI DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 1958	162
B. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE	162
C. LE MAINTIEN DES AJUSTEMENTS DU CALENDRIER POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS	163
D. UN EXAMEN SCINDÉ EN DEUX TEMPS DU FAIT DE LA CENSURE DU GOUVERNEMENT	164
1. Un ajournement des travaux du Sénat intervenu au cours de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »	164
2. L'examen puis l'adoption conforme d'un projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la LOLF.....	165
3. Une reprise de l'examen du projet de loi de finances à compter du mercredi 15 janvier	165
II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE.....	166
A. UNE DURÉE D'EXAMEN RECORD ET UNE FORTE INFLATION DU NOMBRE D'AMENDEMENTS QUI SE CONFIRME D'ANNÉE EN ANNÉE	167
1. Une nette réduction du nombre d'articles transmis en raison du rejet, inédit depuis 1958, par l'Assemblée nationale en première lecture de la première partie du PLF	167
2. Un nombre d'amendements qui ne cesse d'atteindre de nouveaux records exercice	167
3. Un nouveau record de la durée d'examen en séance	171

B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SATISFAISANTES MALGRÉ UN GRAND NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS.....	172
1. De nouveaux records en termes de nombre d'amendements et de durée d'examen de la première partie	172
2. Un certain regain du taux d'adoption des amendements.....	175
3. L'adoption de la première partie au terme d'une seconde délibération d'ampleur.....	177
C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE MARQUÉ PAR UNE HAUSSE CONSIDÉRABLE DU NOMBRE D'AMENDEMENTS ET DES AJUSTEMENTS CONSÉCUTIFS À LA CENSURE DU GOUVERNEMENT	179
1. Une nouvelle hausse significative de la durée de discussion des missions et des articles rattachés.....	179
2. L'examen des articles non rattachés et de récapitulation	187
3. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable	188
4. L'absence de seconde délibération sur la seconde partie.....	188
D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES	188
E. DES CONDITIONS D'EXAMEN QUI FRAGILISENT LA CAPACITÉ DU SÉNAT À DÉLIBÉRER DANS LES DÉLAIS IMPARTIS	189
III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE	190
A. UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE CONCLUSIVE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2010	190
B. L'ADOPTION DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (CMP) À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PUIS AU SÉNAT	190
IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	191
A. LE REJET DE PLUSIEURS GRIEFS SUSCEPTIBLES DE PORTER ATTEINTE AUX EXIGENCES DE CLARTÉ ET DE SINCÉRITÉ DU DÉBAT PARLEMENTAIRE	191
1. Le rejet du grief tiré de la transmission tardive au Parlement du tiré-à-part et du dépôt tardif du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale.....	191
2. Le rejet du grief résultant du refus de consultation sur place et de communication immédiate de documents budgétaires demandées par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.....	192
3. Le rejet du grief relatif à l'absence d'une étude d'impact complète.....	193
B. LA CENSURE D'UN ARTICLE POUR MÉCONNAISSANCE DE LA RÈGLE DITE DE L'ENTONNOIR.....	193
C. LA CENSURE DE 9 « CAVALIERS BUDGÉTAIRES ».....	193
CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE.....	195
I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE.....	195
A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT	195
B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN.....	196

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE.....	197
1. Le nombre de débats d'initiative sénatoriale s'établit à un niveau équivalent à la session précédente	198
2. La formule des débats sous forme de discussion générale interactive a été privilégiée.....	198
II. LE QUESTIONNEMENT.....	202
A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT : UN NOMBRE DE SÉANCES EN AUGMENTATION	202
1. Une organisation arrêtée tous les trois ans après chaque renouvellement sénatorial	202
2. Un calendrier adapté en cours de session.....	203
3. Un nombre de séances et de questions en augmentation.....	204
5. Une présence élevée des sénateurs	205
6. Une présence des ministres en baisse.....	206
7. L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs	206
B. UNE REMONTÉE DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE	207
1. Un nombre plus élevé de questions orales discutées et des délais d'inscription plus courts.....	207
2. Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs.....	209
3. Une présence ministérielle en séance concentrée sur certains membres du Gouvernement.....	211
C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE HAUSSE DU NOMBRE DE QUESTIONS POSÉES ET DU TAUX DE RÉPONSE	213
1. La caducité des questions écrites en attente de réponse	214
2. Un instrument inégalement utilisé par les sénateurs	214
3. Une augmentation progressive du taux de réponse aux questions écrites au cours de la session.....	218
4. Des délais de réponse qui s'améliorent.....	220
III. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES.....	223
A. UNE FORTE HAUSSE DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	223
1. Le dépôt des propositions de résolution européenne	223
2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes.....	225
3. Aucune auto-saisine de commission permanente sur un texte européen	226
B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES.....	227
1. Dix-huit propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat.....	227
2. Aucune proposition de résolution européenne n'a été examinée en séance plénière	227
IV. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTIONS 34-1.....	228
CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE.....	229
I. 2024-2025 : LA STABILISATION DES MANDATS DANS LES ORGANISMES EXTÉRIEURS AU PARLEMENT À LA SUITE DE LA RÉVISION DU CHAMP DES ORGANISMES ACTIFS	229
A. UN NOMBRE LIMITÉ DE DÉSIGNATIONS S'EXPLIQUANT POUR L'ESSENTIEL PAR LES MOUVEMENTS DE SÉNATEURS.....	229

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	229
C. UNE STABILISATION DU NOMBRE DES OEP	230
II. UN RETOUR À UNE PLUS GRANDE FRÉQUENCE DES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF	231
A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION.....	231
B. LES AUDITIONS SIMPLES.....	232
III. UN NOMBRE RECORD DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT REMIS AU PARLEMENT SUR CES DIX DERNIÈRES ANNÉES	233
CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE.....	235
I. LES SCRUTINS PUBLICS	235
A. UNE NETTE AUGMENTATION DE 71 % DU NOMBRE DE SCRUTINS	235
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS	236
1. <i>L'origine des demandes de scrutins publics</i>	<i>237</i>
2. <i>Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins.....</i>	<i>239</i>
3. <i>Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins.....</i>	<i>240</i>
II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	241
CHAPITRE VIII LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES OU TRANSMISES AU SÉNAT.....	243
I. UN NOMBRE DE DÉPÔTS ATTEIGNANT LE DEUXIÈME NIVEAU RECORD DEPUIS 1958.....	243
II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS : UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI.....	246
III. UNE PRÉDOMINANCE DES PROPOSITIONS DE LOI DANS LA RÉPARTITION DES TEXTES LÉGISLATIFS DÉPOSÉS	250
IV. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR GROUPE POLITIQUE	252
V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI : UNE TRÈS GRANDE PART RENVOYÉE À LA COMMISSION DES LOIS	254
VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2024-2025.....	255
A. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE	255
B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT	258

C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AUX AUTEURS DU DOCUMENT	260
D. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT	261
CHAPITRE IX LES PÉTITIONS	265
I. LA PART DES PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES EN LÉGÈRE HAUSSE PAR RAPPORT AUX SESSIONS PRÉCÉDENTES	266
II. DES PÉTITIONS PLÉBISCITANT DES MODIFICATIONS DU DROIT EXISTANT	267
III. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES.....	267
IV. UNE HAUSSE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES	268
V. UNE SEULE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS	269

AVANT-PROPOS

L'année parlementaire 2024-2025 s'est inscrite dans un contexte politique inédit, résultant de la reconfiguration de l'Assemblée nationale à la suite de la dissolution prononcée en juin 2024, ainsi que des démissions de deux gouvernements intervenues au cours de la session. Les députés ont en effet adopté, en décembre 2024, pour la première fois depuis 1962, une motion de censure à l'encontre du gouvernement de Michel BARNIER, puis ont refusé, en septembre 2025, d'accorder leur confiance au gouvernement de François BAYROU.

Ce contexte a eu des répercussions sans précédent sur l'activité parlementaire et sur le processus d'élaboration de la loi. Trois éléments particulièrement notables peuvent être relevés.

La période budgétaire s'est achevée par l'impossibilité d'adopter avant la fin de l'année les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, en raison de la démission du Gouvernement le 5 décembre 2024, à la suite de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale. Une loi spéciale a donc été adoptée par le Parlement le 18 décembre et la discussion des textes budgétaires s'est poursuivie et terminée au début de l'année 2025.

L'examen de ces textes a représenté cette année plus de 30 % de la durée des travaux en séance publique. Le Sénat a ainsi consacré 166 heures et 28 minutes à la discussion en première lecture du **projet de loi de finances pour 2025** et un nouveau record a été atteint avec le dépôt de 4 554 amendements (+ 50 % en deux ans). En outre, la durée de la discussion en première lecture (50 h 16) du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025** et le nombre d'amendements déposés sur ce texte (1 405) se sont élevés à des niveaux jamais atteints depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale.

Dans ce contexte, la place de l'initiative parlementaire dans l'activité législative s'est significativement accrue.

D'une part, sur les **124 textes** (hors conventions) examinés par le Sénat cette année, **85,7 % (105) étaient des propositions de loi**, contre 75,8 % l'an dernier. D'autre part, **sur les 52 textes définitivement adoptés¹, on ne compte que 7 projets de loi contre 45 propositions de loi (86,5 %).**

En outre, **les sénateurs ont déposé 255 propositions de loi** au cours de l'année : il s'agit du **deuxième nombre de dépôt le plus élevé sous la V^e République**, derrière la session 2022-2023 et ses 265 dépôts, alors que la moyenne annuelle au cours des dix sessions antérieures s'établit à 171 propositions de loi déposées au Sénat.

¹ Hors conventions et textes financiers.

Enfin, le Sénat a occupé une place particulièrement importante dans le processus d'élaboration de la loi. Cette situation s'illustre par les trois éléments suivants :

- **près de 40 % des textes définitivement adoptés sont d'initiative sénatoriale** : il s'agit de **la part la plus importante depuis 1958**, alors que ce taux était en moyenne de 18,3 % ces dix dernières années ;

- **les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances ont été adoptés par accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat**, ce qui ne s'était pas produit depuis 2010 ;

- **plus de 70 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale**, alors que ce taux s'est en moyenne élevé à 59 % au cours des dix précédentes années.

En outre, dans le prolongement des deux précédentes années parlementaires, **la plupart des textes ont été adoptés par accord entre les deux chambres du Parlement (98 % en 2024-2025)**. Ainsi, parmi les **56 textes définitivement adoptés**, seule la loi du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille a été adoptée par « dernier mot » de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, au titre de l'activité de **contrôle de l'action du Gouvernement**, **37 débats** ont été organisés en séance plénière cette année, dont **28 débats d'initiative sénatoriale** (25 l'an dernier).

30 séances de questions d'actualité se sont déroulées en 2024-2025, contre 25 séances au cours de l'année précédente. En outre, **519 questions orales ont été discutées** au cours de 14 séances, soit une progression du nombre de questions de 19 % par rapport à l'an dernier.

Au total le Sénat a siégé 788 heures 30, réparties sur 116 jours. **L'année parlementaire 2024-2025 se situe ainsi au-dessus de la moyenne des dix dernières années** (750 h 20 ; 112 jours). **11 160 amendements** ont été déposés en séance publique, soit une augmentation de 14,1 % par rapport à 2023-2024 et un niveau supérieur à ces dix dernières années (9 905).

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2024-2025
(1^{ER} OCTOBRE 2024 – 30 SEPTEMBRE 2025)

	2024-2025	2023-2024	2022-2023
Semaines de séance publique	35	32	36
- Semaines gouvernementales	17,5	17	19
<i>dont PLFSS et PLF</i>	4,5	4	4
- Semaines sénatoriales	14,5	14	14
<i>dont semaines de contrôle</i>	6,5	6,5	7,5
- Semaine de session de droit	-	1	-
- Semaines de session extraordinaire	3	-	3
Jours de séance publique	116	96	115
Heures de séance publique	788 h 30	652 h 49	848 h 00
<i>dont travaux législatifs</i>	391 h 11	324 h 01	367 h 29
<i>dont travaux de contrôle</i>	153 h 53	123 h 03	187 h 07
<i>dont lois de finances</i>	177 h 13	158 h 45	153 h 33
<i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i>	61 h 12	43 h 06	139 h 18
<i>dont travaux divers</i>	4 h 59	3 h 52	0 h 31
Durée moyenne du jour de séance	6 h 47	6 h 48	7 h 22
Heures de séances de soir/nuît	170 h 23	162 h 56	210 h 25
	22 %	25 %	24,8 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	19 sur 31	11 sur 30	20 sur 48
	61,3 %	36,7 %	41,7 %
Propositions de loi déposées au Sénat	255	203	265
Amendements déposés	13 045	12 776	22 020
- En commission	1 885	2 993	3 459
- En séance	11 160	9 783	18 561
Amendements adoptés	3 519	2 987	3 648
- En commission	1 017	1 144	1 565
- En séance	2 502	1 843	2 083
Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale	70,1 %	62 %	63 %
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	124	95	98
<i>dont propositions de loi</i>	105	72	74
<i>(dont Sénat)</i>	74	45	52

	2024-2025	2023-2024	2022-2023
Textes examinés en procédure accélérée (hors conventions internationales)	62	53	48
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	56	51	44
<i>dont propositions de loi</i>	45	30	29
<i>(dont Sénat)</i>	22	12	12
Conventions internationales adoptées définitivement	15	12	23
Total des textes adoptés définitivement	71	63	67
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	33	18	19
Adoptions texte CMP	22	28	22
Dernier mot à l'Assemblée nationale	1	5	3
Réunions CMP	29	33	28
<i>dont accords</i>	27	29	23
Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours)	300	224	179

Ordonnances			
Nombre d'habilitations accordées	17	18	16
Nombre d'ordonnances publiées	13	8	37
Nombre d'ordonnances ratifiées	3	18	36

Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes	28	25	42
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	6	4	4
Débats relatifs au Conseil européen	3	3	3
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, projet de loi spéciale et conventions.

	2024-2025	2022-2023	2021-2022
Questions d'actualité au Gouvernement			
Nombre de séances	30	25	34
Nombre de questions	486	404	548
Questions orales discutées	519	436	588
Questions écrites			
Nombre de questions	6 040	4 150	5 503
Nombre de réponses	3 789	2 256	5 678
Scrutins publics	367	215	333

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION ORDINAIRE 2024-2025
(1^{ER} OCTOBRE 2024 – 30 JUIN 2025)

	2024-2025	2023-2024	2022-2023
Semaines de séance publique	32	31	33
- Semaines gouvernementales	17,5	17	19
<i>dont PLFSS et PLF</i>	4,5	4	4
- Semaines sénatoriales	14,5	14	14
<i>dont semaines de contrôle</i>	6,5	6,5	7,5
Jours de séance publique	107	95	106
Heures de séance publique	745 h 34	651 h 51	803 h 38
<i>dont travaux législatifs</i>	356 h 39	324 h 01	332 h 55
<i>dont travaux de contrôle</i>	145 h 30	123 h 03	180 h 39
<i>dont lois de finances</i>	177 h 13	158 h 45	151 h 46
<i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i>	61 h 12	43 h 06	137 h 44
<i>dont travaux d'ordre interne</i>	4 h 57	2 h 55	0 h 31
Durée moyenne du jour de séance	6 h 58	6 h 51	7 h 34
Heures de séances de soir/nuit	161 h 33	162 h 56	200 h 59
	22 %	25 %	25 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	14 sur 25	11 sur 30	17 sur 38
	56 %	36,67%	44,7 %
Propositions de loi déposées au Sénat	209	167	215
Amendements déposés	12 335	11 801	21 280
- En commission	1 774	2 018	3 449
- En séance	10 561	9 783	17 831
Amendements adoptés	3 393	2 897	3 547
- En commission	963	1 054	1 559
- En séance	2 430	1 843	1 988
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	118	95	91
<i>dont propositions de loi</i>	99	72	73
<i>(dont Sénat)</i>	70	45	52

	2024-2025	2023-2024	2022-2023
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	47	51	35
<i>dont propositions de loi</i>	39	30	25
<i>(dont Sénat)</i>	18	12	10
Conventions internationales adoptées définitivement	14	12	19
Total des textes adoptés définitivement	61	63	54
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	29	18	16
Adoptions texte CMP	18	28	16
Dernier mot à l'Assemblée nationale	-	5	3
Réunions CMP	24	33	24
<i>dont accords</i>	23	29	19

Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes	28	25	42
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	5	4	4
Débats relatifs au Conseil européen	3	3	3
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	28	25	32
Nombre de questions	453	404	516
Questions orales discutées	482	436	537
Questions écrites publiées			
Nombre de questions	5 191	3 888	4 573
Nombre de réponses	2 764	2 222	4 457

Scrutins publics	333	215	321
-------------------------	------------	------------	------------

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2024-2025

	2024-2025	2023-2024 ¹	2022-2023
Semaines de séance publique	3		3
Jours de séance publique	9		9
Heures de séance publique	42 h 56		44 h 22
<i>dont travaux législatifs</i>	<i>34 h 32</i>		<i>34 h 33</i>
<i>dont travaux de contrôle</i>	<i>8 h 22</i>		<i>6 h 28</i>
<i>dont lois de finances</i>	<i>0 h 00</i>		<i>1 h 47</i>
<i>dont lois de financement de la sécurité sociale</i>	<i>0 h 00</i>		<i>1 h 34</i>
<i>dont travaux d'ordre interne</i>	<i>0 h 02</i>		-
Durée moyenne du jour de séance	4 h 46	-	4 h 55
Heures de séances de soir/nuit	8 h 50	-	9 h 26 21,3 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	5 sur 6 83,3 %	-	3 sur 9 26 %
Propositions de loi déposées au Sénat	46	-	50
Amendements déposés	710	-	740
- En commission	111	-	10
- En séance	599	-	730
Amendements adoptés	126	-	101
- En commission	54	-	6
- En séance	72	-	95
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	14	-	12
dont propositions de loi	11	-	3
dont Sénat	7	-	2 ²

¹ En 2023-2024, le Parlement n'a pas été convoqué en session extraordinaire. Une session de droit s'est tenue après le renouvellement de l'Assemblée nationale. Le Sénat avait alors tenu une séance je jeudi 18 juillet pour une expression des groupes sur la situation politique à l'issue des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

² L'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique et l'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols ont commencé au cours de la session ordinaire ; les conclusions des CMP ont elles été adoptées lors de la session extraordinaire. Ces textes sont donc comptés pour chacune des sessions mais ne sont comptabilisées qu'une seule fois dans le nombre de textes examinés au cours de la session.

	2024-2025	2023-2024 ¹	2022-2023
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	9	-	9
<i>dont propositions de loi</i>	6	-	4
<i>dont Sénat</i>	4	-	2
Conventions internationales adoptées définitivement	1	-	4
Total des textes adoptés définitivement	10	-	13
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	4	-	3
Adoption texte CMP	4	-	6
Dernier mot à l'Assemblée nationale	1	-	-
Réunions CMP	5	-	4
Accords	4	-	4

Débats d'initiative sénatoriale et débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes	-	-	-
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	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	-	2
Nombre de questions	33	-	32
Questions orales discutées	37	-	51
Questions écrites publiées			
Nombre de questions	849	180	930
Nombre de réponses	1 025	23	1 221

Scrutins publics	34	-	12
-------------------------	-----------	---	-----------

CHAPITRE PREMIER

LE BILAN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

L'année parlementaire 2024-2025 a été marquée par les conséquences des démissions de deux gouvernements, qui ont profondément affecté l'ordre du jour et l'activité du Sénat. En raison de la démission du Gouvernement le 5 décembre 2024, à la suite de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale n'ont pu être définitivement examinés avant la fin de l'année. Une loi spéciale a donc été adoptée par le Parlement le 18 décembre et la discussion des textes budgétaires s'est poursuivie et achevée au début de l'année 2025, après la nomination d'un nouveau Gouvernement le 23 décembre 2024. Ensuite, la démission du Gouvernement intervenue le 9 septembre 2025 a conduit le Sénat à ajourner ses travaux en séance publique jusqu'au terme de l'année parlementaire.

Le Sénat a cependant siégé **116 jours** (96 lors de la session 2023-2024) cette année, soit un peu plus que la moyenne de 112 jours des dix dernières sessions.

Avec plus de 30 % de la durée de ses travaux en séance consacrés à l'examen des textes financiers, l'année parlementaire a été une nouvelle fois marquée par une période budgétaire intense. Le Sénat a consacré 166 heures et 28 minutes à la discussion en première lecture du **projet de loi de finances pour 2025** : il faut remonter à 1995 pour retrouver une durée supérieure à celle de cette année. Un nouveau record a été atteint avec le dépôt de **4 554 amendements** en première lecture (+ 50 % en deux ans). En outre, la durée de la discussion en première lecture (50 h 16) du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025** et le nombre d'amendements déposés sur ce texte (1 405) se sont élevés à des niveaux jamais atteints depuis 1996, date de la création des lois de financement de la sécurité sociale.

Enfin, l'année parlementaire 2024-2025 confirme la place prépondérante de l'initiative parlementaire et le rôle déterminant du Sénat dans la fabrique de la loi.

D'une part, les propositions de loi, déposées par les sénateurs ou transmises par l'Assemblée nationale, atteignent 318 dépôts, soit le niveau le plus élevé de la V^e République. **Les sénateurs ont déposé 255 propositions de loi cette année**, soit le deuxième nombre de dépôt le plus élevé sous la V^e République.

D'autre part, parmi les 56 textes définitivement adoptés¹ au cours de cette année, **98,2 % l'ont été par accord entre les deux chambres du Parlement**². Cette année, même les projets de loi de financement de la sécurité sociale et des finances ont été adoptés par un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale, ce qui ne s'était pas produit depuis 2010. Par ailleurs, **près de 40 % des textes définitivement adoptés sont d'initiative sénatoriale** : il s'agit de la part la plus importante de textes définitivement adoptés d'origine sénatoriale depuis 1958. En outre, **plus de 70 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale**.

I. 2024-2025 : UNE ANNÉE DENSE MARQUÉE PAR LA PLACE CENTRALE DU SÉNAT DANS LA FABRIQUE DE LA LOI

A. UNE ANNÉE SUPÉRIEURE EN DURÉE ET EN NOMBRE D'AMENDEMENTS À LA MOYENNE DES DIX DERNIÈRES ANNÉES PARLEMENTAIRES

Avec **788 heures 30** de séance réparties sur **116 jours**, la **durée moyenne** d'un jour de séance s'élève à **6 h 47**. L'année parlementaire 2024-2025 se situe **au-dessus de la moyenne des dix dernières années** en nombre de jours (112 jours), d'heures de séance (750 h 20) ainsi que **pour la durée moyenne d'un jour de séance** (6 h 41) ; mais ces durées sont **inférieures à la moyenne des vingt dernières années** (843 h 11, 119,9 jours et 7 h 02 de durée moyenne).

Le **nombre d'heures de séance la nuit**³ s'élève à **37 h 38**, soit plus que la moyenne des dix dernières années parlementaires (35 h 56). Le Sénat a repris ses activités en séance publique afin de **siéger le soir et, le cas échéant la nuit, dans 53,4 % des cas** en 2024-2025 (et 54,2 % sur la seule session ordinaire). Il s'agit d'une part plus faible que lors de l'année parlementaire 2023-2024⁴ (61,5 %) mais **supérieure à la moyenne des dix dernières années** (52 %).

11 160 amendements ont été déposés en séance publique au cours de l'année 2024-2025, soit une augmentation de 14,1 % par rapport à 2023-2024. Ce chiffre est **supérieur à la moyenne des 10 dernières années** (9 905) et à celle **des 20 dernières années** (8 808). **2 502 amendements ont été adoptés**, soit 35,8% de plus que l'année précédente ; un nombre également supérieur à la moyenne des 10 dernières années (1 950) et à celle des 20 dernières (1 963).

¹ Hors conventions internationales.

² Seule la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille a été adoptée par « dernier mot » de l'Assemblée nationale.

³ Heures de séance qui se déroulent après minuit.

⁴ 2023-2024 constituait la deuxième plus forte proportion de jours avec reprise le soir et/ou la nuit depuis dix ans (derrière la session 2014 2015, avec 61,9 %)

Le **braquet** de cette année (19,9 amendements par heure) est assez proche de celui des 10 dernières années (19,2). Il est cependant inférieur aux braquets de l'année 2023-2024 (21,6) et de l'année 2022-2023 (27,3, très élevé du fait de l'examen du projet de loi de financement rectificative pour 2023¹).

Enfin, le **taux de reprise** des amendements du Sénat dans le texte définitivement adopté est élevé cette année : **70,1** %. Il est supérieur à celui de la moyenne des 10 dernières années (59,9 %) et quasiment identique à celui des 20 dernières années (69,9 %).

¹ Hors PLFRSS, le braquet pour 2022-2023 tombe à 22,8 amendements par heure.

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
1995-1996	108	692 h 05	-	-	108	692 h 05
1996-1997	84	521 h 10	7	26 h 30	91	547 h 40
1997-1998	103	615 h 40	1	5 h 20	104	621 h 00
1998-1999	108	698 h 15	-	-	108	698 h 15
1999-2000	107	710 h 55	-	-	107	710 h 55
2000-2001	95	668 h 00	-	-	95	668 h 00
2001-2002	66	464 h 20	14	65 h 10	80	529 h 30
2002-2003	109	780 h 20	16	120 h 30	125	900 h 50
2003-2004	111	858 h 45	16	128 h 40	127	987 h 25
2004-2005	103	784 h 55	7	50 h 50	110	835 h 45
2005-2006	120	914 h 05	8	64 h 20	128	978 h 25
2006-2007	73	550 h 05	20	124 h 40	93	674 h 45
2007-2008	101	664 h 35	15	122 h 15	116	786 h 50
2008-2009	124	950 h 05	18	133 h 50	142	1 083 h 55
2009-2010	123	984 h 41	20	142 h 22	143	1 127 h 03
2010-2011	125	996 h 23	10	60 h 09	135	1 056 h 32
2011-2012	75	512 h 48	19	129 h 59	94	642 h 47
2012-2013	122	866 h 28	21	169 h 49	143	1 036 h 17
2013-2014	118	787 h 58	18	109 h 09	136	897 h 07
2014-2015	126	941 h 30	21	135 h 20	147	1 076 h 50
2015-2016	121	847 h 57	14	67 h 04	135	915 h 01
2016-2017	60	381 h 14	16	84 h 04	76	465 h 18
2017-2018	105	659 h 34	20	165 h 38	125	825 h 12
2018-2019	110	734 h 23	15	103 h 27	125	837 h 50
2019-2020	99	626 h 52	11	72 h 39	110	699 h 31
2020-2021	118	822 h 07	24	170 h 20	142	992 h 27
2021-2022	66	405 h 17	14	73 h 31	80	478 h 49
2022-2023	106	803 h 38	9	44 h 22	115	848 h 00
2023-2024	95	651 h 51	1	0 h 57	96	652 h 49
2024-2025	107	745 h 34	9	42 h 56	116	788 h 30

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). Il n'y a pas eu de session extraordinaire au cours de l'année parlementaire 2023-2024, mais une session de droit.

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

L'année parlementaire 2024-2025 illustre une nouvelle fois la place déterminante du Sénat dans la fabrique de la loi, comme en témoignent les quatre données suivantes :



Plus de 98 %
définitivement adoptés
par accord entre
les deux assemblées



Presque 40 % des textes
définitivement adoptés
d'origine sénatoriale



Plus de la moitié
des projets de loi définitivement
adoptés **déposés en**
premier lieu au Sénat



70 % des amendements
adoptés par le Sénat
repris par l'Assemblée nationale

- ⇒ **98,1 %** des textes (hors textes financiers et conventions) et **98,2 %** (en intégrant les textes financiers, hors conventions) ont été adoptés après un accord entre les deux assemblées, un seul ayant été adopté par « dernier mot » de l'Assemblée nationale¹ ;
- ⇒ **39,3 %** des textes (hors conventions) définitivement adoptés au cours de la session sont issus de propositions de loi sénatoriales : niveau le plus élevé depuis 1959 ;
- ⇒ **61,3 %** des projets de loi (hors textes financiers et conventions) définitivement adoptés ont été examinés en premier lieu au Sénat ;
- ⇒ **70,1 %** des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

Au total, le Sénat aura examiné **124 textes**, hors conventions, en 2024-2025 (contre 98 l'année dernière). La **part de propositions de loi (105) dans le total des textes examinés atteint 85,7 %** contre 75,8 % l'année dernière, 75,5 % en 2022-2023, 74,3 % en 2021-2022 et 62,9 % en 2020-2021.

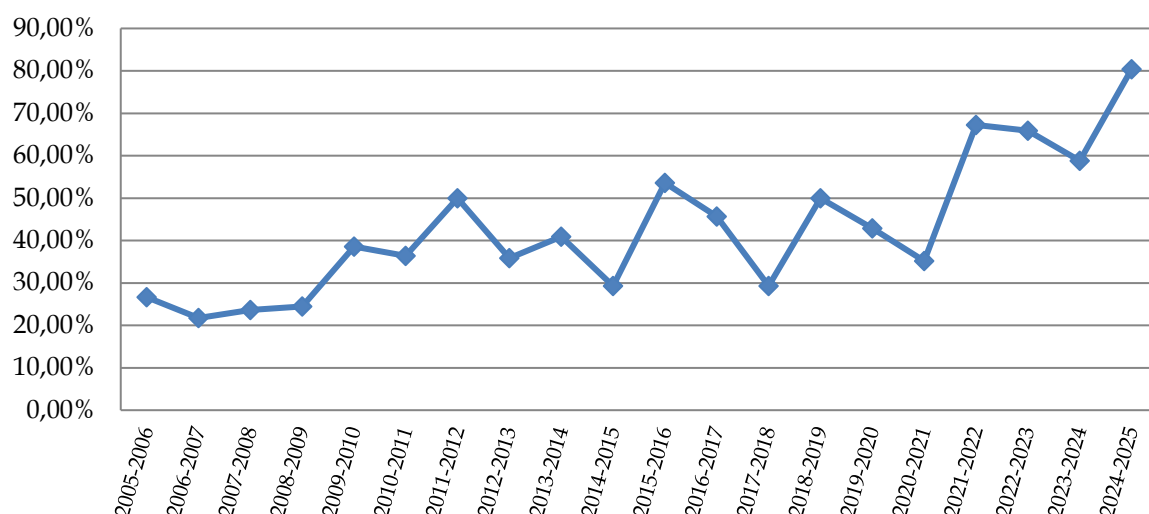
Le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, s'établit à **56 textes**, devant la session précédente (51) et les sessions 2022-2023 (44) et 2020-2021 (54) mais derrière la session 2021-2022 (61). Sur ces 56 textes, hors conventions internationales, **45 sont issus d'initiatives parlementaires**, soit une proportion de 80 %, en hausse par rapport aux années 2023-2024 (58,8 %), 2022-2023 (65,9 %) et 2021-2022 (67,2 %) et 2020-2021 (35,2 %).

22 des 45 propositions de lois définitivement adoptées sont d'initiative **sénatoriale**, soit 48,9 %. Cette proportion est en hausse par rapport à 2023-2024 (40 %), 2022-2023 (41,4 %) ainsi que par rapport aux trois précédentes années parlementaires, où ce taux était respectivement de 26,8 %, 21 % et 22,2 %. Les **23** autres textes (soit 51,1 %) sont issus de propositions de **loi déposées par les députés**².

¹ Il s'agit de la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

² Voir le chapitre V du présent tome I.

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



**Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement
pendant l'année parlementaire 2024-2025**

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulga- tion
Proposition de loi visant à améliorer le dépistage des troubles du neuro-développement, l'accompagnement des personnes qui en sont atteintes et le répit de leurs proches aidants	Mme Jocelyne GUIDEZ (UC)	Affaires sociales	05.11.24
Proposition de loi visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée)	M. Patrick KANNER (SER), Mmes Corinne NARASSIGUIN (SER), Viviane ARTIGALAS (SER), M. Rachid TEMAL (SER)	Lois	06.11.24
Proposition de loi visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités (procédure accélérée)	MM. François-Noël BUFFET (LR), Philippe BONNECARRÈRE (UC)	Lois	20.11.24
Proposition de loi portant réforme du financement de l'audiovisuel public (procédure accélérée)	M. Cédric VIAL (LR), Mme Catherine MORIN-DESAILLY (UC), MM. Roger KAROUTCHI (LR), Laurent LAFON (UC)	Finances	20.11.24
Proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé	M. Bernard JOMIER (SER)	Affaires sociales	23.01.25

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Proposition de loi visant à proroger la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété	M. Jean-Jacques PANUNZI (LR)	Lois	28.01.25
Proposition de loi pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves	MM. Gilbert BOUCHET (LR), Philippe MOUILLER (LR)	Affaires sociales	10.02.25
Proposition de loi visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (procédure accélérée)	Mme Annick BILLON (UC), M. Bruno RETAILLEAU (LR), Mme Françoise GATEL (UC)	Lois	10.02.25
Proposition de loi visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole	M. Michel MASSET (RDSE)	Aménagement du territoire et du développement durable	06.03.25
Proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports (procédure accélérée, CMP)	M. Philippe TABAROT (LR)	Lois	18.03.25
Proposition de loi visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (procédure accélérée)	M. Jean-Michel ARNAUD (UC)	Lois	01.04.25
Proposition de loi visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement (procédure accélérée)	M. Khalifé KHALIFÉ (LR)	Affaires économiques	07.04.25
Proposition de loi visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (procédure accélérée)	Mme Nadine BELLUROT (LR), M. Éric KERROUCHE (SER), Mme Sonia de LA PROVÔTÉ (UC), M. Didier RAMBAUD (RDPI)	Lois	07.04.25
Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic (procédure accélérée, CMP)	MM. Étienne BLANC (LR) et Jérôme DURAIN (SER)	Lois	29.04.25

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulga- tion
Proposition de loi fixant le statut du procureur national anti-stupéfiants (procédure accélérée, CMP)	MM. Étienne BLANC (LR) et Jérôme DURAIN (SER)	Lois	29.04.25
Proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues	Mme Laure DARCOS (INDEP)	Lois	04.06.25
Proposition de loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer	Mme Audrey BÉLIM (SER)	Affaires économiques	05.06.25
Proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers	Mme Sonia de LA PROVÔTÉ (UC)	Affaires sociales	23.06.25
Proposition de loi relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur (procédure accélérée, CMP)	MM. Pierre-Antoine LEVI (UC), Bernard FIALAIRE (RDSE)	Culture	05.11.24
Proposition de loi relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire (procédure accélérée)	M. Laurent LAFON (UC)	Culture	06.11.24
Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (procédure accélérée, CMP)	MM. Laurent DUPLOMB (LR), Franck MENONVILLE (UC)	Affaires économiques	20.11.24
Proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive	Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO (LR)	Lois	20.11.24

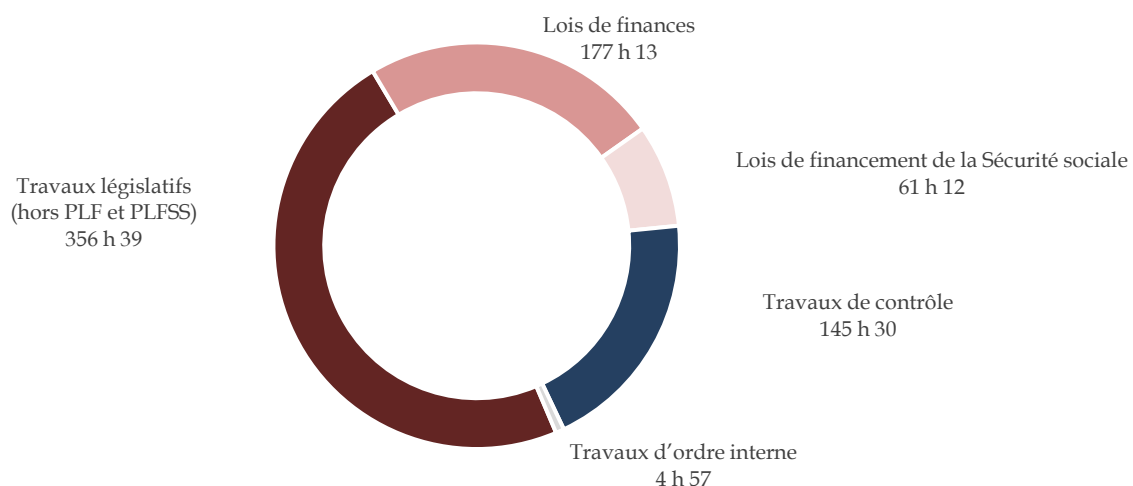
II. LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA SESSION 2024-2025

A. UNE SESSION ORDINAIRE MARQUÉE PAR UN EXERCICE BUDGÉTAIRE INÉDIT

Le Sénat a siégé **745 h 34** sur **107 jours**, soit une durée supérieure à celle de la session ordinaire 2023-2024 (651 h 51 sur 95 jours) mais inférieure en nombre d'heures à celle de la session ordinaire 2022-2023 (803 h 38 et 106 jours).

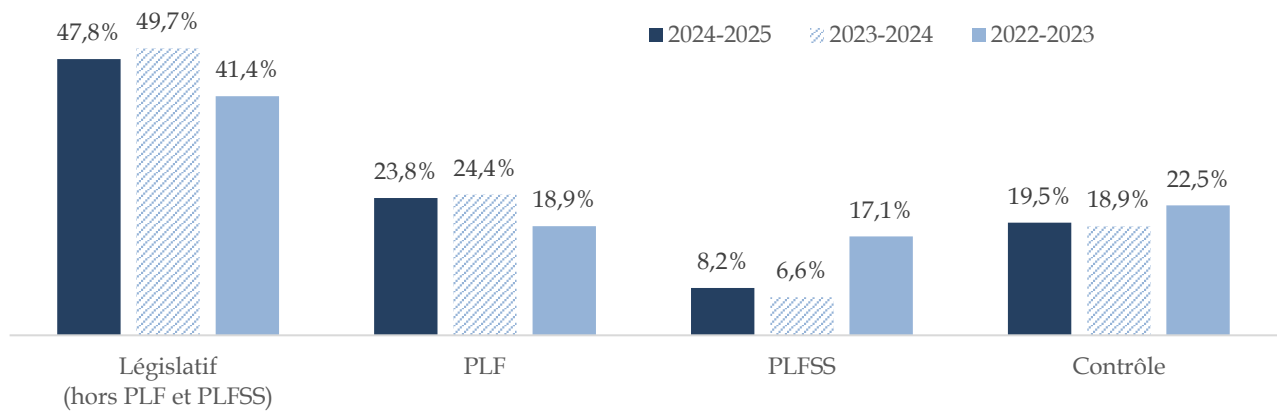
1. La répartition des heures de séance entre travaux législatifs et de contrôle

Session ordinaire 2024-2025



Comparaison pluriannuelle des durées de travaux par nature

Nature des travaux en séance	2024-2025		2023-2024		2022-2023	
	Durée	Part	Durée	Part	Durée	Part
Travaux législatifs (hors PLF et PLFSS)	356 h 39	47,8 %	324 h 01	49,7%	332 h 55	41,4%
LF + LFSS	238 h 26	32,0 %	201 h 52	31,0%	289 h 31	36,0%
Lois de finances	177 h 13	23,8%	158 h 45	24,4%	151 h 46	18,9%
LFSS	61 h 12	8,2%	43 h 06	6,6%	137 h 44	17,1%
Travaux de contrôle	145 h 30	19,5%	123 h 03	18,9%	180 h 39	22,5%
Travaux d'ordre interne	4 h 57	0,7%	2 h 55	0,4%	0 h 31	0,1%
Total	745 h 34		651 h 51		803 h 38	



Sur les 745 h 34 de séance en session ordinaire, le Sénat a consacré **356 h 39**, soit un peu moins que la moitié (**47,8 %**) du temps de séance, à des **travaux législatifs**, hors examen des lois de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, contre 49,7 % en 2023-2024 et 41,4 % en 2022-2023.

Le Sénat a consacré **177 h 13** de séance aux **lois de finances**, soit **23,8 %** du temps de séance, contre 24,4 % en 2023-2024 et 18,9 % en 2022-2023. Il a consacré par ailleurs **61 h 12** à la discussion de **lois de financement de la sécurité sociale**, soit **8,2 %**, contre 6,6 % en 2023-2024 et 17,1 % en 2022-2023 (ce temps comprenant également l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023).

L'**activité de contrôle de l'action du Gouvernement en séance publique** a représenté **145 h 30** au cours de cette session ordinaire, soit 19,5 % du temps de séance, contre 18,9 % en 2023-2024 et 22,5 % au cours de la session ordinaire 2022-2023 :

- **27 débats d'initiative sénatoriale et un débat à la suite du dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes** ont été organisés, soit un nombre en hausse par rapport à la précédente session ordinaire (25 débats) mais en baisse par rapport à 2022-2023 (41 débats) et à la moyenne des dix dernières années (33 débats) ;
- le Sénat a débattu de **5 déclarations du Gouvernement** en application de l'article 50-1 de la Constitution (4 l'année passée) ;
- le nombre de **questions orales discutées en séance (482)** est en hausse cette session (436 lors de la session ordinaire 2023-2024). Il avait atteint un record depuis 1959 lors de la session ordinaire 2022-2023 avec 537 questions orales discutées ;
- **28 séances de questions d'actualité** se sont tenues au cours de cette session ordinaire, contre 25 l'an dernier et 32 lors de la session 2022-2023. **Les Premiers ministres ont été présents à 23 séances sur 28 au cours de la session ordinaire 2024-2025.**

2. Une session ordinaire bouleversée par un exercice budgétaire inédit au-delà de l'automne et de nouveau marquée par des records relatifs aux durées et aux amendements des textes financiers

Si le premier trimestre est traditionnellement le plus chargé de l'année en raison de l'examen des textes financiers, celui de l'année 2024-2025 fait exception à cette règle. En effet, consécutivement à l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2024, les travaux parlementaires ont été ajournés du 4 décembre à 20 h 30 au 18 décembre 2024, date à laquelle le Sénat a définitivement adopté la loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'examen du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), commencé au cours du premier trimestre s'est poursuivi sur le deuxième trimestre de la session ordinaire. Ainsi, l'activité en séance publique s'est moins concentrée sur le premier trimestre que lors des exercices précédents.

Le temps consacré par le Sénat à l'examen du PLF en première lecture a de nouveau augmenté cette année : 151 h 10 en 2020-2021, 144 h 17 en 2022-2023, 152 h 22 en 2023-2024 et 166 h 28 en 2024-2025. Il était de 20 h 51 en 2021-2022 (l'examen ayant été écourté en 2021, après le rejet de la première partie). **4 554 amendements** ont été **déposés sur le PLF**, ce qui constitue un **septième record consécutif**, en excluant l'année 2021 marquée par le rejet de la première partie¹.

Pour le **PLFSS**, l'examen en première lecture (qui, contrairement au PLF, a pu se tenir sur le seul premier trimestre) a **duré 50 heures 16 ; 1 405 amendements** ont été **déposés**. Il s'agit, pour ces deux données, de deux **records depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996**².

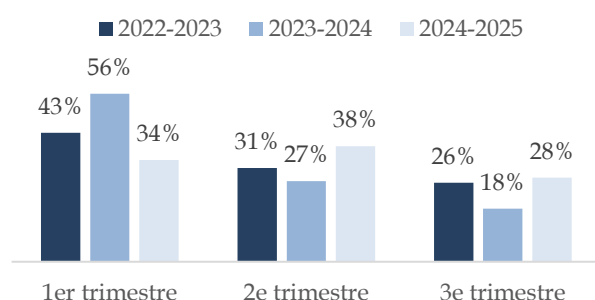
¹ Pour plus de détails, cf. chapitre IV.

² Pour plus de détails, cf. chapitre III.

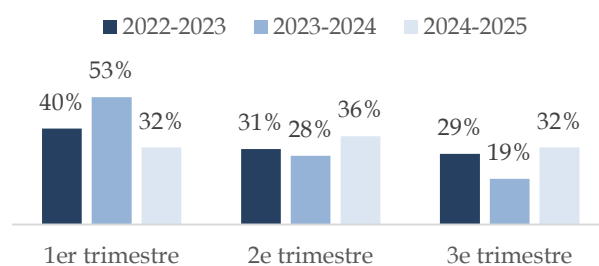
Heures et jours de séance par trimestre

	1 ^{er} trimestre			2 ^e trimestre			3 ^e trimestre		
	octobre-décembre			janvier-mars			avril-juin		
	2022 2023	2023 2024	2024 2025	2022 2023	2023 2024	2024 2025	2022 2023	2023 2024	2024 2025
Jours	42	50	34	33	27	39	31	18	34
Heures	343 h 40	363 h 34	251 h 48	249 h 44	173 h 49	285 h 49	210 h 13	114 h 28	207 h 56
Soir/nuît	94 h 04	96 h 37	56 h 03	64 h 14	38 h 41	67 h 24	42 h 40	27 h 38	38 h 04
% soir/nuît	27,4 %	26,6 %	22,3 %	25,7 %	22,3 %	21,4 %	20,3 %	24,1 %	18,3 %
<i>Part en durée du trimestre dans la session ordinaire</i>	42,8 %	55,8 %	33,8 %	31,1 %	26,7 %	38,3 %	26,2 %	17,6 %	27,9 %
<i>Part en jours du trimestre dans la session ordinaire</i>	39,6 %	52,6 %	31,8 %	31,1 %	28,4 %	36,4 %	29,2 %	18,9 %	31,8 %
Durée moyenne par jour	8 h 10	7 h 16	7 h 24	7 h 34	6 h 26	7 h 19	6 h 46	6 h 21	6 h 06

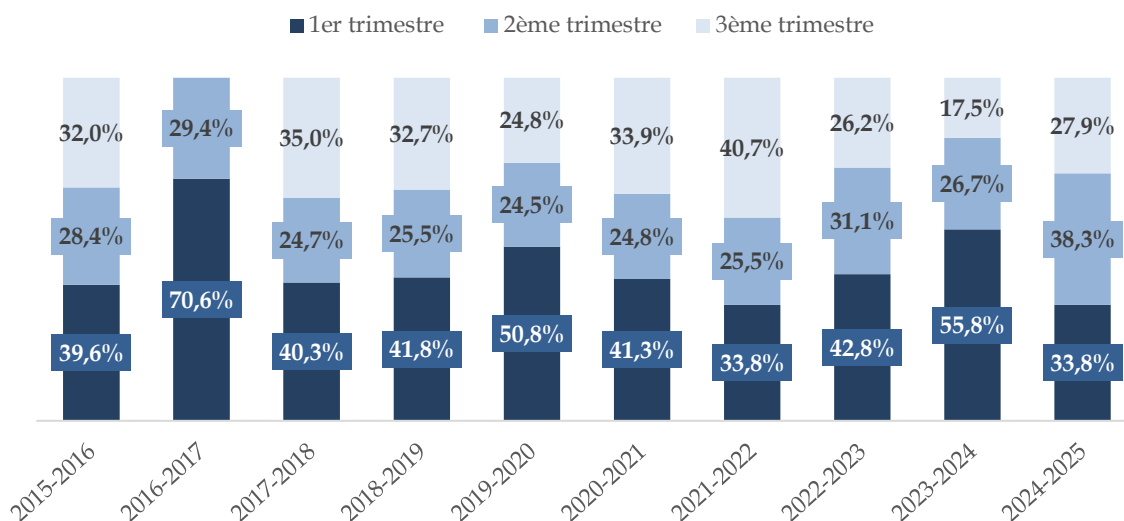
Comparaison pluriannuelle de la durée des trimestres de la session ordinaire



Comparaison pluriannuelle du nombre de jours des trimestres de la session ordinaire



Comparaison pluriannuelle de la part de chaque trimestre



La **majorité des amendements déposés et examinés** au cours de la session ordinaire l'a été **au cours du premier trimestre** (56,1 % des amendements déposés et 44 % des amendements examinés). 92,5 % des amendements déposés et 65,7 % des amendements examinés sur le PLF (toutes lectures confondues) l'ont été au premier trimestre ; or, les **amendements du PLF représentent 43 % des amendements déposés et 45 % des amendements examinés en session ordinaire**.

Trimestre 2024-2025	Amendements déposés				Amendements examinés				
	Nombre	Part	Dont PLF ¹	Part du PLF ¹	Nombre	Part	dont adoptés	Dont PLF ¹	Part du PLF ¹
Premier	5 922	56,1 %	4 234	71,5 %	3 790	44,0 %	1 056	2 534	66,9 %
Deuxième	3 107	29,4 %	343	11,0 %	3 399	39,4 %	976	1 322	38,9 %
Troisième	1 532	14,5 %			1 428	16,6 %	398		
Total session ordinaire	10 561	100 %	4 577	43 %	8 617	100 %	2 430	3 856	45 %

a) Un premier trimestre écourté, au cours duquel l'examen des textes budgétaires n'est pas parvenu à son terme

Si traditionnellement, **le premier trimestre est le plus chargé de l'année** avec l'examen des textes financiers (projets de loi de financement de la sécurité sociale, de finances de fin de gestion², de finances et éventuel projet de loi de finances rectificative), tel n'a pas été le cas du premier trimestre 2024-2025. En effet, le Parlement n'a pas pu achever l'examen du PLFSS et du PLF avant la fin de l'année 2024, les travaux en séance publique ayant été ajournés le 5 décembre à la suite de la démission du gouvernement de M. Michel BARNIER du fait de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale. En l'absence de gouvernement de plein exercice, le Parlement a adopté, le 18 décembre, un projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Après la nomination d'un nouveau gouvernement le 23 décembre 2024, la suite de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale a été examiné au début du deuxième trimestre de la session.

Ainsi, avec **251 h 48**, la durée du premier trimestre 2024-2025 a été la deuxième plus courte des dix dernières années (derrière le premier trimestre 2021-2022 au cours duquel le Sénat avait rejeté la première partie du PLF). Ce premier trimestre représente **33,8 % de la session ordinaire**. Il s'agit de la part la plus basse des dix dernières sessions (à égalité avec 2021-2022), ce trimestre représentant en moyenne 43,5 % du temps de séance de la session ordinaire pour les dix dernières sessions.

¹ Examen en 1^è lecture et examen des conclusions de CMP.

Le **temps consacré à l'examen des lois de finances¹** au **premier trimestre** est ainsi passé de 158 h 45 en 2023-2024 à **95 h 32 au cours du premier trimestre de l'année 2024-2025** (il était de 162 h 21 en 2020-2021, 29 h 13 en 2021-2022, et de 151 h 46 en 2022-2023).

Le **temps consacré aux lois de financement de la sécurité sociale²** au cours de ce trimestre est passé de 43 h 06 en 2023-2024 à 51 h 58 cette année.

Le **premier trimestre** a représenté cette année **31,8 % des jours et 33,8 % de la durée de séance de la session ordinaire**. Un niveau en baisse de plus de 20 points par rapport à 2023-2024 et de 7,8 points (en nombre de jours) et 9 points (en durée) par rapport à 2022-2023.

La **durée moyenne d'un jour de séance au premier trimestre** s'établit à **7 h 24**, soit une durée supérieure à celle du premier trimestre des sessions 2020-2021 (7 h 04), 2021-2022 (6 h 14) et 2023-2024 (7 h 16) mais inférieure aux 8 h 10 du premier trimestre 2022-2023.

La **part des heures de séance le soir et la nuit** s'est élevée cette année à **22,3 %** ; elle était de 26,6 % en 2023-2024, 27,4 % en 2022-2023, 19,6 % en 2021-2022, 22,1 % en 2020-2021 et de 22,6 % en 2019-2020.

Plus de 100 amendements ont été déposés sur trois des textes examinés au cours de ce premier trimestre³.

b) Un deuxième trimestre plus long que celui des dix précédentes sessions, marqué par le report de la fin de l'examen des textes budgétaires

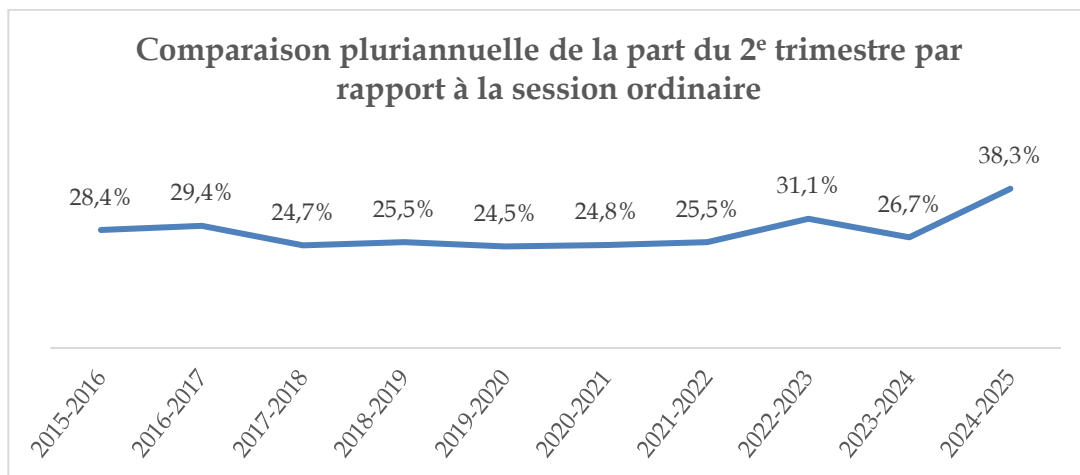
Du fait du **report de la fin de l'examen des textes budgétaires**, le **deuxième trimestre** a représenté quant à lui **36,4 % des jours et 38,3 % de la durée de séance de la session ordinaire**.

Sa durée (285h49), supérieure à la moyenne des deuxièmes trimestres de ces dix dernières sessions (194 h 23 de durée moyenne et 27,9 % de la durée de la session ordinaire), est la deuxième plus longue des dix dernières sessions ordinaires.

¹ *Projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, début d'examen du projet de loi de finances pour 2025, projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 et loi spéciale.*

² *Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023 et première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

³ *PLF, PLFSS et proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.*



84,3 % de ce trimestre a été consacré aux **textes législatifs** (y compris PLF et PLFSS), 15,7 % à des travaux de contrôle et moins de 1 % à des travaux d'ordre interne. La **fin de l'examen du PLF** (fin de la première lecture et CMP) **et du PLFSS** (CMP et nouvelle lecture) a représenté à elle seule **30 % du temps de séance du deuxième trimestre**. Le temps consacré à l'examen des **questions orales** (12 h 10) **et aux questions d'actualité au Gouvernement** (11 h 43) représente l'essentiel du temps des travaux de contrôle (44 h 50).

La **durée moyenne d'un jour de séance** sur ce deuxième trimestre s'établit à **7 h 19** (contre 6 h 26 en 2023-2024, 7 h 34 en 2022-2023, 6 heures en 2021-2022 et 6 h 48 en 2020-2021).

La durée des **heures de séance le soir et la nuit** (**67 h 24**) est la plus longue des trois dernières années (38 h 41 en 2023-2024 et 64 h 14 en 2022-2023). La **proportion** des heures le soir et la nuit par rapport au nombre d'heures de séance du trimestre est **supérieure à la moyenne des 5 dernières années** (**21,7 %** en moyenne sur les cinq dernières années : **23,6 %** en 2024-2025, 22,3 en 2023-2024, 25,7 % en 2022-2023, 17,9 % en 2021-2022 et 20,1 % en 2020-2021).

Hors PLF et PLFSS, plus de 100 amendements ont été déposés sur sept¹ des textes examinés au cours de ce deuxième trimestre. Parmi ces textes, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture a fait l'objet de 972 amendements déposés.

¹ *Projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture, proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, projet de loi d'urgence pour Mayotte, projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité et proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

c) Un troisième trimestre traditionnellement plus court

Enfin, **le troisième trimestre a représenté 31,8 % des jours de séance et 27,9 % de la durée de la session ordinaire**. Il représentait 18,9 % des jours de séance et 17,6 % de la durée de la session 2023-2024 (trimestre écourté par la dissolution de l'Assemblée nationale), 29,2 % des jours et 26,2 % de la durée de la session ordinaire 2022-2023, et 33,9 % des jours et de la durée de la session ordinaire 2020-2021. La **proportion du nombre d'heures siégées au cours du troisième trimestre est proche de la moyenne de celle des dix dernières années (28,6 %)**.

La part des séances le soir et la nuit (18,3 %) est la plus faible des trois dernières sessions ordinaires (24,1 % en 2023-2024 et 20,3 % en 2022-2023). Le nombre d'heures siégées le soir et la nuit (**38 h 04**) est supérieur à celui de la session 2023-2024 (27 h 38) mais inférieur à celui de la session 2022-2023 (42 h 40).

La **durée moyenne d'un jour de séance sur ce troisième trimestre** s'établit à **6 h 06**, durée inférieure à celle des précédentes sessions : 6 h 21 en 2023-2024, 6 h 46 en 2022-2023 et 6 h 57 en 2020-2021.

Plus de 100 amendements ont été déposés sur sept des textes examinés au cours de ce troisième trimestre¹.

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

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

¹ Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires, proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, proposition de loi relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel et projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

**Jours et heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale
pendant la session ordinaire 2024-2025**

	Sénat		Assemblée nationale		Différence	
	<i>Nombre de jours ou durée</i>	<i>Soit</i>	<i>Nombre de jours ou durée</i>	<i>Soit</i>	<i>Différence</i>	<i>Soit</i>
Nombre de jours	107	-	122	-	- 15	-12,3 %
Travaux législatifs, hors textes financiers	356 h 39	47,8%	575 h 45	59,3%	- 219 h 06	-38,1%
Textes financiers	238 h 26	32,0%	126 h 35	13,0%	+ 111 h 51	+ 88,4%
<i>Dont lois de finances</i>	<i>177 h 13</i>	<i>23,8%</i>	<i>77 h</i>	<i>7,9%</i>	+100 h 13	+ 130,2%
<i>Dont loi de financement de la sécurité sociale</i>	<i>61 h 12</i>	<i>8,2%</i>	<i>38 h 20</i>	<i>3,9%</i>	+ 22 h 52	+ 59,7%
Travaux de contrôle	145 h 30	19,5%	268 h 50	27,6 %	- 123 h 20	- 45,9%
Travaux d'ordre interne	4 h 57	0,7%	<i>Non comptabilisé</i>	-	-	-
Heures de séance	745 h 34		975 h 50		- 230 h 16	- 23,2 %

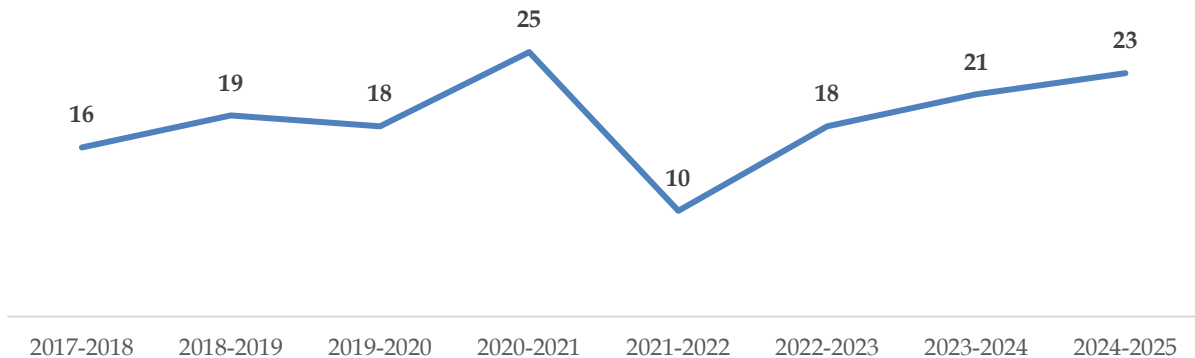
La session 2024-2025 s'inscrit dans cette continuité, **l'Assemblée nationale ayant davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (122 contre 107) et en **nombre d'heures** : 975 h 50 contre 745 h 34, **soit 23,2 % de moins pour le Sénat**. Cet écart est proche de celui de la précédente session (- 22,2 %).

Toutefois, pour la troisième année consécutive, **le Sénat a consacré plus de temps à l'examen des textes financiers en séance publique que l'Assemblée nationale**. Le temps supplémentaire consacré à l'examen de textes financiers par le Sénat s'élève cette année à + 88,4 % (+ 170,4 % l'an dernier).

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

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

Comparaison pluriannuelle du nombre de jours inhabituels



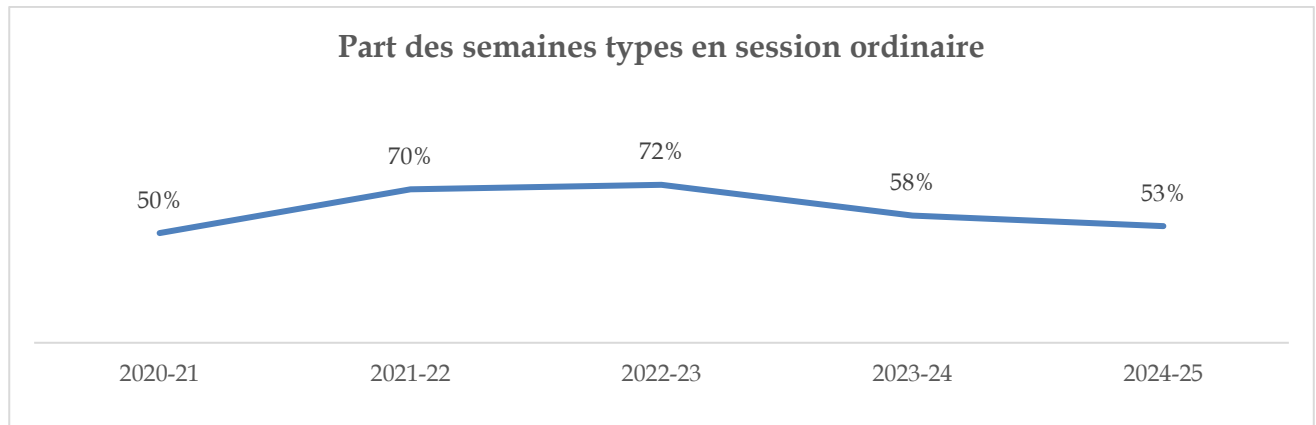
Lors de la session ordinaire 2024-2025, le Sénat a siégé **23 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), avec 16 lundis, 3 vendredis, 3 samedis et 1 dimanche. Il s'agit du **deuxième niveau le plus élevé des huit dernières sessions ordinaires** : 21 jours en 2023-2024, 18 jours en 2022-2023, 10 jours en 2021-2022, 25 jours en 2020-2021, 18 jours en 2019-2020, 19 jours en 2018-2019 et 16 jours en 2017-2018.

Comme lors de la précédente session, **la majorité** de ces jours inhabituels (12 sur 23) **a été consacrée à l'examen des textes budgétaires**, soit moins que lors de la session ordinaire 2022-2023 où la quasi-totalité des jours inhabituels de séance portaient sur des textes financiers. Le Sénat a siégé **8 de ces 23 jours au premier trimestre (3 lundis, 2 vendredis, 2 samedis et 1 dimanche)**, **9 au deuxième (7 lundis, 1 vendredi et 1 samedi)** et **6 au troisième trimestre (exclusivement des lundis)**.

Cinq lundis ont été ouverts lors de semaines sénatoriales (4 en semaine d'initiative et 1 en semaine de contrôle) : tous pour l'examen de textes législatifs, dont la nouvelle lecture du PLFSS¹, textes éventuellement suivis de débats.

¹ Lundi 27 janvier 2025, proposition de loi sénatoriale pour lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur ; lundi 17 février : PLFSS (nouvelle lecture) ; lundi 17 mars : proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports (conclusions de la CMP) suivi du débat européen relatif au Conseil européen des 20 et 21 mars 2025 ; lundi 28 avril : les propositions de loi sénatoriales visant à sortir la France du piège du narcotrafic et organique fixant le statut du procureur de la République anti-criminalité organisée (conclusions de la CMP), la proposition de loi sénatoriale relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire et débats sur l'intelligence artificielle et sur le thème « Comment relancer le fret ferroviaire ? » ; lundi 12 mai : proposition de loi relative aux missions des professionnels de santé, vétérinaires, psychothérapeutes et psychologues des services d'incendie et de secours, proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente et proposition de loi sénatoriale visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires.

Seules 17 semaines sur 32, soit 53,1 % des semaines ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur les mardi, mercredi et jeudi, soit une proportion en baisse par rapport à 2023-2024 (58 %), 2022-2023 (72 %), 2021-2022 (70 %) mais supérieure à 2020-2021 (50 %).



5. Une part de travaux nocturnes en baisse, sauf en semaine sénatoriale d'initiative

Au cours de la **session ordinaire 2024-2025**, le Sénat a siégé **161 h 33** le soir et la nuit soit **22 % du temps de séance publique**, en baisse par rapport aux deux dernières sessions ordinaires (25 % en 2023-2024 comme en 2022-2023). Sur ces 161 h 33 de travaux nocturnes, **37 h 01**, soit **22,9 % des heures le soir et la nuit, se sont déroulées de nuit** (après minuit), une proportion en hausse par rapport aux 20,9 % (34 h 06) en 2023-2024, aux 19 % (14 h 31) de 2021-2022 et aux 18,2 % (31 h 31) de 2020-2021 mais inférieure aux 26,1 % (52 h 27) de 2022-2023. Enfin, la **part des séances avec une reprise des travaux le soir** est cette année en baisse **par rapport aux deux précédentes sessions ordinaires**, s'élevant à **54,2%** (58 jours sur 107).

Les séances le soir et la nuit se sont, comme l'an dernier, majoritairement déroulées sur des **semaines gouvernementales** (**71,9 %**, contre 78,3 % lors de la session ordinaire 2023-2024). La part de séances le soir et la nuit **en semaine de contrôle** s'élève à **13,3 %** au cours de la session 2024-2025 (15,2 % en session ordinaire 2023-2024). Elle s'élève à **14,9 % en semaine d'initiative** (contre seulement 6,2 % en 2023-2024) ; **quatre des six propositions de loi sénatoriales pour lesquelles plus de 100 amendements ont été déposés l'ayant été dans le cadre d'une semaine d'initiative** et ont été examinées, au moins partiellement le soir et/ou la nuit. À noter qu'à elles seules, les semaines consacrées au PLF et au PLFSS concentrent 45,4 % des heures de soir et nuit (45,5 % lors de la session 2023-2024 et 36,4 % lors de la session ordinaire 2022-2023). Enfin, hors des semaines consacrées à l'examen des PLFSS et PLF, 26,5 % des heures de soir et de nuit ont eu lieu au cours de semaines gouvernementales.

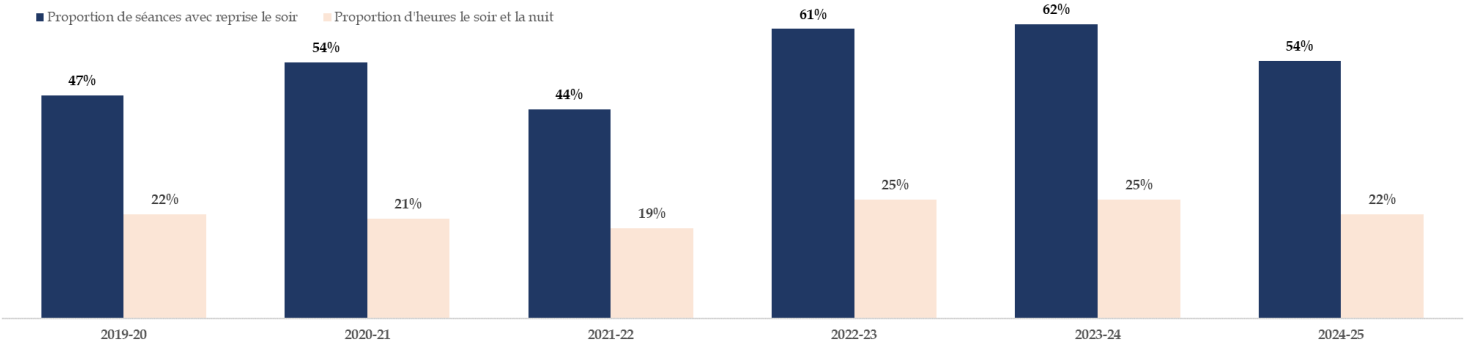
Répartition des heures de séance par type de semaine pendant la session ordinaire 2024-2025

	Semaines gouvernementales		Semaines sénatoriales de contrôle		Semaines sénatoriales d'initiative		Total	
Heures de séance	474 h 02 240 h 23 <i>Hors PLF et PLFSS</i>	-	106 h 31	-	165 h	-	745 h 34	
Heures du soir et de nuit	116 h 07	24,5%	21 h 26	20,1%	23 h 59	14,5%	161 h 33	21,7%
Heures du soir	85 h 55	18,1%	18 h 28	17,3%	20 h 08	12,2%	124 h 32	16,7%
Heures de nuit	30 h 12	6,4%	2 h 58	2,8%	3 h 51	2,3%	37 h 01	5,0%

Répartition des heures de séance le soir et la nuit par type de semaine pendant la session ordinaire 2024-2025

	Semaines gouvernementales	Semaines sénatoriales de contrôle	Semaines sénatoriales d'initiative
Proportion d'heures du soir et de nuit	71,9%	13,3%	14,9%

Comparaison pluriannuelle de la part des séances et heures de soir et la nuit



B. UNE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET SUIVIE D'UNE SESSION EXTRAORDINAIRE EN SEPTEMBRE ÉCOURTÉE PAR LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

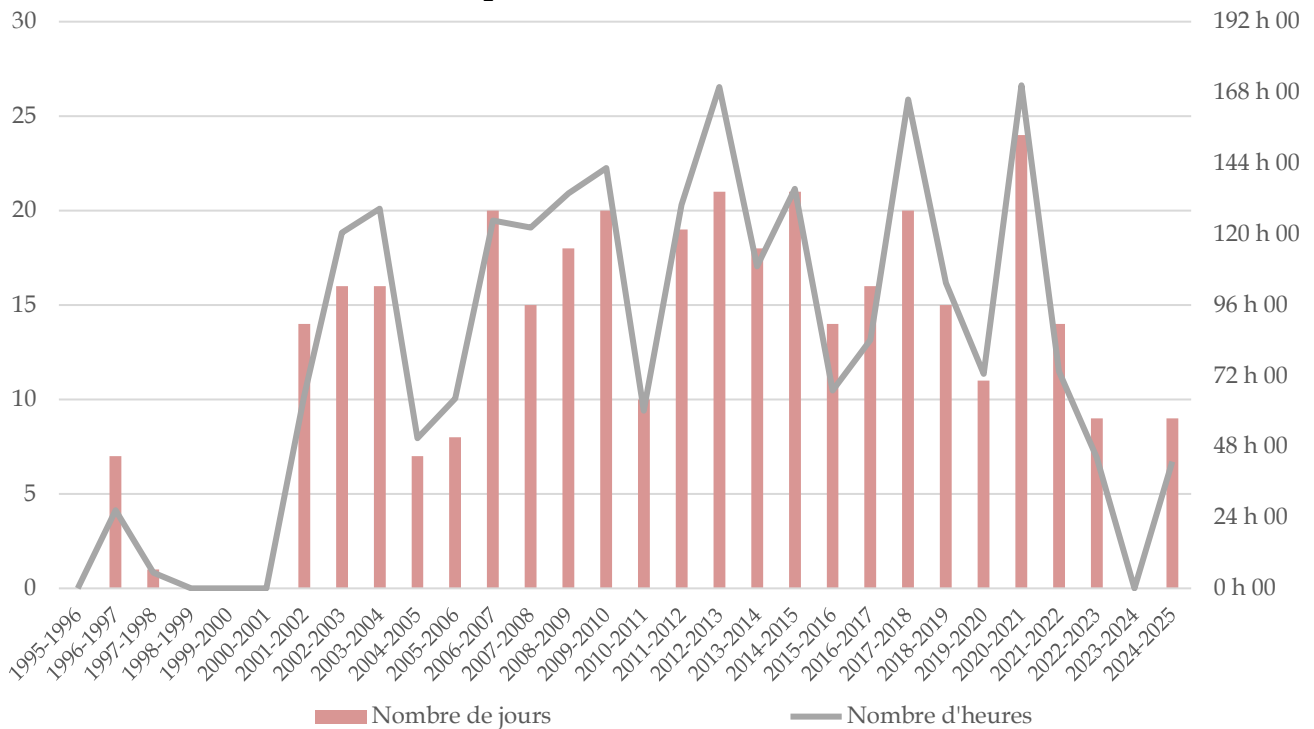
Le Parlement a été convoqué à deux reprises entre juillet et septembre 2025 :

- par le décret du 11 juin 2025 *portant convocation du Parlement en session extraordinaire* complété par le décret du 23 juin 2025 *complétant le décret du 11 juin 2025 portant convocation du Parlement en session extraordinaire* à compter du mardi 1^{er} juillet 2025 ;
- par le décret du 27 août 2025 *portant convocation du Parlement en session extraordinaire* à compter du lundi 8 septembre 2025.

Pour mémoire, en 2023-2024, le Parlement n'avait pas été convoqué en session extraordinaire, pour la première fois depuis l'année parlementaire 2000-2001, et pour la quatrième fois depuis 1995-1996 (début de la session unique). Une session de droit s'était tenue après la dissolution de l'Assemblée nationale pour la quatrième fois depuis 1958¹. La session 2021-2022 avait constitué également une exception puisque, pour la première fois depuis 2004-2005 (hors année de renouvellement électoral), il n'y avait pas eu de session extraordinaire en septembre.

¹ 1968, 1981 et 1988.

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



1. La session extraordinaire de juillet

Convoqué pour une première session extraordinaire dès le 1^{er} juillet 2025, le Sénat a siégé du 1^{er} au 11 juillet 2025 pour une durée de **42 h 18** réparties sur **7 jours**. **8 h 49** de ces 42 h 18 ont été réalisées **le soir et la nuit**, dont 37 minutes après minuit. Le nombre d'heures et le nombre de jours sont **proches de ceux de la dernière session extraordinaire de juillet, qui s'est tenue** en 2022-2023 (9 jours et 44 h 22), **mais inférieurs aux sessions de juillet** antérieures (14 jours et 73 h 31 en 2021-2022, 16 jours et 112 h 43 en 2020-2021, 11 jours et 72 h 39 en 2019-2020, 11 jours et 72 h 09 en 2018-2019 et 19 jours et 162 h 31 en 2017-2018).

Au cours de cette session extraordinaire, le Sénat a examiné **3 projets de loi, 7 propositions de loi sénatoriales, 4 propositions de loi de l'Assemblée nationale** ainsi qu'une convention (procédure d'examen simplifié). **Aucun texte financier n'a été examiné**. Le Sénat a également entendu une **déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution**, sur la situation au Proche et Moyen-Orient et procédé à **3 séances de questions** (deux d'actualité et une de questions orales).

Points à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet

Titre	Date	Sort
Ouverture de la session extraordinaire 2024-2025	01.07.2025	-
PPL AN créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière, 2 ^e lecture	01.07.2025	Adoption définitive
PPL AN visant à faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme, 1 ^{re} lecture	01.07.2025	Adoption
Questions d'actualité au Gouvernement	02.07.2025	-
PPL S visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (procédure accélérée), CMP	02.07.2025	Adoption
PPL S relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux, 1 ^{re} lecture	02.07.2025	Adoption
Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, sur la situation au Proche et Moyen-Orient	02.07.2025	-
PPL S visant à permettre aux salariés de certains établissements et services de travailler le 1 ^{er} mai (procédure accélérée), 1 ^{re} lecture	03.07.2025	Adoption
PPL S portant pérennisation du contrat de professionnalisation expérimental (procédure accélérée), 1 ^{re} lecture	03.07.2025	Adoption
Questions orales	08.07.2025	-
PPL S portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, 2 ^e lecture	08.07.2025	Adoption
Questions d'actualité au Gouvernement	09.07.2025	-
PPL S visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, 2 ^e lecture	09.07.2025	Adoption définitive
PPL AN de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (procédure accélérée), CMP	09.07.2025	Adoption
PPL AN visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille, nouvelle lecture	09.07.2025	Rejet
Cv° (procédure simplifiée) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama (procédure accélérée), 1 ^{re} lecture	10.07.2025	Adoption définitive

Titre	Date	Sort
PJL de programmation pour la refondation de Mayotte (procédure accélérée), CMP	10.07.2025	Adoption définitive
PJL organique relatif au Département-Région de Mayotte (procédure accélérée), CMP	10.07.2025	Adoption définitive
PJL portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l'emploi des salariés expérimentés et relatif à l'évolution du dialogue social (procédure accélérée), CMP	10.07.2025	Adoption
PPL S relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle, 2 ^e lecture	10.07.2025	Adoption
Clôture de la première session extraordinaire 2024-2025	10.07.2025	-

Neufs textes ont été définitivement adoptés en juillet : 3 projets de loi, 4 propositions de loi sénatoriales et 2 propositions de loi de l'Assemblée nationale. Comme lors de la session ordinaire, **la majorité de ces textes ont été adoptés par un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale** (4 navettes et 4 CMP). Le seul texte de l'année parlementaire adopté par « dernier mot » à l'Assemblée nationale l'a été au cours de la session extraordinaire.

Nature	Lieu du 1 ^{er} dépôt	Titre	Date de l'adoption définitive
PPL	(AN)	créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière	01.07.2025
PJL	(S)	portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse (procédure accélérée)	02.07.2025
PPL	(S)	relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur (procédure accélérée, CMP)	02.07.2025
PPL	(S)	relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire (procédure accélérée)	07.07.2025
PPL	(S)	visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (procédure accélérée, CMP)	08.07.2025
PPL	(S)	visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive	09.07.2025
PPL	(AN)	visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (procédure accélérée, nouvelle lecture, <u>dernier mot AN</u>)	10.07.2025
PJL	(S)	pour la refondation de Mayotte (procédure accélérée, CMP)	10.07.2025

Nature	Lieu du 1 ^{er} dépôt	Titre	Date de l'adoption définitive
PJLO	(S)	relatif au Département-Région de Mayotte (procédure accélérée, CMP)	10.07.2025

2. Une courte session extraordinaire en septembre : démission du Gouvernement et ajournement des travaux

Convoqué pour une seconde session extraordinaire en septembre pour la lecture d'une **déclaration de politique générale, en application de l'article 49, alinéa 1^{er}, et d'une déclaration en application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution**, le Sénat a siégé les 8 et 9 septembre 2025 pour une durée de **37 minutes**, réparties sur 2 jours (deux après-midi).

Le 8 septembre le Sénat a entendu la **lecture de cette déclaration de politique générale** par Mme Élisabeth BORNE, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le même jour, à l'Assemblée nationale, à l'issue de la déclaration du Gouvernement, les députés ont refusé d'accorder la confiance au Gouvernement (194 voix pour la confiance, 364 contre, 15 abstentions¹). En conséquence, le Premier ministre François BAYROU a remis la **démission de son gouvernement** au Président de la République.

Le Sénat devait tenir séance le 9 septembre pour entendre la déclaration du Premier ministre et, en application de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution, voter sur l'approbation de celle-ci. En raison de la démission du Gouvernement, au cours de cette séance, qui a duré un peu plus de 2 minutes, le Sénat a **ajourné ses travaux** et la **seconde session extraordinaire a été clôturée**.

Pendant cette courte session, aucun texte n'a été définitivement adopté.

¹Le détail de ce scrutin est accessible sur le site de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/3054>

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

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

1. Près de deux tiers des projets de lois déposés en premier lieu au Sénat et sept projets de loi sur dix définitivement adoptés après un examen en premier lieu au Sénat

Pour la deuxième année consécutive, la session parlementaire a été atypique, l'agenda parlementaire ayant été bousculé par l'adoption d'une motion de censure le 4 décembre 2024, puis par un vote de désapprobation de la déclaration de politique générale du Gouvernement le 8 septembre 2025, entraînant dans les deux cas la démission du Gouvernement. Le nombre total de projets de loi déposés (47) est en légère hausse par rapport à la session 2023-2024 (43), mais reste à un niveau très bas au regard de la moyenne observée depuis la session 2017-2018 (91 projets de loi par session).

Près de 62 % des projets de loi ont été déposés en premier lieu au Sénat, soit une proportion plus élevée que celle de la session précédente et au-dessus de la moyenne observée depuis la session 2017-2018 (48 %). Si l'on exclut les textes financiers¹, plus de sept projets de loi sur dix ont été déposés en premier lieu au Sénat.

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

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Projets de loi	31 sur 86 (36 %)	36 sur 82 (44 %)	51 sur 108 (47 %)	40 sur 112 (35,7 %)	101 sur 141 (71,6 %)	26 sur 65 (40 %)	21 sur 43 (48,8 %)	29 sur 47 (61,7 %)
hors conventions internationales	21 sur 61 (34 %)	24 sur 62 (39 %)	41 sur 88 (46,6 %)	35 sur 94 (37,2 %)	91 sur 117 (77,8 %)	20 sur 48 (41,7 %)	11 sur 30 (36,7 %)	19 sur 31 (61,3 %)
dont conventions internationales	10 sur 25 (40 %)	12 sur 20 (60 %)	10 sur 20 (50 %)	5 sur 18 (27,8 %)	10 sur 24 (41,7 %)	6 sur 17 (35,3 %)	10 sur 13 (76,9 %)	10 sur 16 (62,5 %)

¹ Six dépôts sur la session dont le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 et le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

S'agissant des textes adoptés, hors textes financiers et conventions, **le Sénat a été saisi en premier de plus de la moitié des projets de loi définitivement adoptés au cours de la session 2023-2024, soit 4 textes sur 7. Seuls trois textes non financiers ont été adoptés après avoir été déposés en premier à l'Assemblée nationale** : la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte, la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture et la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

Une très forte majorité des textes définitivement adoptés (45 sur 56) étaient des **propositions de loi**, dont **58 % étaient d'origine sénatoriale**. Lors de la précédente année parlementaire 42 textes sur les 51 définitivement adoptés étaient des propositions de loi, dont 40 % étaient d'origine sénatoriale.

2. Un nombre de propositions de loi déposées par les sénateurs proche du record de 2022-2023

Les sénateurs ont déposé **255 propositions de loi** au cours de la session 2024-2025, soit une augmentation de 25 % par rapport à la session précédente au cours de laquelle le Sénat avait peu siégé du fait notamment de la dissolution de l'Assemblée nationale (96 jours contre 116 cette année). C'est le **deuxième nombre de dépôt le plus élevé sous la V^e République** derrière la session 2022-2023 et ses 265 dépôts. La moyenne annuelle au cours des dix sessions antérieures s'établit à 171 propositions de lois déposées au Sénat.

27 % des propositions de loi déposées sont issues du groupe Les Républicains. Cinq groupes sur huit ont déposé leur plus grand nombre de propositions de loi depuis la session 2014-2015¹, avec en particulier 17 dépôts pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), qui en a déposé en moyenne 5 par an depuis sa création au cours de la session 2017-2018. Les propositions de loi dont les membres de plusieurs groupes sont co-auteurs constituent 8 % du total².

¹ Ou sa création pour le groupe RDPI.

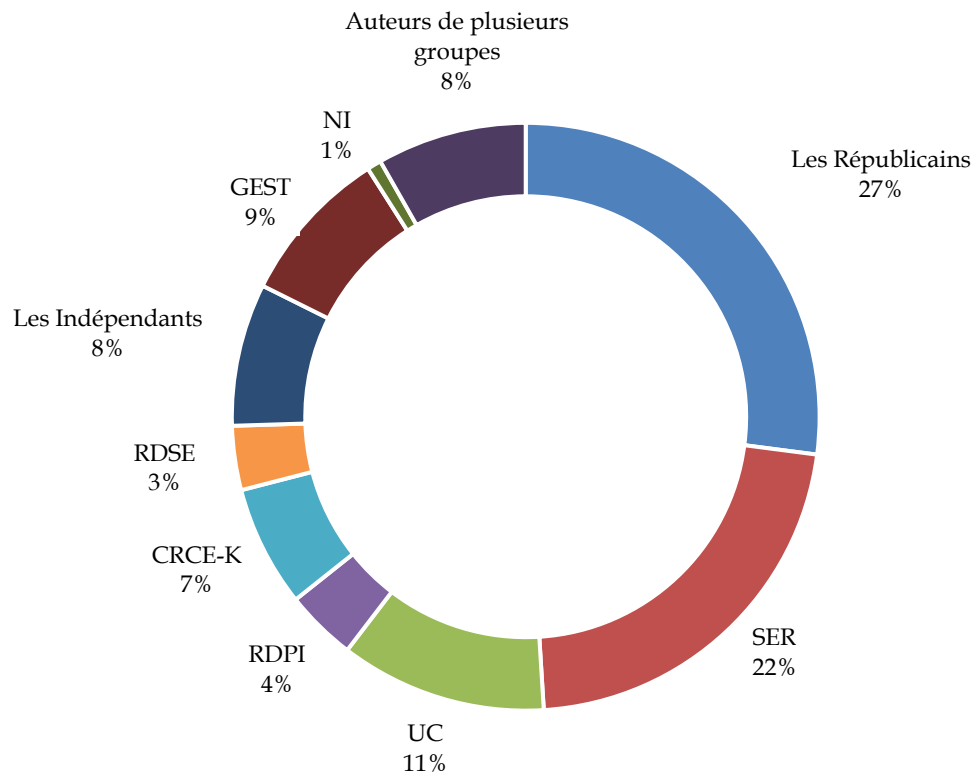
² À partir de la session 2022-2023, seules sont comptabilisées les propositions de loi déposées par des auteurs issus de plusieurs groupes. Auparavant, étaient comptabilisées les propositions de loi avec des cosignataires issus de plusieurs groupes.

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

	Les Républicains	SER	UC	RDSE	RDPI	CRCE- Kanaky	Les Indépendants	GEST	NI	Auteurs ¹ de plusieurs groupes	TOTAL
2014-2015	36	17	9	2	-	4	-	1	9	10	88
2015-2016	42	25	9	8	-	9	-	2	22	38	155
2016-2017	31	16	8	7	-	14	-	1	11	31	119
2017-2018	44	14	12	8	6	3	1	-	12 ¹	57	157
2018-2019	34	18	12	9	7	14	6	-	19	44	163
2019-2020	51	25	7	4	1	4	2	-	19	53	166
2020-2021	37	24	14	5	4	8	2	7	27	57 ¹	185
2021-2022	56	21	14	8	4	15	5	4	20	66	213
2022-2023	94	31	30	8	6	12	11	11	49	13 ¹	265
2023-2024	72	35	28	9	6	9	17	15	5	7	203
2024-2025	69	56	29	10	17	9	20	22	2	21	255

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

Répartition par groupe politique des propositions de loi déposées en 2024-2025



3. Un nombre inédit de propositions de loi sénatoriales examinées et définitivement adoptées

Cette année, 22 propositions de loi sénatoriales ont été définitivement adoptées, soit 39 % des textes définitivement adoptés hors conventions. Il s’agit d’un record sous la Ve République.

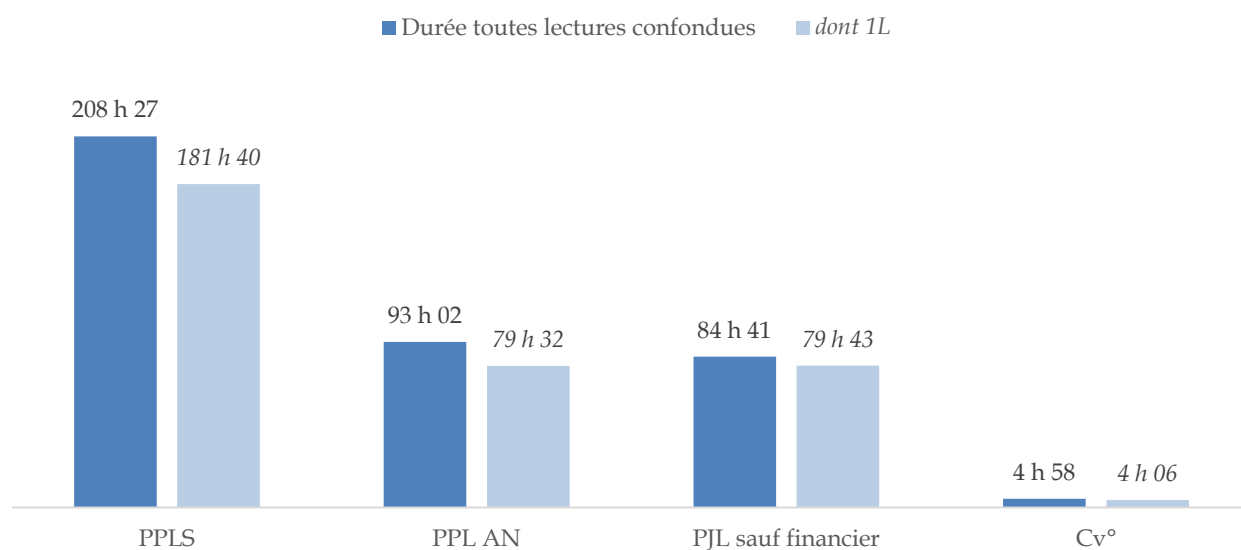
Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs
Textes examinés par le Sénat et textes définitivement adoptés par le Parlement

	Année 2018-2019	Année 2019-2020	Année 2020-2021	Année 2021-2022	Année 2022-2023	Année 2023-2024	Année 2024-2025
Textes examinés par le Sénat (hors conventions)	86	78	108	82	98	95	124
dont projets de loi	28	27	40	21	24	23	19
dont propositions de loi (dont Sénat)	58 (40)	51 (35)	68 (43)	61 (31)	74 (52)	72 (45)	105 (74)

	Année 2018-2019	Année 2019-2020	Année 2020-2021	Année 2021-2022	Année 2022-2023	Année 2023-2024	Année 2024-2025
Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions)	50	42	54	61	44	51	56
<i>dont projets de loi</i>	25	24	35	20	15	21	11
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	25 (12)	18 (4)	19 (4)	41 (11)	29 (12)	30 (12)	45 (22)
Conventions adoptées	22	14	22	18	23	12	15
Total des textes adoptés	72	56	76	79	67	63	71

La **prédominance** du nombre de **propositions de loi examinées** se retrouve également s'agissant de la part de ces textes **dans les temps consacrés aux travaux législatifs en séance, hors textes financiers**. Sur les 391 h 11 consacrées aux travaux législatifs hors textes financiers, 53 % ont été consacrés à des propositions de loi sénatoriales, 23,8 % à des propositions de loi de l'Assemblée nationale, 21,7 % à des projets de lois (non financiers et hors conventions) et 1,3 % à des conventions.

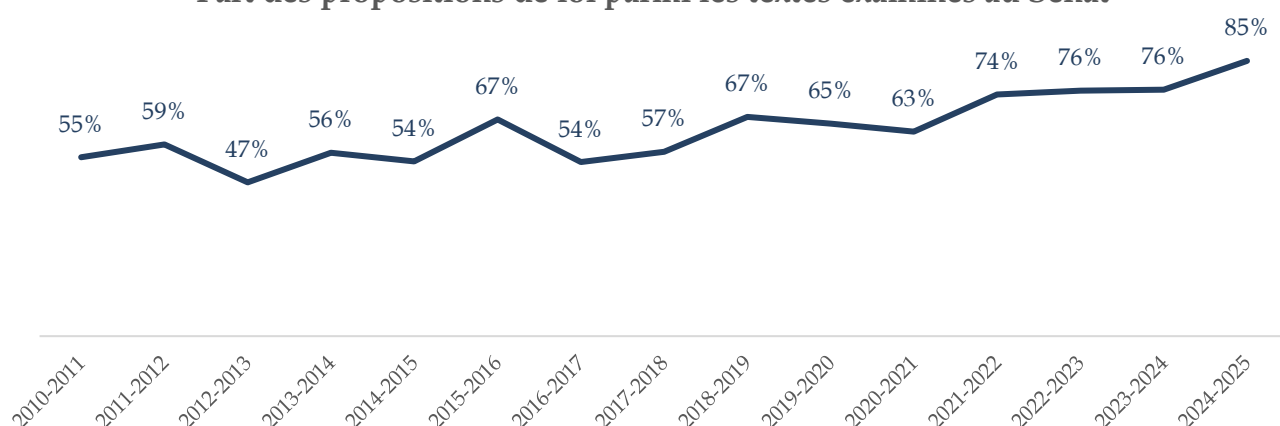
Répartition de la durée des travaux législatifs par type de texte (hors textes financiers)



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

Le Sénat a examiné 124 textes (hors conventions internationales) au cours de l'année 2024-2025, soit 16 de plus qu'en 2020-2021 (108) qui constituait un record depuis la session 2002-2003¹. Parmi ces 124 textes, 19 projets de loi et 105 propositions de loi (dont 74 d'origine sénatoriale) ont été examinés. La hausse de la part des propositions de loi dans les textes examinés (63 % en 2020-2021, 74 % en 2021-2022, 75,5 % pour 2022-2023, 75,8 % en 2023-2024 et 84,7 % en 2024-2025) se poursuit ainsi cette année.

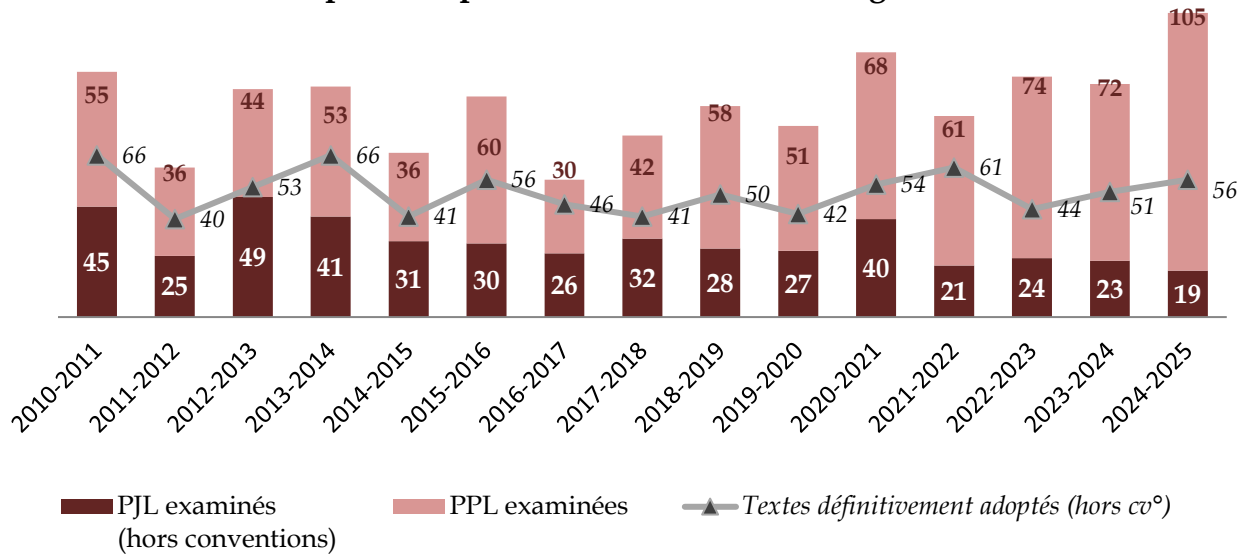
Part des propositions de loi parmi les textes examinés au Sénat



Alors que la session 2021-2022 établissait, avec 61 textes promulgués, un record depuis 2013-2014 (66 textes), **56 textes** (hors conventions) **ont été définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire**. Ce chiffre est en hausse pour la troisième année consécutive. Parmi ces 56 textes, **22 sont issues de propositions de loi sénatoriales soit 39,2 % des textes définitivement adoptés**.

¹ Première session pour laquelle ces statistiques sont disponibles.

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) L'origine des propositions de loi examinées

105 propositions de loi ont été examinées par le Sénat cette année, un record depuis 2010-2011.

Parmi ces **105 propositions de loi**, **74 étaient d'origine sénatoriale, soit 70,5 %**. Cette proportion est en hausse par rapport à l'année 2023-2024 (62,5 %), 2022-2023 (70,3 %), 2021-2022 (50,8 %) et 2020-2021 (63,2 %). **33 des 74 propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** ont été discutées, pour au moins une lecture, **dans le cadre d'espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition (soit 44,6 % contre 53,3 % en 2023-2024, 59,6 % l'année en 2022-2023 et 45,2 % en 2021-2022). **5 (soit 6,8 %) ont été discutées, pour au moins une lecture, dans le cadre d'un espace transpartisan¹.**

En outre, parmi ces 74 propositions de loi sénatoriales, 27 d'entre elles (36,5 %) ont été examinées **en procédure accélérée** (la proportion était de 15,5 % en 2023-2024 et 17,3 % en 2022-2023).

Pour ce qui concerne les propositions de loi sénatoriales examinées, **18 ont été adoptées définitivement²** par la navette (13) ou à l'issue d'une CMP (5), **41 ont été adoptées** et transmises à l'Assemblée nationale, **13 rejetées³** et 2 retirées de l'ordre du jour.

¹ Nouvel espace mis en place à compter de cette année parlementaire sur la proposition de Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat chargée du travail parlementaire (cf. le IV du chapitre II sur l'ordre du jour).

² 4 autres propositions de loi sénatoriales ont également été définitivement adoptées en 2024-2025 mais elles avaient été examinées par le Sénat au cours d'une autre année parlementaire.

³ Pour mémoire lors de l'année 2023-2024, une proposition de loi avait été déclarée irrecevable en séance (proposition de loi d'abrogation de la réforme des retraites portant l'âge légal de départ à 64 ans).

Origine des propositions de loi examinées au Sénat en 2024-2025¹

	PPL Sénat										PPL AN
	Les Républicains	SER	UC	Les Indépendants	RDPI	CRCE-K	RDSE	GEST	Plusieurs groupes auteurs	Total PPL Sénat	
SESSION ORDINAIRE											
PPL examinées	15	13	14	4	2	2	3	3	14	70	29
Adoptées définitivement	4	2	3	1	-	-	-	-	8	18	21
Adoptées	11	5	10	2	-	-	2	1	6	37	7
Irrecevables	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rejetées	-	6	1	1	1	2	1	1	-	13	1
Renvoyées en commission	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Examen suspendu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retirées de l'ordre de jour	-	-	-	-	1	-	-	1	-	2	-
SESSIONS EXTRAORDINAIRES											
PPL examinées	-	-	3	-	-	-	1	-	-	4	2
Adoptées définitivement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Adoptées	-	-	3	-	-	-	1	-	-	4	1
Irrecevables	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rejetées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Renvoyées en commission	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Examen suspendu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retirées de l'ordre de jour	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

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

Parmi les 31 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale :

- **26 ont été examinées par le Sénat en première lecture au cours de la session** (24 en 2023-2024, 22 en 2021-2022, contre 23 en 2020-2021, 13 en 2019-2020 et 15 en 2018-2019), **quatre** d'entre elles dans le cadre d'un **espace réservé**. Parmi ces 26 propositions de loi, **deux** ont été **rejetées par le Sénat** lors de cette première lecture¹. Pour 8 d'entre elles, le Sénat a également examiné les conclusions des commissions mixtes paritaires au cours de la même année. Une de ces 26 propositions de loi examinée en première lecture a également été examinée en nouvelle lecture ;
- **2** ont été **examinées uniquement en deuxième lecture** (les premières lectures de ces textes étant intervenues lors d'une année précédente) ; elles ont toutes les deux été adoptées définitivement à l'issue de cette lecture au Sénat ;
- **3** de ces propositions de loi ont été examinées au Sénat au stade des **conclusions de la CMP** (ces 3 textes ayant déjà été examinés lors d'une précédente année parlementaire). L'une a été adoptée et transmise à l'Assemblée nationale, les deux autres ont été définitivement adoptées ;
- aucune proposition de loi de l'Assemblée nationale n'a été examinée en nouvelle lecture sans avoir déjà été examinée au cours de l'année parlementaire².

Vingt-trois propositions de loi (cinq de plus qu'en 2023-2024) **ont été adoptées définitivement** (12 par la navette, 10 à la suite de la réunion d'une commission mixte paritaire et 1 par un dernier mot donné à l'Assemblée nationale).

Au total, les **propositions de loi des députés représentent 29,5 % de l'ensemble des propositions de loi examinées en 2024-2025**, en baisse par rapport aux années parlementaires 2023-2024 (37,5 %), 2022-2023 (29,7 %), 2021-2022 (49,1 %) et 2020-2021 (36,8 %) et 25 % des textes examinés hors conventions.

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi au Sénat a représenté 301 h 30³** (et plus de 261 heures en première lecture), soit **77,1 % des heures consacrées aux travaux législatifs, hors textes financiers**. Cette part est en hausse par rapport à 2023-2024 (62,2 %), 2022-2023 (52,8%), et à 2021-2022 (19,8 %).

¹ Proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (procédure accélérée) et proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches.

² La proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille a été examinée en première et en nouvelle lecture au cours de l'année parlementaire et rejetée par deux fois.

³ 208 h 27 pour les seules propositions de loi sénatoriales.

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné **28 propositions de loi sénatoriales** pour une durée de 166 h 50, soit 13 textes de plus que l'année dernière. Parmi ces 28 propositions de loi, toutes examinées en première lecture au cours de l'année parlementaire, 23 ont été adoptées, 4 ont été rejetées et une a vu son examen inachevé¹.

c) Les principaux projets de loi examinés

Le Sénat a examiné **19 projets de loi**, hors conventions internationales, au cours de l'année parlementaire 2024-2025.

Pour l'examen en première lecture de 3 d'entre eux (1 hors textes financiers), la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures.

**Principaux projets de loi examinés
au cours de l'année parlementaire 2024-2025**

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés (+ motions)	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption ²
Projet de loi de finances pour 2025	121 h 40	4 553 + 1 motion	980	26%
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025	44 h 44	1 403 + 2 motions	242	28%
Projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture	30 h 46	972	191	24%

Enfin, le Sénat a également examiné, au cours de l'année parlementaire 2024-2025, **17 conventions internationales** (contre 16 en 2023-2024, 21 en 2022-2023, 17 en 2021-2022 et 2020-2021, 16 en 2019-2020 et 20 en 2018-2019), dont **13 en procédure simplifiée** et **4 en procédure normale** (contre 7 l'année dernière). Fait rare, **une convention³ a été examinée et adoptée au stade des conclusions de la commission mixte paritaire.**

¹ Il s'agit de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à renforcer les prérogatives des officiers de l'état civil et du ministère public pour lutter contre les mariages simulés ou arrangés, n° 1008.

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

³ Projet de loi autorisant la ratification de la résolution LP.3(4) portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (procédure accélérée).

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

En 2024-2025, **6 textes, uniquement des propositions de loi¹**, ont été examinés selon la procédure de **législation en commission (LEC)** définie par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, qui prévoient que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission :

- **3 propositions de loi sénatoriales** et **2 propositions de loi de l'Assemblée nationale** ont été examinés en **première lecture** ;

- **1 proposition de loi sénatoriale** a été examiné selon la procédure de LEC en **deuxième lecture**.

Ce nombre, en hausse par rapport à 2023-2024 (2), représente **4,8 % des textes examinés** (hors conventions) contre 2,1 en 2023-2024 et 7,1 % en 2022-2023.

Cette année, la procédure de législation en commission a systématiquement concerné l'ensemble du texte (aucune LEC partielle n'avait été mise en œuvre en 2023-2024, tout comme en 2022-2023).

**Textes examinés en 2024-2025
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

Texte ²	Date d'examen en séance publique	Sort
Proposition de loi visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (procédure accélérée)	15.10.2024	Adoption
Proposition de loi visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités (procédure accélérée)	17.10.2024	Adoption
Proposition de loi visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neuro-développement et à favoriser le répit des proches aidants (<i>Deuxième lecture</i>)	05.11.2024	Adoption définitive
Proposition de loi visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public (procédure accélérée)	12.03.2025	Adoption définitive
Proposition de loi relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire (procédure accélérée)	28.04.2025	Adoption
Proposition de loi relative à l'organisation et aux missions des professionnels de santé, vétérinaires, psychothérapeutes et psychologues professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours	12.05.2025	Adoption

¹ Aucun projet de loi n'a été examiné en LEC lors de l'année 2024-2025. 1 projet de loi avait été examiné en LEC en 2023-2024, tout comme en 2022-2023 et aucun lors des deux années précédentes (2021-2022 et 2020-2021). Un projet de loi avait également été examiné en LEC lors de la session 2019-2020.

² Sauf précision contraire, il s'agit de l'examen en première lecture

La Conférence des Présidents avait prévu l'examen en LEC de la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire. L'ajournement des travaux à la suite de la démission du gouvernement de M. BAYROU n'a pas permis cet examen¹.

B. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : PLUS DE 98 % DES TEXTES ADOPTÉS PAR ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES, UN RECOURS QUASI SYSTÉMATIQUE À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PROJETS DE LOI

1. Une hausse du recours à la procédure accélérée

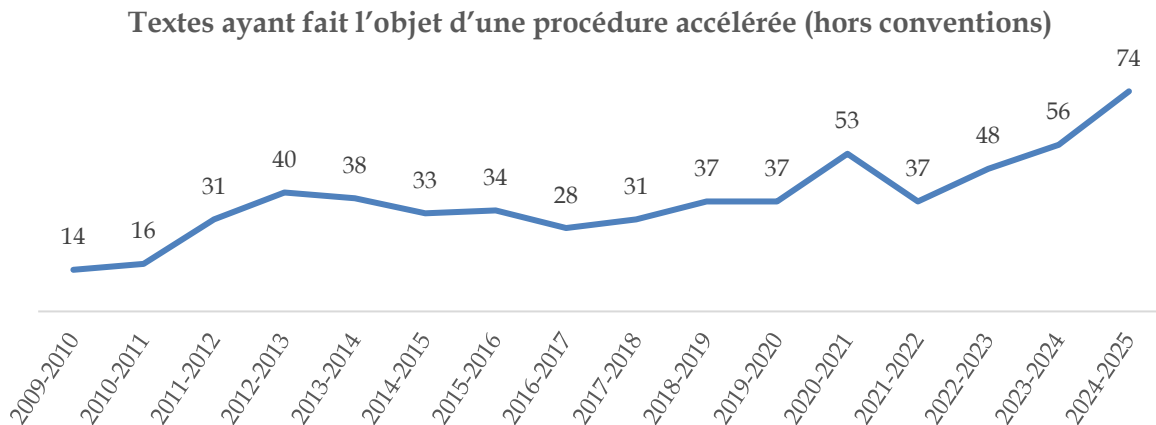
Si le nombre d'engagements de la procédure accélérée au cours de l'année 2024-2025 est sans précédent, la part des textes définitivement adoptés après engagement de la procédure accélérée (64,3 %) est en baisse cette année et inférieure à la moyenne des dix dernières années.

ANNÉES	Textes ayant fait l'objet d'une déclaration d'urgence ou procédure accélérée (Hors conventions)	Nombre de textes adoptés définitivement et pour lesquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée	Nombre total de textes définitivement adoptés	Part des textes définitivement adoptés après engagement de la procédure accélérée
2015-2016	34	35	54	64,81 %
2016-2017	28	33	46	71,74 %
2017-2018	31	30	41	73,17 %
2018-2019	37	32	50	64,00 %
2019-2020	37	26	42	61,90 %
2020-2021	53	40	54	74,07 %
2021-2022	37	42	61	68,85 %
2022-2023	48	26	44	59,09 %
2023-2024	56	40	51	78,43 %
2024-2025	74	36	56	64,29 %

a) Le plus grand nombre de procédures accélérées engagées depuis 2009-2010

Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur **74 textes** cette année. Il s'agit du plus grand nombre d'engagement de procédure accélérée depuis 2009-2010, année au cours de laquelle la procédure accélérée a remplacé les déclarations d'urgence.

¹ Cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour du 29 octobre du 2025 a adoptée définitivement à cette date.



b) 100 % des projets de loi, hors textes financiers et hors conventions internationales, examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2024-2025 le Sénat a examiné 62 textes sur 124 en procédure accélérée, soit **50 %** (47,4 % en 2023-2024, 55,1 % en 2022-2023 et 51,2 % en 2021-2022).

100 % des projets de loi (hors conventions internationales et textes financiers pour lesquels elle est de droit) ont fait l'objet d'une procédure accélérée, contre 90 % en 2023-2024, 100 % en 2022-2023, seulement 76,2 % en 2021-2022 et 85 % en 2020-2021. Ces chiffres illustrent la tendance à faire de cette procédure celle de droit commun d'examen des projets de loi.

La part des **propositions de loi examinées après engagement de la procédure accélérée** s'élève à **43,8 % des propositions de loi**, soit 46 sur 105 (contre 37,5 % en 2023-2024, 27 % en 2022-2023, 42,6 % en 2021-2022 et 27,9 % en 2020-2021). Sur ces 46 textes, 27 étaient d'origine sénatoriale (soit **36,5 % des propositions de loi sénatoriales** examinées en procédure accélérée) et 19 de l'Assemblée nationale (**61,3 % des propositions de loi de l'Assemblée nationale** examinées en procédure accélérée).

Cette année, le Gouvernement a engagé **la procédure accélérée le jour de l'examen en première lecture en séance**, soit après leur examen en commission, sur **4 propositions de loi sénatoriales** (il y en avait eu une l'année dernière)¹ et 2 propositions de loi de l'Assemblée nationale².

¹ Il s'agit des propositions de loi sénatoriales :

- visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur ;
- relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente (initialement intitulée tendant à confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration certaines tâches d'accueil et d'information des personnes retenues) ;
- relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel ;
- visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales.

² La procédure accélérée a été engagée sur deux propositions de loi de l'Assemblée nationale le jour de leur examen en première lecture à l'Assemblée :

- PPL sur la profession d'infirmier
- PPL visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers.

Parmi les 27 propositions de loi sénatoriales examinées après engagement de la procédure accélérée, 13 ont été définitivement adoptées, 8 par la navette et 5 à la suite d'un accord en CMP.

**Liste des 27 propositions de loi sénatoriales examinées en 2024-2025
pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée
(présentation par date d'engagement de la procédure accélérée)**

Titre	Date d'engagement de la PA	Groupe auteur	Dernier sort
relative au renforcement de la sûreté dans les transports (procédure accélérée)	13.02.2024	LR	Adoptée définitivement
visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (procédure accélérée)	27.05.2024	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités (procédure accélérée)	06.06.2024	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée)	02.10.2024	SER	Adoptée définitivement
organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public (procédure accélérée)	02.10.2024	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (procédure accélérée)	09.10.2024	UC	Adoptée définitivement
tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes (procédure accélérée)	21.10.2024	LR	Adoptée
visant à sortir la France du piège du narcotrafic (procédure accélérée)	14.11.2024	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
organique fixant le statut du procureur national anti-stupéfiants (procédure accélérée)	17.01.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (procédure accélérée)	27.01.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement (procédure accélérée)	12.02.2025	LR	Adoptée définitivement
visant à clarifier les obligations de rénovation énergétique des logements et à sécuriser leur application en copropriété (procédure accélérée)	12.02.2025	UC	Adoptée

Titre	Date d'engagement de la PA	Groupe auteur	Dernier sort
relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse (procédure accélérée)	12.05.2025	UC	Adoptée
relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur (procédure accélérée)	17.02.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations (procédure accélérée)	28.02.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée
visant à renforcer la prévention et la lutte contre le risque incendie lié aux batteries au lithium et aux cartouches de protoxyde d'azote dans les installations de collecte, de tri et de recyclage (procédure accélérée)	04.03.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée
organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (procédure accélérée)	05.03.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée définitivement
visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (procédure accélérée)	06.03.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée
relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire (procédure accélérée)	25.03.2025	UC	Adoptée définitivement
visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires (procédure accélérée)	28.04.2025	LR	Adoptée
visant à permettre aux salariés de certains établissements et services de travailler le 1 ^{er} mai (procédure accélérée)	28.04.2025	UC	Adoptée
relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente (procédure accélérée) <i>Initialement intitulée tendant à confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration certaines tâches d'accueil et d'information des personnes retenues</i>	12.05.2025	LR	Adoptée
élargissant la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'avoir recours au modèle de la société portuaire pour l'exploitation de leurs ports (procédure accélérée)	14.05.2025	Plusieurs groupes auteurs	Adoptée
visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires (procédure accélérée)	29.05.2025	LR	Adoptée
relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel (procédure accélérée)	10.06.2025	UC	Adoptée

Titre	Date d'engagement de la PA	Groupe auteur	Dernier sort
visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales (procédure accélérée)	11.06.2025	LR	Adoptée
portant pérennisation du contrat de professionnalisation expérimental (procédure accélérée)	11.06.2025	RDPI	Adoptée

Sur les 62 textes, hors conventions, examinés en procédure accélérée, **40** textes ont reçu un **sort définitif** :

- **13** ont été **adoptés conformes après une seule lecture** dans chaque assemblée ;
- **1** a été **définitivement adopté après la deuxième lecture**¹, la faculté de convoquer une CMP après la première lecture n'ayant pas été utilisée ;
- **21** ont été définitivement adoptés au stade des conclusions de la **CMP** ;
- **1** a été adopté par **dernier mot à l'Assemblée nationale**² ;
- **4** ont été **définitivement rejetés à l'issue de la première lecture**.

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

Nature	Titre	1 ^{ère} lecture au Sénat	Adoption définitive
PPL AN	visant à poursuivre l'expérimentation relative au travail à temps partagé aux fins d'employabilité	06.11.24	06.11.24
PPL S	organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie	23.10.24	06.11.24
PPL S	organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public	23.10.24	20.11.24
PPL S	visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités	17.10.24	20.11.24
PPL AN	visant à prolonger la dérogation d'usage des titres-restaurant pour tout produit alimentaire	14.01.25	14.01.25
PPL S	visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet	15.10.24	10.02.25
PPL AN	visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public	12.03.25	12.03.25

¹ Il s'agit de la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement ».

² Il s'agit de la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

Nature	Titre	1 ^{ère} lecture au Sénat	Adoption définitive
PPL S	organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité	11.03.25	07.04.25
PPL S	visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement	25.03.25	07.04.25
PJL	relatif au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna	19.05.25	26.05.25
PPL AN	instaurant des réponses adaptées et proportionnées pour prévenir notamment le développement des vignes non cultivées	05.06.25	05.06.25
PJL	portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse	02.06.25	02.07.25
PPL S	relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire	28.04.25	07.07.25

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

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

Comme l'année dernière, cette faculté n'a pas été utilisée par le Sénat. 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 deuxième lectures réduit

En 2024-2025, **8 textes ont fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat**, contre 5 en 2023-2024 ainsi qu'en 2022-2023, 10 en 2021-2022 et 7 en 2020-2021. Il s'agit de 8 propositions de loi, dont 6 d'origine sénatoriale (sur l'une d'elle, la procédure accélérée avait été engagée).

En outre, **aucune CMP n'a été réunie après deux lectures dans chaque assemblée sur les 32 convoquées¹** (contre une en 2023-2024, aucune en 2022-2023, deux en 2021-2022, une en 2020-2021 et 2019-2020 et aucune en 2018-2019).

¹ Trois des CMP convoquées n'ont pas été réunies :

- une CMP avait été convoquée sur la proposition de loi visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » mais n'a pas été réunie, le texte ayant été définitivement adopté en deuxième lecture ;
- deux CMP convoquées n'ont pas été réunies du fait de la démission du gouvernement BAYROU en septembre (sur le projet de loi de simplification de la vie économique et sur la proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles).

Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture en 2024-2025

Nature texte	Texte	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{re} lecture	Durée 2 ^e lecture
PPL S	portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie	-	8 h 43	7 h 01
PPL S	visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (procédure accélérée)	01.04.25	2 h 51	1 h 17
PPL S	visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neuro-développement et à favoriser le répit des proches aidants	05.11.24	Session précédente 1 h 29	0
PPL S	visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive	09.07.25	2 h 42	1 h 35
PPL S	portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982	-	Session précédente 1 h 56	1 h 38
PPL S	relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle	-	Session précédente 6 h 04	9 h 46
PPL AN	visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession	05.05.25	Session précédente 1 h 27	0 h 59
PPL AN	créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière	01.07.25	Session précédente 2 h 38	1 h 03

Cette année, comme pendant les cinq années précédentes, à l'exception de l'année 2023-2024¹, aucun texte n'a fait l'objet d'une troisième lecture au Sénat.

b) Un très faible nombre de nouvelles lectures

Le Sénat n'a examiné que **2 textes en nouvelle lecture**, contre 5 en 2023-2024, 3 en 2022-2023, 13 en 2021-2022 et en 2020-2021.

Le premier texte a été **définitivement adopté en nouvelle lecture**, le second a été **rejeté par le Sénat en nouvelle lecture** avant d'être définitivement adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

¹ En 2023-2024, la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement avait été adoptée définitivement à l'issue d'une 3^e lecture, le 3 avril 2024

Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture en 2024-2025

Nature texte	Intitulé du texte	Date d'adoption définitive	Durée première lecture	Durée nouvelle lecture
PJL	de financement de la sécurité sociale pour 2025	17.02.25	50 h 16	06 h 11
PPL AN	visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (procédure accélérée)	10.07.25	2 h 58	1 h 54

3. Un délai moyen d'adoption des textes au plus haut, proche de la session 2021-2022

En 2024-2025, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors textes financiers¹, révision constitutionnelle et conventions internationales) a atteint **300 jours** (10 mois), soit 76 jours de plus que l'année dernière. Il s'agit du délai le plus élevé depuis la session 2017-2018, proche du délai moyen de 295 jours atteint au cours de la session 2021-2022.

Il convient néanmoins de noter que ce niveau élevé s'explique pour l'essentiel par le **délai d'adoption particulièrement élevé de quatre propositions de loi** :

- la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (1 266 jours) qui a été transmise au Sénat le 3 février 2022, mais **inscrite à l'ordre du jour plus de trois ans après**, le 11 mars 2025 ;

- la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique (821 jours) qui a fait l'objet de **deux commissions mixtes paritaires (CMP)**, le 21 mars 2024 puis le 23 janvier 2025, la dissolution de l'Assemblée nationale ayant entraîné la **caducité des conclusions de la première CMP** faute d'adoption en séance ;

- les propositions de loi du Sénat relatives à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé (807 jours) et visant à mettre en place un registre national des cancers (794 jours) qui ont été inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale **près de deux ans après leur première transmission** intervenue avant la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024.

Si l'on retire ces quatre textes, le délai d'adoption moyen pour l'année 2024-2025 serait réduit de plus de 50 jours, pour atteindre **249 jours**.

¹ *Projet de loi de finances, projet de loi de finances rectificative, projet de loi de finances de fin de gestion, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.*

On constate également, comme l'année passée et après le niveau historiquement bas constaté en 2022-2023 (122 jours), une **augmentation du délai moyen d'adoption des textes examinés après engagement de la procédure accélérée pour la deuxième année consécutive**, passant de 206 jours à **224 jours** (soit plus de 7 mois), étant précisé que 80 % des textes examinés après engagement de la procédure accélérée étaient des propositions de loi.

Le délai moyen d'adoption des **projets de loi, intégralement examinés dans le cadre d'une procédure accélérée au cours de la session**, est en forte baisse par rapport à l'année dernière, passant de 179 jours à **110 jours** (soit 3 mois et demi). Le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a affiché le délai d'examen le plus long (323 jours), la navette ayant été interrompue du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale peu de temps après sa transmission au Sénat le 29 mai 2024. Sans ce texte, le délai moyen d'adoption des projets de loi serait de 75 jours.

Le délai moyen d'adoption des **propositions de loi** a augmenté avec un délai moyen de **330 jours** (soit 11 mois), à comparer aux 250 jours de la session 2023-2024. Le délai moyen d'adoption des propositions de lois sans engagement de la procédure accélérée (28 sur 45) est de 458 jours (onze mois), soit un allongement de plus de quatre mois par rapport à la précédente session. Ce délai n'est pas éloigné de la moyenne constatée depuis 2017-2018 (430 jours).

Le texte adopté de la manière la plus rapide sur la session – hors textes financiers – a été le projet de loi relatif au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna, qui portait une habilitation à légiférer par ordonnance et a été adopté conforme par l'Assemblée nationale en première lecture à l'issue d'une **navette de 34 jours**.

*Délais moyens d'adoption (en jours)
des textes* définitivement adoptés depuis 2017*

	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	Délais moyens d'adoption en 2023-2024	Délais moyens d'adoption en 2024-2025
Tous textes*	177	240	235	250	295	179	224	300
Tous textes* avec procédure accélérée	136	170	134	156	206	122	206	224
Tous textes* sans procédure accélérée	352	379	490	617	546	271	331	458
Tous PJJL*	148	168	94	170	139	96	179	110

	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	Délais moyens d'adoption en 2023-2024	Délais moyens d'adoption en 2024-2025
PJL* avec procédure accélérée	142	168	94	152	133	96	179	110
PJL* sans procédure accélérée	306	-	-	706	225	-	-	-
Toutes PPL	236	297	369	376	356	208	250	330
PPL avec procédure accélérée	113	174	218	169	246	141	225	253
PPL sans procédure accélérée	360	379	490	607	569	271	331	458

**Hors PLF, PLFG, PLFSS, PLR, PLACSS, loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, révision constitutionnelle et conventions internationales.*

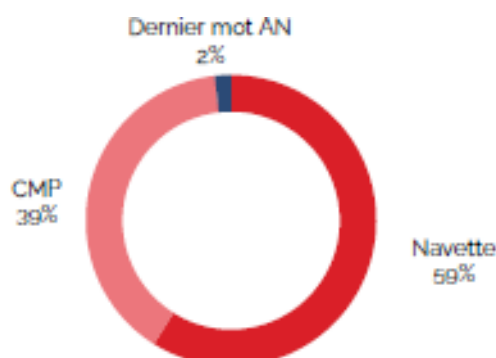
4. Plus de 98 % des textes adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées

Au cours de l'année parlementaire 2024-2025, **56 textes ont été adoptés définitivement par le Parlement (11 projets de loi, 45 propositions de loi, dont 22 d'origine sénatoriale), auxquels s'ajoutent 15 conventions internationales.**

Hors conventions internationales, **58,9 % (33) des textes ont été adoptés par la navette ; 39,3 % (22) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires et 1,8 % (1) par l'Assemblée nationale en lecture définitive**, en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »).

Au total, **plus de 98 % des textes (55 textes sur 56) ont ainsi été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées au cours de l'année 2024-2025.** Le seul texte définitivement adopté par « dernier mot » à l'Assemblée nationale est une proposition de loi de l'Assemblée nationale, devenue la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

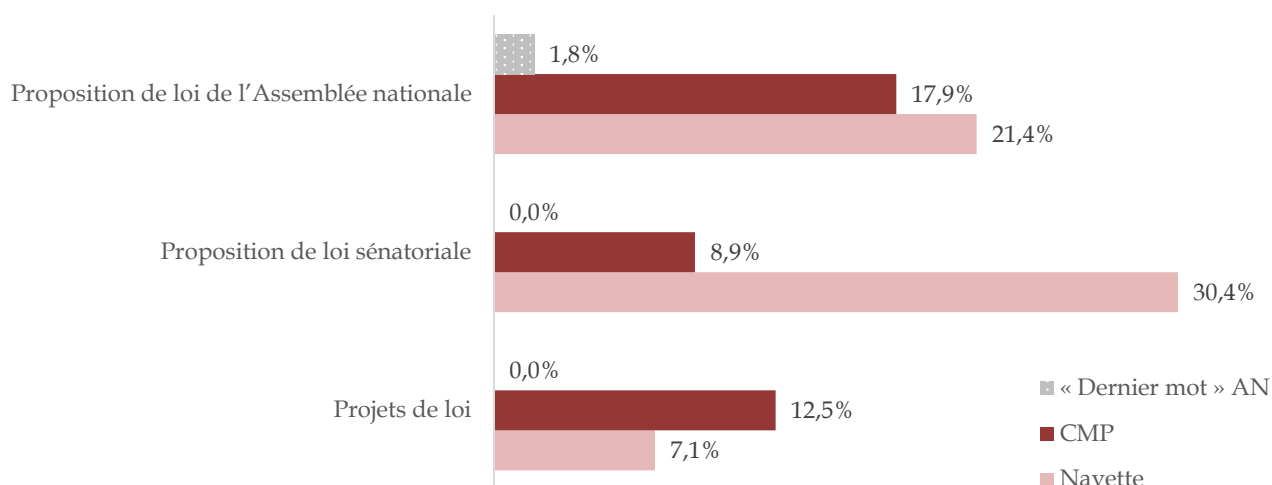
Modalités d'adoption définitive des textes hors conventions en 2024-2025



Comparaison pluriannuelle des modalités d'adoption définitive des textes

	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023	Année parlementaire 2023-2024	Année parlementaire 2024-2025
Textes adoptés définitivement (hors conventions)	42	54	61	44	51	56
Textes adoptés par la navette	16 (38,1 %)	16 (29,6 %)	22 (36,1 %)	18 (40,9 %)	18 (35,3 %)	33 (58,9 %)
Adoptions texte CMP	18 (42,9 %)	25 (46,3 %)	29 (47,6 %)	23 (52,3 %)	28 (54,9 %)	22 (39,3 %)
Dernier mot AN	8 (19,0 %)	13 (24,2 %)	10 (16,4 %)	3 (6,8 %)	5 (9,8 %)	1 (1,8 %)
Réunions CMP	23	38	42	28	33	29
(Échecs)	(7)	(13)	(13)	(5)	(4)	(2)

Comparaison des modalités d'adoption par nature de texte



a) 58,9 % des textes adoptés par la navette parlementaire

La proportion de textes définitivement adoptés par la **navette parlementaire**, qui s'élève à **58,9 %**, est en hausse cette année, renouant avec la tendance des trois dernières années précédant 2023-2024 : 29,6 % il y a quatre ans, 36,1 % il y a trois ans et 40,9 % il y a deux ans.

19 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 14 par le Sénat. Comme les années précédentes, hors conventions, la très large **majorité des textes adoptés par le jeu de la navette** sont des **propositions de loi (87,9 %)**¹, dont **12 (36,4 %) d'origine sénatoriale**.

24 de ces 33 textes ont été **adoptés conformes** dès la **première lecture** : 16 par l'Assemblée nationale, 8 par le Sénat². **8 textes** ont été adoptés **conformes en deuxième lecture** et **1 en nouvelle lecture**.

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

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
06.11.24	PPLO (S)	Visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée)
20.11.24	PPL (S)	Visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités (procédure accélérée)
20.11.24	PPLO (S)	Portant réforme du financement de l'audiovisuel public (procédure accélérée)
23.01.25	PPL (S)	Relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé
28.01.25	PPL (S)	Visant à proroger la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété
10.02.25	PPL (S)	Pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves
10.02.25	PPL (S)	Visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (procédure accélérée)
06.03.25	PPL (S)	Visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole

¹ 83,3 % en 2023-2024, 94,4 % en 2022-2023, 90,9 % en 2021-2022 et 68,8 % en 2020-2021.

² La liste des textes examinés et leur date d'adoption définitive se trouve dans le Tome II du rapport.

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
07.04.25	PPL (S)	Visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement (procédure accélérée)
07.04.25	PPLO (S)	Visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (procédure accélérée)
26.05.25	PJL (S)	Relatif au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna (procédure accélérée)
04.06.25	PPL (S)	Relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues
05.06.25	PPL (S)	Expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer
23.06.25	PPL (S)	Visant à mettre en place un registre national des cancers
02.07.25	PJL (S)	Portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse (procédure accélérée)
07.07.25	PPL (S)	Relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire (procédure accélérée)

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

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
06.11.24	PPL (AN)	Visant à poursuivre l'expérimentation relative au travail à temps partagé aux fins d'employabilité (procédure accélérée)
18.12.24	PJL (AN)	Spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
14.01.25	PPL (AN)	Visant à prolonger la dérogation d'usage des titres-restaurant pour tout produit alimentaire (procédure accélérée)
12.03.25	PPL (AN)	Visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public (procédure accélérée)
09.04.25	PPL (AN)	Visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotes
05.06.25	PPL (AN)	Visant à instaurer un dispositif de sanction contraventionnelle pour prévenir le développement des vignes non cultivées qui représentent une menace sanitaire pour l'ensemble du vignoble français (procédure accélérée)

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
18.06.25	PPL (AN)	Visant à améliorer l'accès aux soins par la territorialisation et la formation
19.06.25	PPL (AN)	Visant à protéger les personnes engagées dans un projet parental des discriminations au travail

8 textes adoptés conformes en deuxième lecture

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
05.11.24	PPL (S)	Visant à améliorer le dépistage des troubles du neuro-développement, l'accompagnement des personnes qui en sont atteintes et le répit de leurs proches aidants
28.01.25	PPL (AN)	Visant la prise en charge intégrale des soins liés au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie
20.02.25	PPL (AN)	Visant à protéger la population des risques liés aux substances per- et polyfluoroalkylées
01.04.25	PPL (S)	Visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (procédure accélérée)
07.04.25	PPL (AN)	Visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal
05.05.25	PPL (AN)	Visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession
01.07.25	PPL (AN)	Créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière
09.07.25	PPL (S)	Visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive

1 texte adopté conforme nouvelle lecture

Date d'adoption définitive	Nature	Titre
17.02.25	PLFSS (AN)	De financement de la sécurité sociale pour 2025 (Nouvelle Lecture)

b) Presque 40 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

22 textes, hors conventions internationales, **sur 56 ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 39,3 %** en augmentation par rapport à l'année dernière (54,9 %) et à 2022-2023 (52,3 %)¹.

En 2024-2025, seules **2 commissions mixtes paritaires sur 29 (soit 6,9 %)** ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur un texte commun. Ce chiffre est en baisse par rapport à la session dernière (12,1 %). **Il s'agit du plus faible taux d'échec depuis la session 2010-2011 (4 % seulement).**

Les deux textes pour lesquels les parlementaires ne sont pas parvenus à un accord sont deux propositions de loi de l'Assemblée nationale : proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille² et proposition de loi visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers³.

Enfin, il est à noter que si le PLFSS pour 2025 a fait l'objet d'un accord en CMP, le texte de le CMP n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale. Le PLFSS a été définitivement adopté en nouvelle lecture.

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

Seul 1 texte sur 56 a fait l'objet du « **dernier mot** » de l'Assemblée nationale cette année, contre 5 en 2023-2024, 3 en 2022-2023, 10 en 2021-2022, 13 en 2020-2021 et 8 en 2019-2020. Il s'agit de la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

Cela représente seulement **1,8 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales. Cette proportion est **en baisse** par rapport à 2023-2024 (9,8 %), 2022-2023 (6,8 %), 2021-2022 (16,4 %), 2020-2021 (24,2 %) et 2019-2020 (19,0 %).

Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève en moyenne depuis 1959 à 12,5 %.

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

² Adoptée définitivement par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

³ Toujours en cours de navette.

IV. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS TOUJOURS IMPORTANT

A. 20 MOTIONS DÉPOSÉES AU COURS DE L'ANNÉE DONT TROIS AU COURS DE LA DEUXIÈME LECTURE DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET À LA SOUVERAINETÉ AUDIOVISUELLE

Au cours de l'année parlementaire 2024-2025, **20 motions de procédure** ont été déposées et toutes ont été examinées en séance (contre 23 en 2023-2024, 38 en 2022-2023, 21 en 2021-2022 et 31 en 2020-2021) : 10 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité (EI), 9 motions tendant à opposer la question préalable (QP) et 1 motion tendant au renvoi en commission. Aucune une motion préjudicielle, ni aucune motion référendaire n'ont été déposées au cours de l'année parlementaire.

Comparaison pluriannuelle des motions déposées et adoptées au Sénat

Nature de la motion	2024-2025	2023-2024	2022-2023
Exception d'irrecevabilité (dont adoptées)	10 (0)	3 (0)	9 (2)
Question préalable (dont adoptées)	9 (1)	15 (3)	20 (4)
Renvoi en commission (dont adoptées)	1 (0)	4 (0)	9 (0)
Préjudicielle (dont adoptées)	-	1 (0)	-
Référendaire (dont adoptées)	-	-	1 (0)
TOTAL	20	23	38 et 1 motion référendaire (6)

15 de ces motions ont été déposées lors de l'examen en **première lecture** (8 EI et 7 QP) ; **4** en **deuxième lecture** (1 EI, 2 QP et 1 Renvoi), dont 3 déposées sur un seul et même texte ; **1** motion (EI) a été déposée lors de l'examen en séance des **conclusions d'une commission mixte paritaire**.

4 textes ont fait l'objet de deux motions de procédure au cours d'une même lecture¹ (contre 3 en 2023-2024, 5 en 2022-2023 et 3 en 2022-2021), tous en première lecture.

¹ Il s'agit du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, de la proposition de loi sénatoriale créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales, de la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte et de la proposition de loi sénatoriale relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente.

Seul un texte a fait l'objet de trois motions au cours d'une même lecture : la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle lors de son examen en deuxième lecture (aucune motion n'avait été déposée lors de la première lecture au Sénat en juin 2023).

Sur les 20 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **1 seule a été adoptée cette année** (3 avaient été adoptées sur l'ensemble d'un texte en 2023-2024, 4 en 2022-2023, 9 motions en 2021-2022). Il s'agit d'une question préalable, seule motion de l'année déposée par une commission permanente, en première lecture du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023. L'adoption de cette motion a conduit au rejet définitif du projet de loi.

B. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE ET EN COMMISSION EN HAUSSE PAR RAPPORT À L'ANNÉE DERNIÈRE, SANS ATTEINDRE LES RECORDS DE 2022-2023

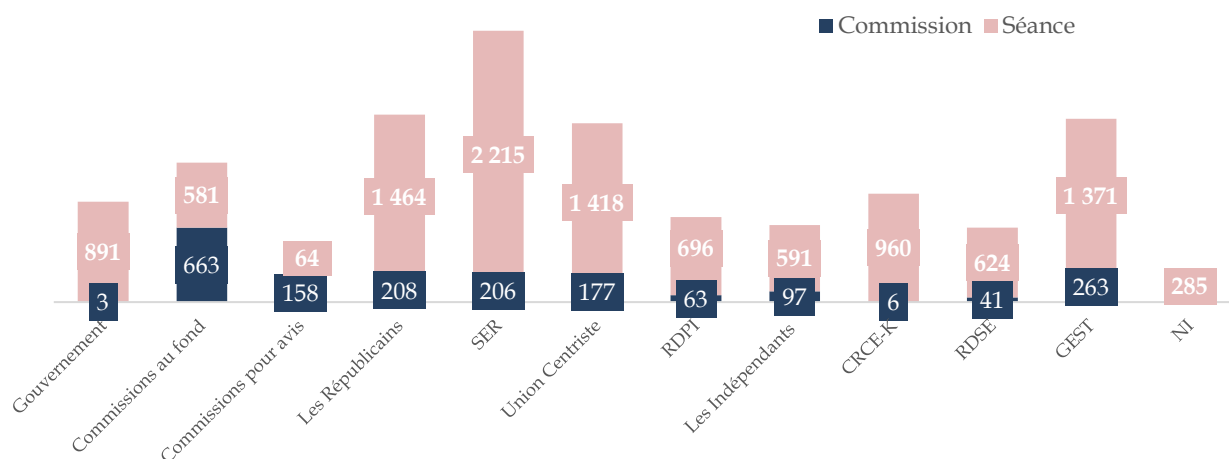
Au cours de l'année parlementaire 2024-2025, **1 885 amendements ont été déposés en commission et 11 160 en séance publique, soit 13 045 amendements déposés au total.**

Au total, **85,6 % des amendements ont été déposés en séance publique**, une proportion en hausse par rapport à 2023-2024 (76,6 %), 2022-2023 (84,3 %) et 2021-2022 (77,3 %).

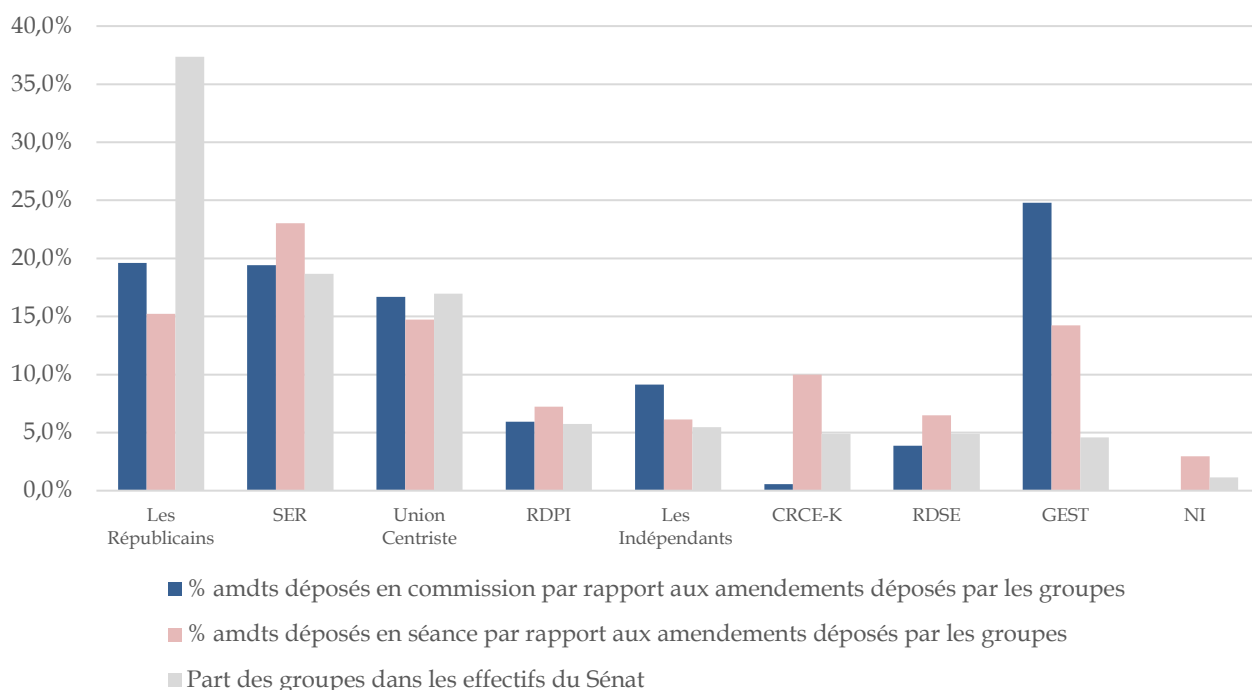
Répartition par auteur des amendements déposés en 2024-2025

	Total déposés	Commission	Séance	% com.	% séance	Part des groupes dans les effectifs du Sénat au 30 septembre 2025
Gouvernement	894	3	891	0,3%	99,7%	-
Commissions au fond	1 244	663	581	53,3%	46,7%	-
Commissions pour avis	222	158	64	71,2%	28,8%	-
Groupes, dont	10 685	1 061	9 624	9,9%	90,1%	-
Les Républicains	1 672	208	1 464	12,4%	87,6%	37,4%
SER	2 421	206	2 215	8,5%	91,5%	18,7%
Union Centriste	1 595	177	1 418	11,1%	88,9%	17,0%
RDPI	759	63	696	8,3%	91,7%	5,7%
Les Indépendants - République et Territoires	688	97	591	14,1%	85,9%	5,5%
CRCE-K	966	6	960	0,6%	99,4%	4,9%
RDSE	665	41	624	6,2%	93,8%	4,9%
GEST	1 634	263	1 371	16,1%	83,9%	4,6%
NI	285	0	285	0,0%	100,0%	1,1%
Total	13 045	1 885	11 160	14,4%	85,6%	-

Répartition des amendements déposés en commission et en séance en 2024-2025



Répartition des amendements déposés par les groupes et les sénateurs non-inscrits en commission et en séance



2 502 amendements ont été adoptés en **séance publique**. Le taux d'adoption¹ **augmente** par rapport à l'année précédente pour atteindre **22 %** (18,9% en 2023-2024, 11,1 % en 2022-2023², 17,4 % en 2021-2022, 19,8 % en 2020-2021, 20,7 % en 2019-2020 et 23,6 % en 2018-2019).

On constate, un plus fort **taux d'adoption des amendements en commission qu'en séance**. Il s'élève à **54,2 %**, en hausse par rapport aux trois dernières années (38 % en 2023-2024, 45,2 % en 2022-2023, 49,5 % en 2021-2022, 50 % en 2020-2022 et 47,2 % en 2019-2020).

ANNÉES	AMENDEMENTS EN SÉANCE			AMENDEMENTS EN COMMISSION		
	déposés	adoptés	taux d'adoption	déposés	adoptés	taux d'adoption
1995-1996	6 926	1 968	28%	-	-	-
1996-1997	3 592	1 489	41%	-	-	-
1997-1998	3 228	1 781	55%	-	-	-
1998-1999	4 740	2 809	59%	-	-	-
1999-2000	5 556	3 131	56%	-	-	-
2000-2001	5 109	3 246	64%	-	-	-

¹ Nombre d'amendements adoptés sur nombre d'amendements déposés.

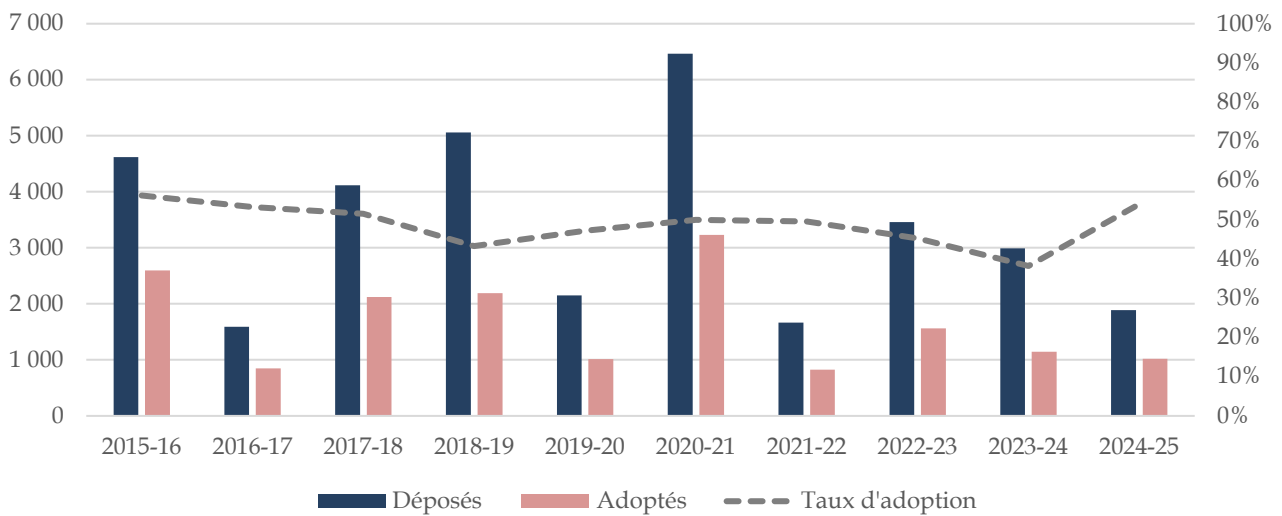
² Ce taux historiquement bas est dû à l'examen du PLFRSS.

ANNÉES	AMENDEMENTS EN SÉANCE			AMENDEMENTS EN COMMISSION		
	déposés	adoptés	taux d'adoption	déposés	adoptés	taux d'adoption
2001-2002	4 443	2 815	63%	-	-	-
2002-2003	7 558	2 537	34%	-	-	-
2003-2004	10 398	3 685	35%	-	-	-
2004-2005	7 686	2 706	35%	-	-	-
2005-2006	8 652	2 799	32%	-	-	-
2006-2007	5 672	2 118	37%	-	-	-
2007-2008	5 988	1 959	33%	-	-	-
2008-2009	8 746	2 379	27%	-	-	-
2009-2010	8 435	1 776	21%	2 559	1 517	59%
2010-2011	8 377	1 697	20%	2 487	1 570	63%
2011-2012	3 192	1 067	33%	1 097	668	61%
2012-2013	9 085	1 671	18%	3 872	1 918	50%
2013-2014	8 345	2 046	25%	3 511	2 053	58%
2014-2015	10 608	2 243	21%	6 698	3 358	50%
2015-2016	9 888	2 479	25%	4 621	2 597	56%
2016-2017	3 411	984	29%	1 590	847	53%
2017-2018	8 557	1 816	21%	4 115	2 121	52%
2018-2019	10 175	2 404	24%	5 059	2 189	43%
2019-2020	8 246	1 703	21%	2 152	1 016	47%
2020-2021	13 595	2 695	20%	6 467	3 233	50%
2021-2022	5 677	990	17%	1 667	826	50%
2022-2023	18 561	2 083	11%	3 459	1 565	45%
2023-2024	9 783	1 843	19%	2 993	1 144	38%
2024-2025	11 160	2 502	22 %	1 885	1 017	54 %

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

Le nombre d'amendements **déposés en commission** s'est établi cette session à **1 885** amendements. Si le nombre est en baisse par rapport aux précédents années (2 993 en 2023-2024, 3 459 en 2022-2023), il était de 1 667 en 2021-2022, année marquée par l'élection présidentielle.

Nombre d'amendements déposés et adoptés en commission



1 061 amendements ont été déposés par les groupes politiques (soit 56,3 % du total), **663** par les rapporteurs des commissions saisies au fond (soit 35,2 %), **158** par les rapporteurs des commissions saisies pour avis (soit 8,4 %) et **3** par le Gouvernement.

Les groupes ont déposé 9,9 % de leurs amendements en commission, **une proportion en baisse par rapport à l'année dernière (- 7,9 points).**

Le nombre d'amendements déposés par chaque groupe était ainsi réparti :

- **208** pour le groupe **Les Républicains** (soit 19,6 % du total des amendements déposés par les groupes en commission, contre 20,2% en 2023-2024, 15,8 en 2022-2023 et 18,4 % en 2021-2022) ;

- **206** par les membres du **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain** (soit 19,4 % contre 15,8 % en 2023-2024, 28 % en 2022-2023 et 16,7 % en 2021-2022) ;

- **177** pour le **groupe Union Centriste** (soit 16,7 % contre 21,9 % en 2023-2024, 4,9 % en 2022-2023 et 6,5 % en 2021-2022) ;

- **63** par ceux du groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** (soit 5,9 % contre 5,2 % en 2023-2024, 2,8 % en 2022-2023 et 2,5 % en 2021-2022) ;

- **97** par des membres du groupe **Les Indépendants** (soit 9,1 % contre 6,5 % en 2023-2024, 8,6 % en 2022-2023 et 2,9 % en 2021-2022) ;

- **6** par ceux du **groupe communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky** (soit 0,6 % contre 2,7 % en 2023-2024, 4,2 % en 2022-2023 et 1,7 % en 2021-2022) ;

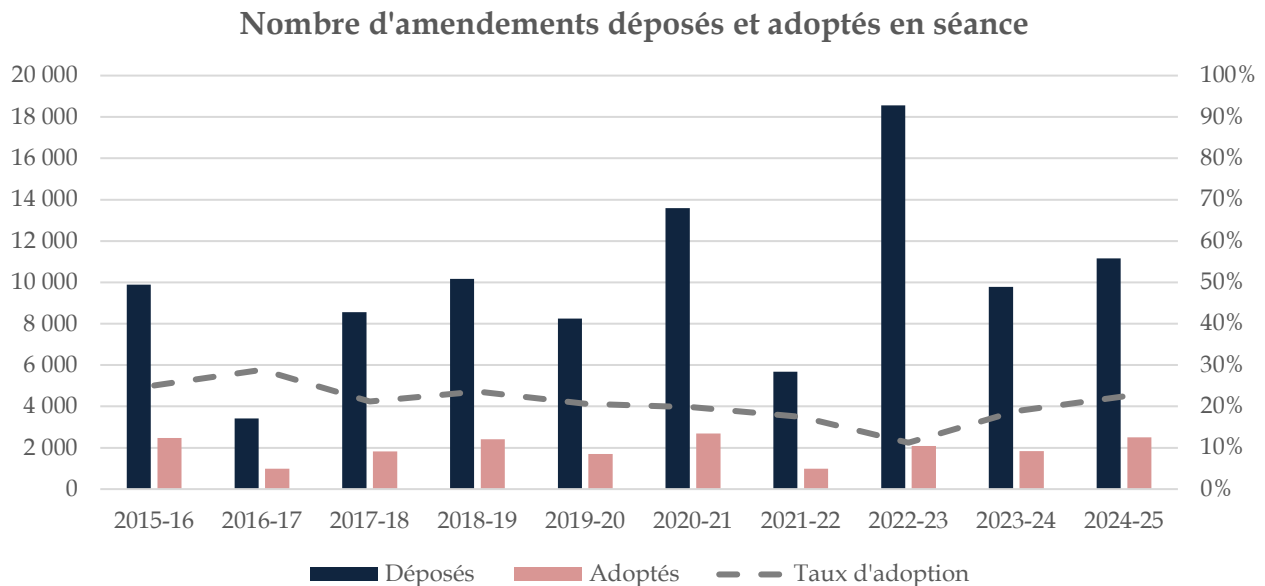
- **41** par ceux du groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** (soit 3,9 % contre 13,4 % en 2023-2024, 8,3 % en 2022-2023 et 3 % en 2021-2022) ;

- **263** par les membres du groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires** (soit 24,8 %, contre 14,2 % en 2023-2024, 15,1 % en 2022-2023 et 9,1 % en 2021-2022) ;

- Les **sénateurs non-inscrits** n'ont déposé **aucun** amendement en commission (ils avaient déposé 0,2 % des amendements déposés par les groupes en commission en 2023-2024).

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

11 160 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire. Ce nombre est en hausse par rapport à 2023-2024 (9 783), il reste inférieur à l'année record de 2022-2023 (18 561), qui avec l'examen du PLFRSS était une année exceptionnelle. Il est quasiment identique à la moyenne des cinq dernières années (11 755) mais supérieur à la moyenne des dix dernières années (9 905).



Le **Gouvernement** a déposé 891 **amendements** (soit 8 % des amendements déposés, en hausse par rapport aux 4,8 % en 2023-2024 et 2,6 % en 2022-2023). C'est le plus **grand nombre d'amendements déposés en séance par le Gouvernement depuis 20 ans** (la moyenne du nombre d'amendements déposés en séance par le Gouvernement au cours des 20 dernières années est de 497 ; 549 sur 10 ans et 571 sur 5 ans).

Les **commissions saisies au fond** ont déposé **581 amendements** (soit 5,2 %, contre 5,6 % en 2023-2024) et les **commissions saisies pour avis** **64 amendements** (soit 0,6 %, contre 0,9 % en 2023-2024).

Les **groupes** ont déposé **9 624 amendements** (soit 86,2 % des amendements déposés, un niveau comparable à 2023-2024 -88,7 %- et 2021-2022 -86 %- et inférieur à 2022-2023 -94 %-).

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

- le groupe SER a déposé 2 215 amendements (23,0 % des amendements déposés par les groupes en séance - 18,7 % des effectifs) ;

- le groupe Les Républicains en a déposé 1 464 (15,2 % des amendements déposés – 37,4 % des effectifs).

Viennent ensuite :

- le groupe UC qui a déposé 1 418 amendements (14,7 % des amendements déposés – 17,0 % des effectifs) ;
- le groupe EST qui a déposé 1 371 amendements (14,2% des amendements déposés – 4,6 % des effectifs) ;
- le groupe CRCE-K qui a déposé 960 amendements (10,0% des amendements déposés – 4,9% des effectifs) ;
- le groupe RDPI qui a déposé 696 amendements (7,2% des amendements déposés – 5,7% des effectifs) ;
- le groupe RDSE qui a déposé 624 amendements (6,5 % des amendements déposés – 4,9 % des effectifs) ;
- et le groupe Les Indépendants qui a déposé 591 amendements (6,1% des amendements déposés – 5,5 % des effectifs).

Les sénateurs non-inscrits ont déposé 285 amendements (3,0% des amendements déposés – 1,1% des effectifs).

Les groupes Les Républicains et UC ont ainsi déposé 29,9 % des amendements de séance. Ce taux est supérieur à ceux de 2023-2024 (29,3 %) et de 2022-2023 (17,9 %).

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 publique¹**, soit **un peu moins que le nombre moyen d'amendements par texte au cours de l'année** (90 amendements).

Parmi ces textes figurent **10 propositions de loi**, dont 7 issues du Sénat, soit cinq propositions de loi de plus qu'en 2023-2024 et six de plus qu'en 2022-2023 (il n'y avait aucune proposition de loi lors de la session 2021-2022).

Comme l'année dernière, **deux textes** (le projet de loi de finances pour 2025, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025) ont **donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements**.

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

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

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
2	3	1	4	1	3	2	2

**Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 100 amendements
lors de l'année parlementaire 2024-2025**

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés (+ motions sur ensemble)	Amendements examinés	Amendements adoptés
Projet de loi de finances pour 2025	121 h 40	4 553 + 1 motion	3 832	980
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025	44 h 44	1 403 + 2 motions	879	242
Projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture	30 h 46	972	798	191
Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (<u>2^e lecture</u>)	6 h 55	367 + 3 motions	335	34
Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic	9 h 32	271	199	87
Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement	6 h 07	225	169	53
Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux	8 h 25	198	156	35
Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie	6 h 38	188	145	53
Proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques	4 h 51	178	151	45
Projet de loi d'urgence pour Mayotte	6 h 32	172	138	42
Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte	8 h 12	168	156	25

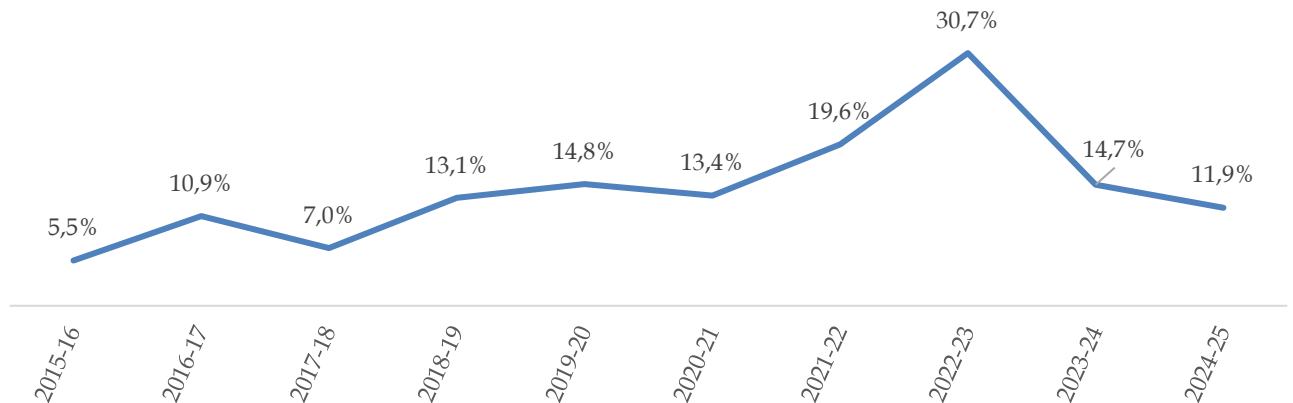
Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés (+ motions sur ensemble)	Amendements examinés	Amendements adoptés
Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes	4 h 02	137	119	49
Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires	7 h 22	135	100	39
Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité	4 h 06	125	104	39
Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile	2 h 40	123	112	34
Proposition de loi relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel	3 h 10	115	106	42
Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur	5 h 24	111	91	27
Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030	4 h 41	105	88	16

4. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables

La **proportion des amendements déclarés irrecevables** s'élève cette année à **11,9 %**. En baisse par rapport aux années 2023-2024 (14,7 %) et 2022-2023 (30,7 %¹), ce taux est inférieur à la moyenne des 10 dernières années (14,4 %).

¹ 14,3 % hors projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Taux d'irrecevabilité au cours des 10 dernières années



1 332 amendements de séance ont été déclarés irrecevables au cours de l'année parlementaire 2024-2025, un nombre en baisse par rapport à 2023-2024 (1 439), à 2022-2023 (5 691) et à 2020-2021 (1 826) mais en hausse par rapport à 2021-2022 (1 050).

Nombre d'amendements de séance déclarés irrecevables par catégorie d'irrecevabilité (et part parmi les amendements déclarés irrecevables)

	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023	Année parlementaire 2023-2024	Année parlementaire 2024-2025
Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution)	609 (50 %)	786 (43 %)	565 (53,8 %)	1 209 (21,2 %)	810 (56,3 %)	701 (52,6 %)
Irrecevabilité budgétaire (LOLF)	206 (16,9 %)	281 (15,4 %)	136 (13,0 %)	165 (2,9 %)	176 (12,2 %)	178 (13,4 %)
Irrecevabilité LOLFSS (article L.O. 111-3 et s. du code de la sécurité sociale)	131 (10,8 %)	142 (7,8 %)	138 (13,1 %)	720 (12,7 %)	160 (11,1 %)	126 (9,5 %)
Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution)	57 (4,7 %)	114 (6,2 %)	44 (4,2 %)	25 (0,4 %)	35 (2,4 %)	28 (2,1 %)
Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution)	144 (11,8 %)	483 (26,5 %)	162 (15,4 %)	301 (5,3 %)	258 (17,9 %)	244 (18,3 %)

	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021	Année parlementaire 2021-2022	Année parlementaire 2022-2023	Année parlementaire 2023-2024	Année parlementaire 2024-2025
Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 <i>bis</i> , alinéas 5 et 6, du Règlement)	57 (4,7 %)	6 (0,3 %)	3 (0,3 %)	1 (0,0 %)	-	53 (4 %)
Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 quater du Règlement)	-	-	-	-	-	-
Irrecevabilité au regard de l'article 38 de la Constitution (article 44 bis al. 3 bis du Règlement)	14 (1,1 %)	14 (0,8 %)	2 (0,2 %)	3 (0,1 %)	-	2 (0,2 %)
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 bis, al. 3 du Règlement (amendements qui ne se rapportent pas au texte, qui ne s'imputent pas correctement, ou qui auraient pour effet de contredire le sens de l'amendement sur lequel ils portent)	-	-	-	3 135 (55,1 %)	-	-
Irrecevabilité au regard de l'article 44 bis, al. 10 du Règlement (contraire à la Constitution)	-	-	-	2 (0,0 %)	-	-
TOTAL	1 218	1 826	1 050	5 691	1 439	1 332

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

Intitulé	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements déclarés irrecevables	Taux d'irrecevabilité
Proposition de loi (S) visant à garantir le suivi de l'exposition des sapeurs-pompiers à des agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction	1	1	100,0%
Projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la LOLF (1L)	5	4	80,0%
Proposition de loi (S) portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile	3	2	66,7%
Proposition de loi (AN) créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière (2L)	3	2	66,7%
Proposition de loi (S) visant à reconnaître le préjudice subi par les personnes condamnées sur le fondement de la législation pénalisant l'avortement, et par toutes les femmes, avant la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse	3	2	66,7%

S'agissant des **18 textes pour lesquels plus de 100 amendements ont été déposés**, le taux d'irrecevabilité est compris entre 4,2 % et 29,9 %. **La moyenne du nombre d'amendements déclarés irrecevable est de 12,2 %.**

Intitulé	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements déclarés irrecevables	Taux d'irrecevabilité
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025	1 405	420	29,9%
Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires	135	29	21,5%
Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie (2L)	188	36	19,1%
Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement	225	43	19,1%
Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic	271	46	17,0%
Projet de loi d'urgence pour Mayotte	172	28	16,3%
Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux	198	32	16,2%
Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité	125	17	13,6%

Intitulé	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements déclarés irrecevables	Taux d'irrecevabilité
Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030	105	14	13,3%
Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur	111	14	12,6%
Projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture	972	106	10,9%
Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (2 ^e lecture)	370	26	7,0%
Projet de loi de finances pour 2025	4 554	318	7,0%
Proposition de loi relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel	115	8	7,0%
Proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques	178	11	6,2%
Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile	123	7	5,7%
Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes	137	6	4,4%
Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte	168	7	4,2%

Par ailleurs, cette année, **188 amendements** ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 286 en 2023-2024, 367 en 2022-2023, 78 en 2021-2022 et 464 lors de la session 2020-2021) : 79 au titre de l'article 40 de la Constitution (116 en 2023-2024, 97 en 2022-2023), 88 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (161 l'an passé et 268 en 2022-2023), 17 au titre de l'article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement (règle de l'« entonnoir »), 4 au regard de l'article 38 de la Constitution (article 44 bis al. 3 bis du Règlement) et aucun au titre de la loi organique relative aux lois de finances (9 en 2023-2024 et 2 en 2022-2023).

5. Une hausse du taux d'adoption¹ en séance

• **1 017 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit **54 % des amendements déposés**. Un taux supérieur aux trois sessions précédentes (38,21 % en 2023-2024, 45 % en 2022-2023, et 50 % en 2021-2022 et 2020-2021).

Parmi ces **1 017 amendements** adoptés, figurent **861 amendements des commissions au fond et pour avis** (soit un taux d'adoption de 84,7 %), **3 du Gouvernement** et **153 des groupes politiques** (soit un taux d'adoption de 15,0 %).

¹Sauf précision contraire, le taux d'adoption est la part des amendements adoptés parmi les amendements déposés.

• Le **taux d'adoption des amendements de séance est de 22,4 %**, en hausse par rapport aux trois précédents exercices (18,8 % en 2023-2024, 11,1 % en 2022-2023 et 17,4 % en 2021-2022).

Auteur	Amendements adoptés en commission		Amendements adoptés en séance publique	
	Valeur absolue	% des déposés ¹	Valeur absolue	% des déposés ²
Gouvernement	3	100,0%	609	68,4%
Rapporteurs. Commission	707	106,6%	530	91,2%
Rapporteurs. Commission pour avis	154	97,5%	51	79,7%
Groupes, dont	153	14,4%	1 312	13,6%
Les Républicains	37	17,8%	345	23,6%
SER	20	9,7%	245	11,1%
Union Centriste	40	22,6%	286	20,2%
RDPI	9	14,3%	114	16,4%
Les Indépendants - République et Territoires	10	10,3%	88	14,9%
CRCE-K	1	16,7%	72	7,5%
GEST	3	7,3%	79	12,7%
RDSE	33	12,5%	82	6,0%
NI	0		1	0,4%
Total	1 017	54,0%	2 502	22,4%

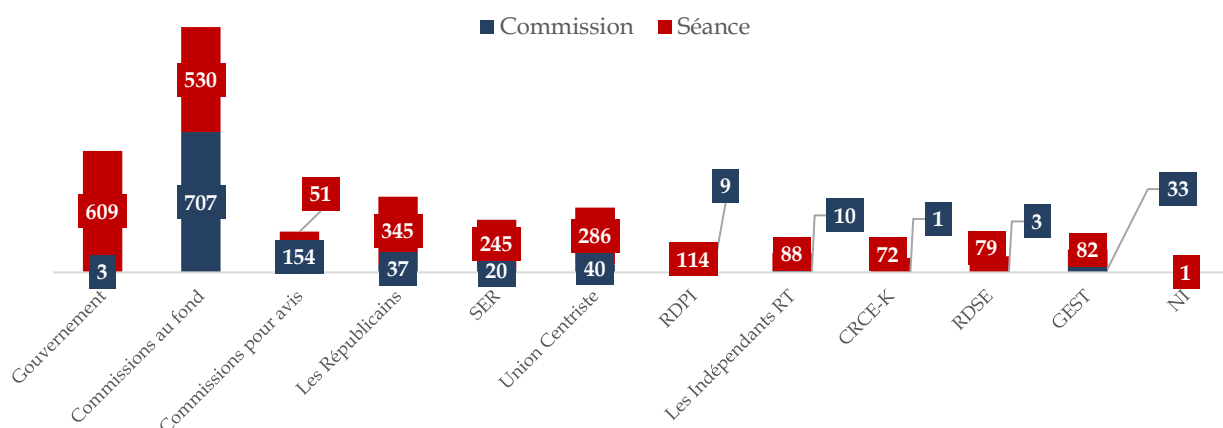
¹ Parmi les amendements adoptés en commission en 2024-2025, figurent 125 amendements déposés en 2023-2024 sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, dont 75 déposés par la commission au fond, et 50 par les groupes.

² Parmi les amendements adoptés en séance en 2024-2025 figurent :

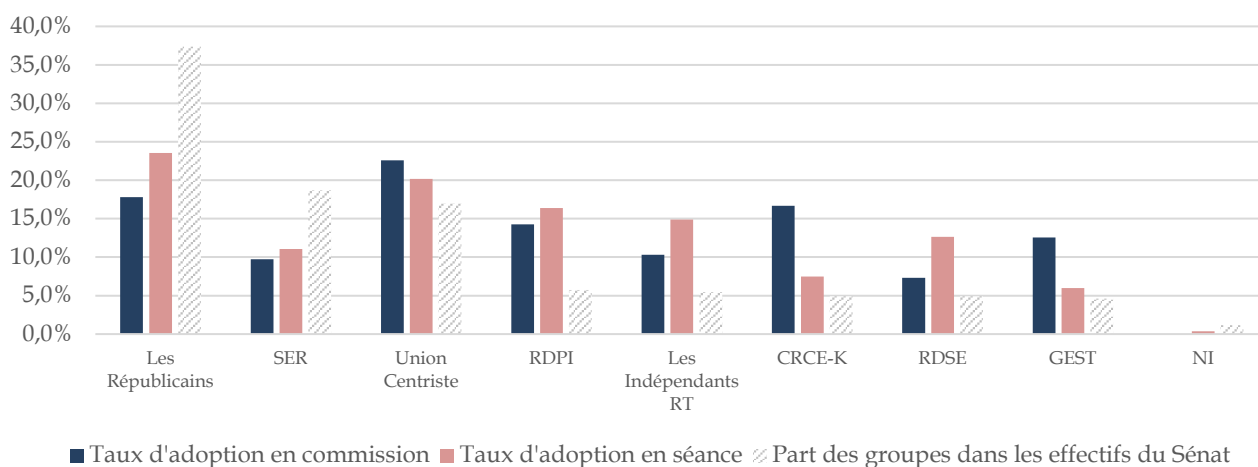
- 36 amendements déposés en 2023-2024 en première lecture de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie (12 du Gouvernement, 3 des commissions et 21 des groupes ;
- 2 amendements déposés par les groupes en 2023-2024 sur la proposition de loi visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires ;
- 7 amendements déposés par les groupes en 2023-2024 sur la proposition de loi visant à assurer la mixité sociale et scolaire dans les établissements d'enseignement publics et privés sous contrat du premier et du second degrés et à garantir davantage de transparence dans les procédures d'affectation et de financement des établissements privés sous contrat ;
- 1 amendement déposé par un groupe en 2023-2024 sur la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport ;

Les amendements des commissions affichent le taux d'adoption le plus élevé : 106,6 %¹ pour les commissions au fond, 97,5 % pour les commissions pour avis. Les 3 amendements déposés par le Gouvernement ont été adoptés (100 %) tandis que 14,4 % des amendements des groupes ont été adoptés.

Répartition des amendements adoptés en commission et en séance en 2024-2025



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



- et 1 amendement déposé par un groupe en 2023-2024 sur la proposition de loi pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves.

¹ Parmi les amendements adoptés en commission en 2024-2025, figurent 125 amendements déposés en 2023-2024 sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, dont 75 déposés par la commission au fond, et 50 par les groupes.

6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat exceptionnellement élevé

En 2024-2025, le **taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat**, en commission comme en séance, est **exceptionnellement élevé : 70,1%**. Ce taux est en **très forte hausse par rapport aux deux années précédentes** (62 % pour la session 2023-2024 et 63 % pour la session 2022-2023).

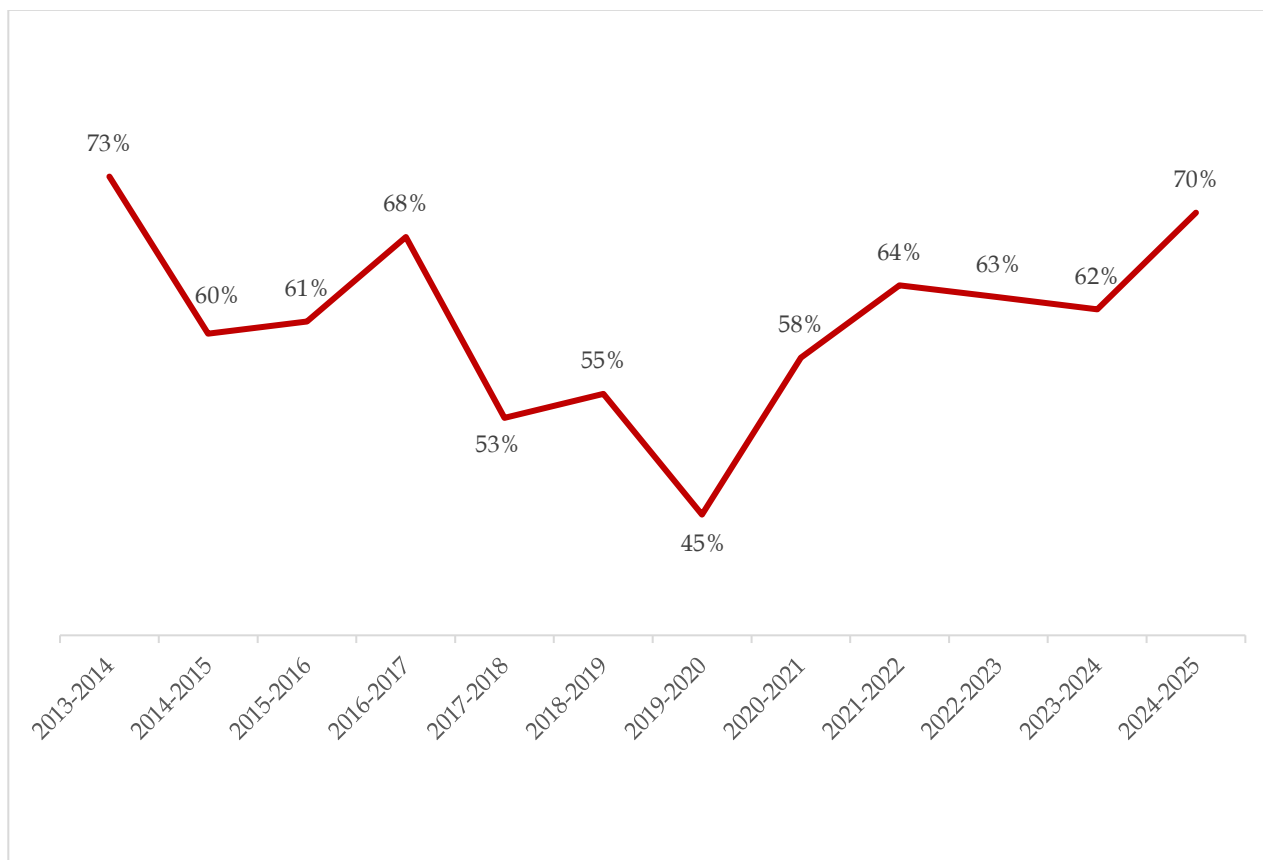
Alors que les textes financiers (PLF et PLFSS) ont habituellement une incidence à la baisse sur le taux de reprise total, ils ont à l'inverse, cette année, une incidence à la hausse. En effet, là où le taux de reprise hors textes financiers atteignait, en 2023-2024, 80 % contre 62 % avec les textes financiers, le taux de reprise hors textes financiers atteint cette année 68 % contre 70,1 % avec les textes financiers. Cette différence s'explique notamment par le fait que cette année, les PLFSS et PLF ont été adoptés par accord entre les deux assemblées, ce qui ne s'était pas produit depuis 2010.

En revanche, le taux de reprise des **amendements adoptés en commission** est en **baisse** par rapport à l'année précédente : alors qu'il était de 79 % en 2023-2024, il atteint cette année **71,1 %**. À l'inverse, le taux de reprise des **amendements adoptés en séance publique** est en **forte hausse** : il atteint **69,8 %** (contre 54 % l'année dernière).

Ce taux est en revanche inégal **selon les groupes politiques** à l'origine des amendements. Ainsi, parmi les amendements adoptés par le Sénat, ont été repris par l'Assemblée nationale **74 %** des amendements du groupe **Les Indépendants**, **73 %** des amendements du groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants**, **63 %** des amendements du groupe **Communiste, républicain, citoyen et écologiste - Kanaky**, **62 %** des amendements du groupe **Union Centriste**, **60 %** des amendements du groupe **Les Républicains**, **53 %** des amendements du groupe **Écologiste - Solidarité et Territoires**, **52 %** des amendements du groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** et **51 %** des amendements du groupe **Rassemblement démocratique social et européen**. En outre, le seul amendement adopté des **sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique** a été repris par l'Assemblée nationale.

Enfin, **87 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

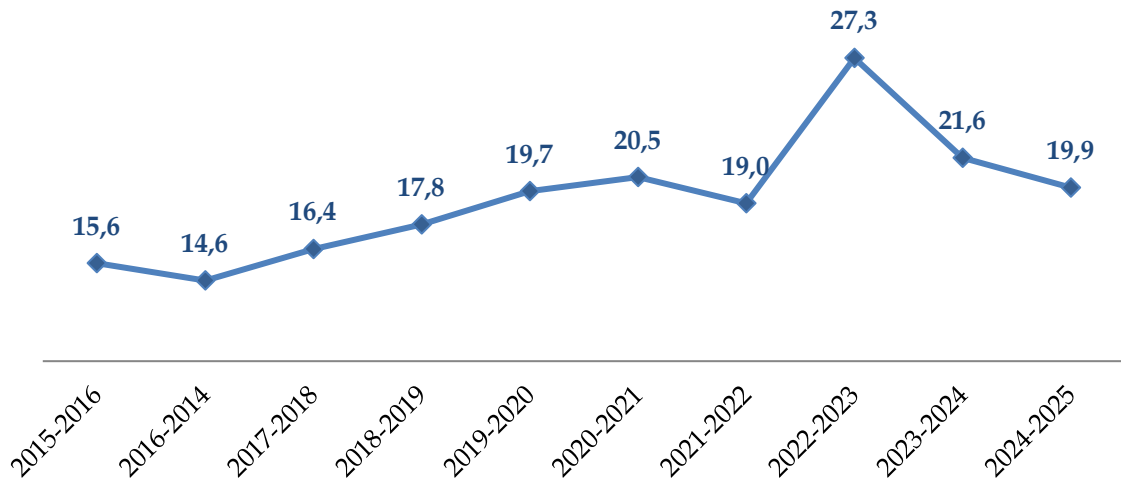
Évolution du taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat



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

Le « **braquet** » d'examen des amendements de séance, c'est-à-dire le nombre d'amendements examinés par heure, est de nouveau en **baisse** cette année par rapport à l'année dernière, passant de 21,6 à **19,9 amendements par heure**. Il s'agit néanmoins du quatrième braquet le plus élevé depuis 2009-2010, à peine inférieur à la moyenne des dix dernières années (19,2).

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 a été compris **entre 13,6** (Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires) et **48,4** (Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (2^e lecture), le Gouvernement ayant eu recours à la procédure du vote unique sur ce texte. Le braquet moyen pour ces textes est de 26,9 amendements à l'heure, soit un braquet supérieur à celui de 2023-2024 (23,4), à celui de 2022-2023 hors PLFRSS (22,8) et à celui des treize textes de plus de 100 amendements de l'année 2021-2022 (24,5).

V. UN VOLUME DES TEXTES PLUS RÉDUIT ET UN RECOURS AUX ORDONNANCES EN FORTE BAISSSE

A. UNE RÉDUCTION DE LA TAILLE DES TEXTES DÉPOSÉS ET ADOPTÉS MALGRÉ UNE TENDANCE AU DOUBLEMENT DE LA VOLUMÉTRIE DES TEXTES DÉFINITIVEMENT ADOPTÉS PAR LE PARLEMENT QUI PERDURE

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

1. Des textes plus réduits en nombre d'articles malgré leur doublement en cours de navette

Le **taux d'accroissement moyen du nombre d'articles, en cours de navette, a été en 2024-2025 de + 110 % par rapport au texte initial**, en décélération pour la deuxième année parlementaire consécutive, et retrouve une valeur proche de celle de la session 2021-2022.

Évolution du taux d'accroissement moyen du nombre d'articles

2020-2021	118 %
2021-2022	114 %
2022-2023	135 %
2023-2024	126 %
2024-2025	110 %

Dans le même temps, **les nombres moyens d'articles par texte lors du dépôt et par texte définitivement adopté** sont **en baisse** par rapport à ceux de la précédente session, avec une moyenne de **7 articles lors du dépôt** (au lieu de 10) **et de 15 articles par texte adopté** (au lieu de 22). Ces moyennes s'élevaient à respectivement 9 et 22 pour l'année parlementaire 2022-2023.

L'augmentation du nombre d'articles en cours de navette concerne plus de la moitié des textes avec un taux de 57 %, ce qui est sensiblement en diminution par rapport à la session parlementaire 2023-2024 où la proportion était de 70 %. Six textes, dont un projet de loi définitivement adopté, raccourci d'un article¹, ont vu leur nombre d'articles diminuer, tandis que **18 textes** (4 projets de loi et 14 propositions de loi) **ont conservé leur nombre d'articles initial**, étant précisé que 10 d'entre eux ne comportaient qu'un seul article.

À l'inverse, **21 textes adoptés** (3 projets de loi et 18 propositions de loi) ont connu un **doublément** au moins **de leur nombre d'articles** entre le texte initial et le texte définitif. L'accroissement moyen du nombre d'articles concernant ces 21 textes atteint + 211 % et les 378 articles ainsi ajoutés représentent près de 88 % de l'ensemble des articles additionnels adoptés durant cette session.

Parmi les textes qui ont vu leur nombre d'articles augmenter le plus fortement pendant l'année parlementaire 2024-2025, on peut citer :

- trois textes d'origine gouvernementale, la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (passée de 65 à 198 articles), la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 (de 33 à 103 articles) et la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (de 19 à 58 articles) ;

- et deux textes déposés à l'Assemblée nationale, la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques (de 4 à 35 articles) et la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents (de 5 à 16 articles).

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

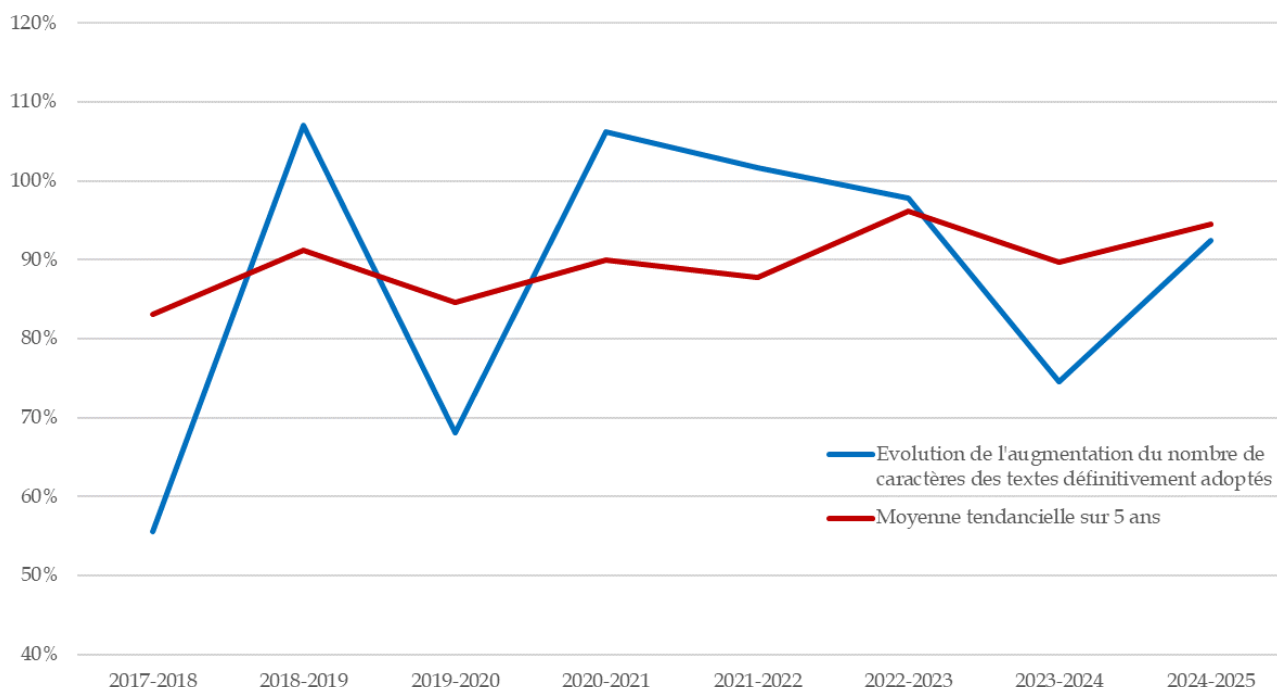
2. Des textes moins volumineux en nombre de caractères au dépôt et en fin de navette

L'évolution au cours de la navette du nombre de caractères contenus dans la loi constitue une donnée plus fine que celle du nombre d'articles. Au cours de l'année parlementaire 2024-2025, ce nombre a connu une **progression de 92 %** entre le texte initial et le texte définitivement adopté. Ce taux, en augmentation par rapport à la session précédente (+ 75 %), est proche du taux de croissance moyen du nombre de caractères des textes définitivement adoptés observé au cours du quinquennat 2017-2022 (+ 88 %).

	Nombre moyen de caractères par texte au dépôt	Nombre moyen de caractères par texte à l'adoption définitive	Taux d'évolution
2020-2021	32 400	66 900	106 %
2021-2022	24 100	48 600	102 %
2022-2023	24 000	47 500	98 %
2023-2024	37 200	64 900	75 %
2024-2025	19 851	38 191	92 %

Il convient toutefois de souligner que le **volume moyen des textes initialement soumis à l'examen du Parlement** au cours de l'année 2024-2025 marque **une baisse notable (- 47 %)** par rapport à l'année parlementaire précédente, ce qui explique une baisse moyenne de **- 41 % du volume des textes définitivement adoptés** malgré un taux d'évolution en augmentation.

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



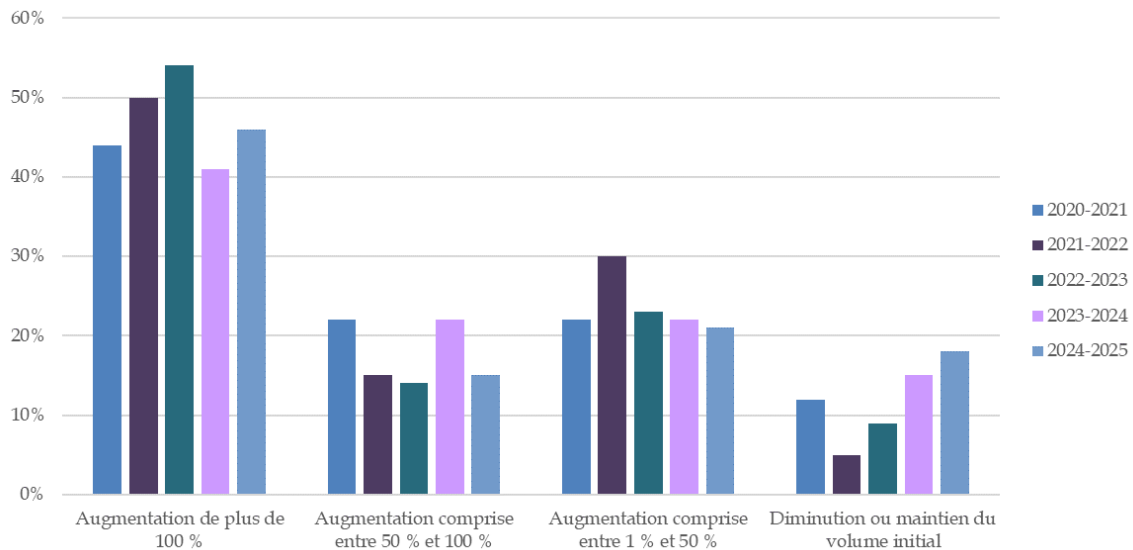
La proportion de textes ayant connu au cours de l'année parlementaire une augmentation de leur volume (calculé par le nombre de caractères) supérieure à 100 %, c'est-à-dire ayant plus que doublé, en cours de navette s'établit à **46 %**, soit une hausse de 5 points par rapport à l'an dernier.

Proportion de textes ayant plus que doublé en nombre de caractères au cours de la navette

2020-2021	44 %
2021-2022	50%
2022-2023	54 %
2023-2024	41 %
2024-2025	46 %

Dans le même temps, la part des textes dont l'augmentation de volume est comprise entre 50 % et 100 % est assez faible, de l'ordre de 15 % contre 22 % lors de la précédente session.

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



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

- la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques (+ 597 %) ;
- la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive (+ 459 %) ;
- la loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession (+ 400 %).

Toutefois il convient de relativiser la portée de ces augmentations dans la mesure où **ces évolutions portent sur des textes peu volumineux** : l'accroissement du nombre de caractères ne représente ainsi que **8 % de l'accroissement total des 56 textes définitifs adoptés durant l'année parlementaire 2024-2025**.

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

Les **394 mesures d'habilitation à légiférer par ordonnances** accordées par le Parlement au Gouvernement durant le quinquennat 2017-2022 représentaient une hausse de 119 % par rapport au quinquennat précédent. Cette tendance haussière, résultant notamment d'un recours massif aux ordonnances liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19, a conduit le Sénat à se doter d'outils réglementaires et techniques afin de renforcer le contrôle des délégations législatives consenties au Gouvernement.

Cette volonté s'est traduite par la **résolution du Sénat n° 119 (2020-2021)** visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de

contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, adoptée le 1^{er} juin 2021. Modifiant notamment les articles 19 *bis* A, 19 *bis* B, 29 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, elle a renforcé les missions du Sénat en matière de suivi des ordonnances, tout en apportant des précisions sur le dialogue institutionnel avec le Gouvernement en la matière.

Ces modifications ont consisté à :

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

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

Parallèlement au rôle des commissions défini explicitement dans le Règlement, la direction de la Séance assure une veille sur les habilitations, publications et ratifications d'ordonnances. Ce tableau de bord du quinquennat en cours est actualisé chaque semaine sur le site internet du Sénat¹. L'actualisation hebdomadaire de ces données permet désormais au Sénat de porter un regard plus analytique sur le recours aux ordonnances.

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

1. Une baisse notable des demandes d’habilitation par rapport au quinquennat précédent mais une stabilité relative depuis le début du quinquennat actuel

Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, seules **16 mesures d’habilitation** ont été accordées par le Parlement, soit **trois fois moins** que les **49 mesures** accordées au cours de la première année du quinquennat 2017-2022.

Au **30 septembre 2025**, soit à la moitié du quinquennat 2022-2027, cette tendance à la diminution du nombre d’habilitations à légiférer par ordonnances est largement confirmée. En effet, **51 mesures d’habilitation** ont été accordées depuis le début du quinquennat actuel, contre **191 mesures** à la même période du quinquennat précédent.

Pour autant, le volume annuel des nouvelles mesures d’habilitation demeure stable depuis le début du quinquennat actuel. Ainsi, **17 mesures d’habilitation** ont été accordées cette année, contre **16 mesures** sur l’année 2022-2023 et **18 mesures** sur l’année 2023-2024.

La méthodologie du décompte des habilitations

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

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

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

Parmi les 17 mesures d'habilitation accordées au cours de l'année parlementaire 2024-2025, **13 d'entre elles, soit 75 % du total, paraissent justifiées par une nécessité juridique forte**. En effet, 5 ont été motivées par un **impératif de transposition de directives européennes ou d'adaptation à des règlements européens**, et 8 par des **adaptations concernant les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution**. Ces mesures d'habilitation permettent d'alléger l'ordre du jour parlementaire de débats essentiellement techniques, dans un objectif *a priori* conforme à l'esprit initial des ordonnances.

Cependant, cette année, **6 mesures d'habilitation sont devenues sans objet**. Ces mesures d'habilitation prévoyaient un délai moyen de **10 mois** pour la publication des ordonnances. Or le Gouvernement n'a publié **aucune ordonnance** sur leur fondement au terme de ce délai. Ces mesures d'habilitation expirées s'ajoutent aux **8 cas de figure** de l'année 2022-2023 et aux **4 cas de figure** de l'année 2023-2024. Elles illustrent les difficultés récurrentes rencontrées par le Gouvernement dans le suivi des délais de publication et de ratification des ordonnances, le Parlement se dessaisissant parfois de sa compétence en pure perte ; ces difficultés semblent exacerbées par le contexte d'instabilité gouvernementale.

Le tableau ci-après recense les 6 mesures d'habilitation dont le délai de publication a expiré cette année.

Loi d'habilitation	Mesure d'habilitation dont le délai est expiré sans publication d'ordonnance
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 ¹	Mesures d'adaptation des contributions et cotisations sociales applicables aux travailleurs indépendants agricoles en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin
Loi de finances initiale pour 2024 ²	Mesures de précision et de complément des dispositions relatives à la déclaration, au recouvrement, au contrôle et aux sanctions des impôts complémentaires dus
Loi « Financement des entreprises et attractivité de la France » ³	Mesures de création d'un régime de fractionnement des instruments financiers

¹ Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 (article 26).

² Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (article 33).

³ Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France (article 13).

Loi d'habilitation	Mesure d'habilitation dont le délai est expiré sans publication d'ordonnance
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ¹	Mesures de modification des conditions d'éligibilité et des règles de calcul des réductions dégressives de cotisations patronales spécifiques
Loi « Orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture » ²	Mesures d'adaptation du classement de l'aquaculture au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)
Loi « Orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture » ³	Mesures de mise en cohérence des textes législatifs avec la loi précitée, dont l'abrogation de dispositions devenues sans objet

2. Une moitié de publications d'ordonnances fondées sur des habilitations accordées au cours du précédent quinquennat

Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, seules **37 ordonnances** ont été publiées par le Gouvernement, soit **17,7 % de moins** que les **45 ordonnances** publiées au cours de la première année du quinquennat 2017-2022.

Au **30 septembre 2025**, cette tendance à la diminution du nombre de publications d'ordonnances, parallèle à celle, déjà exposée, du nombre d'habilitations, est également confirmée. En effet, **58 ordonnances** ont été publiées depuis le début du quinquennat actuel, contre **151 ordonnances** à la même période du quinquennat précédent.

Pour autant, le volume annuel des nouvelles publications d'ordonnances demeure stable depuis le début du quinquennat actuel. Ainsi, **13 ordonnances** ont été publiées cette année, contre **37 ordonnances** sur l'année 2022-2023 et **8 ordonnances** sur l'année 2023-2024.

Parmi les 58 ordonnances publiées depuis le début du quinquennat actuel, **30 d'entre elles, soit 52 % du total**, l'ont été sur le fondement d'habilitations accordées **au cours du quinquennat précédent**. Cela semble marquer la volonté du Gouvernement de

¹ Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 (article 18).

² Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (article 48).

³ Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (article 58).

ne pas laisser en « déshérence » les habilitations obtenues par le précédent exécutif, *a fortiori* lorsqu'elles portent sur des matières relativement techniques.

Le délai moyen prévu par les mesures d'habilitation accordées depuis le début du quinquennat actuel est de **9,9 mois**. L'intention du Gouvernement de **réduire les délais de publication paraît donc s'inscrire dans la durée**, puisque le délai moyen d'habilitation était de **10 mois** – en tenant compte des lois d'habilitation liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19 –, voire de **12 mois** – en les excluant – lors du quinquennat précédent.

Pour autant, de fortes disparités perdurent selon les mesures d'habilitation. Ainsi, sur les 51 mesures d'habilitation accordées depuis le début du quinquennat actuel, **21 délais d'habilitation sont inférieurs ou égaux à 6 mois**, mais **2 sont supérieurs ou égaux à 18 mois**, dont un fixé à 36 mois. Cette disparité n'est pas nouvelle, puisque le délai moyen d'habilitation a oscillé entre **1** et **30 mois** lors du quinquennat précédent.

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

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

Au **30 septembre 2025**, sur les **352 ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022**, seules **115** ont été ratifiées, soit **un taux de ratification de 32,7 %** ; or le taux de ratification des ordonnances à l'issue des deux quinquennats antérieurs s'est élevé respectivement à 72 % (2012-2017) et à 61 % (2007-2012).

Sur ces 115 ratifications, 27 ont concerné 37 ordonnances publiées en vertu d'habilitations antérieures au quinquennat 2017-2022, **ce qui ramène en réalité à 27,9 %¹ le taux de ratification d'ordonnances publiées sous le quinquennat précédent en application d'une habilitation accordée par le Parlement au cours de ce même quinquennat**.

Si la première année du quinquennat actuel a été marquée par un effort de ratification des ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022, le rythme s'est considérablement ralenti depuis lors. En effet, **44 de ces ordonnances** ont été ratifiées entre juin 2022 et le 30 septembre 2025, dont **33 dès l'année 2022-2023**.

Au total, **237 des ordonnances publiées au cours du quinquennat 2017-2022, soit 67,3 % du total**, n'ont pas été ratifiées au 30 septembre 2025. Ce « stock » conséquent paraît de plus en plus difficilement résorbable.

Les chiffres relatifs aux ratifications des ordonnances publiées au cours du quinquennat 2022-2027 n'augurent pas de meilleurs résultats.

¹ Soit 88 ratifications sur 315 ordonnances.

Au **30 septembre 2025**, sur les **58 ordonnances publiées** au cours du quinquennat actuel, **seules 11 d'entre elles, soit 18,9 % du total, ont été ratifiées**.

À l'évidence, le volume annuel des nouvelles ratifications demeure limité puisque, pour ce qui concerne les ordonnances publiées au cours du quinquennat actuel, **3 ordonnances** ont été ratifiées cette année, contre **2 ordonnances** sur l'année 2022-2023 et **6 ordonnances** sur l'année 2023-2024.

L'impact de l'instabilité gouvernementale sur les délais de publication ou de ratification ordonnances

Le contexte d'instabilité gouvernementale n'est pas sans incidence sur le respect des délais de publication ou de ratification des ordonnances.

En 2024 et 2025, plusieurs Gouvernements se sont succédé, sous l'égide des Premiers ministres Gabriel ATTAL (nommé le 5 janvier 2024), Michel BARNIER (nommé le 5 septembre 2024), François BAYROU (nommé le 13 décembre 2024) ou Sébastien LECORNU (nommé le 9 septembre puis le 10 octobre 2025). De plus, la dissolution de l'Assemblée nationale, prise par le décret du 9 juillet 2024, a conduit à l'organisation des élections législatives, le 30 juin 2024, pour le premier tour et le 7 juillet 2024, pour le second tour.

Dans ce contexte, plusieurs ordonnances n'ont pas été prises dans le délai de publication prévu par leurs mesures d'habilitation.

Tout d'abord, une mesure d'habilitation prévue par la loi du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024¹ **est arrivée à échéance** le 27 juillet 2024, soit trois jours avant le premier tour des élections législatives de 2024.

Plus encore, quatre habilitations à légiférer par ordonnances ont expiré dans le contexte de remaniements gouvernementaux, aucune ordonnance n'ayant alors été prise sur ces fondements :

- d'une part, l'habilitation prévue par la même loi de financement de la sécurité sociale pour 2024² a expiré le 27 septembre 2024, soit 22 jours après la nomination du Premier ministre Michel BARNIER, six jours après la formation de son Gouvernement et quatre jours après son premier conseil des ministres ;

- d'autre part, l'habilitation prévue par la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024³ est arrivée à échéance le 29 décembre 2024, soit 16 jours après la nomination du Premier ministre François BAYROU, six jours après la formation de son Gouvernement et cinq jours avant son premier conseil des ministres ;

- enfin, les habilitations à légiférer par ordonnances prévues par la loi du 24 mars 2025 d'orientation agricole⁴ sont devenues sans objet le 24 septembre 2025,

¹ Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 (article 26).

² Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 (article 26).

³ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (article 33).

⁴ Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (articles 48 et 58).

soit quinze jours après la première nomination du Premier ministre Sébastien LECORNU et onze jours avant la formation de son premier Gouvernement.

Dans le même esprit, un projet de ratification d'ordonnance n'a pas été déposé dans le délai de dépôt prévu par sa mesure d'habilitation.

Il s'agit d'une ordonnance du 20 juillet 2024¹, prise sur le fondement d'une habilitation prévue par la loi du 21 février 2022 sur la différenciation, la décentralisation et la déconcentration² puis par la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministre de la justice³.

En l'absence de dépôt d'un projet de ratification avant le 20 septembre 2024, **cette ordonnance est devenue caduque**, quinze jours après la nomination du Premier ministre Michel BARNIER, un jour avant la formation de son Gouvernement et trois jours avant son premier conseil des ministres.

Pour résoudre ce problème de caducité, le Gouvernement a présenté – sans succès – un amendement n° 2638 au projet de loi de simplification de la vie économique⁴, déposé le 7 avril 2025, au stade de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale, afin de rétablir une mesure d'habilitation, en ces termes : « *Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi pour moderniser et renforcer le droit de la publicité foncière par reprise, sans modification à l'exception de leur date d'entrée en vigueur, des dispositions de l'ordonnance n° 2024-562 du 19 juin 2024 modifiant et codifiant le droit de la publicité foncière, publiée le 20 juin 2024 mais devenue caduque* ».

¹ Ordonnance n° 2024-562 du 19 juin 2024 modifiant et codifiant le droit de la publicité foncière.

² 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 (article 198).

³ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (article 51).

⁴ Projet de loi de simplification de la vie économique, texte n° 550 (2023-2024), déposé au Sénat le mercredi 24 avril 2024.

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).

Cette année, la fixation de l'ordre du jour et du calendrier du Sénat ainsi que les réunions de la Conférence des Présidents ont été marquées par les changements de Gouvernement : la censure du gouvernement de M. Michel BARNIER le 4 décembre 2024, la désapprobation de la déclaration de politique générale du gouvernement de M. François BAYROU le 8 septembre 2025 ainsi que les délais de nomination des gouvernements successifs, qui ont conduit à plusieurs périodes de gestion des affaires courantes, ont affecté la prévisibilité de l'ordre du jour et augmenté le rythme des réunions de la Conférence des Présidents. Ce faisant, durant l'exercice 2024-2025, 38 jours francs se sont écoulés en l'absence de ministre chargé des relations avec le Parlement de plein exercice.

A. LE CALENDRIER DE LA SESSION

La Conférence des Présidents a établi, lors de ses réunions des 18 juillet, 25 septembre et 2 octobre 2024, le calendrier des semaines de séance pour la session 2024-2025.

Ce calendrier prévoyait :

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

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

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

Dans un contexte d'instabilité gouvernementale, **le calendrier de la session ordinaire a fait l'objet de cinq modifications au cours de la session**, soit le niveau de modifications le plus important sur les neuf dernières sessions, équivalent à celui des sessions 2022-2023 et 2015-2016 :

- le 6 novembre, pour intervertir les semaines gouvernementales des 27 janvier et 3 février avec les semaines sénatoriales des 13 et 20 janvier, afin que le Gouvernement inscrive à l'ordre du jour de ces semaines l'examen du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire ainsi que du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes. Consécutivement, pour éviter la succession de trois semaines de contrôle et d'initiative, la Conférence des Présidents a également décidé d'intervertir la semaine d'initiative du 10 février et la semaine gouvernementale du 17 février ;

- le 18 décembre, à titre strictement provisoire en raison de la démission du Gouvernement à la suite de l'adoption d'une motion de censure le 4 décembre, et sous réserve des décisions de la Conférence des Présidents et de l'article 29 *bis*, alinéa 2, du Règlement, la semaine gouvernementale du 13 janvier a été modifiée en semaine d'initiative sénatoriale et deux espaces réservés initialement prévus le jeudi 19 décembre, ont été reportés au jeudi 16 janvier. L'espace transpartisan prévu le mercredi 29 janvier a par ailleurs été reporté *sine die* ;

- le 8 janvier, pour modifier la semaine d'initiative du 13 janvier en semaine de contrôle, et la semaine de contrôle du 3 février en semaine gouvernementale, afin de permettre au Gouvernement de donner lecture de sa déclaration de politique générale effectuée au même moment à l'Assemblée nationale, de faire sa déclaration de politique générale devant le Sénat puis d'inscrire à l'ordre du jour, par priorité, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, la suite de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Ces changements de semaine ont eu pour conséquences de reporter certains espaces réservés aux groupes politiques minoritaires et d'opposition. L'espace transpartisan initialement prévu le mercredi 29 janvier a par ailleurs été inscrit à l'ordre du jour du mercredi 19 mars à 16 h 30 ;

- le 29 janvier pour avancer l'espace réservé au groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky, initialement prévu le jeudi 20 février, au mercredi 19 février, afin d'inscrire à l'ordre du jour la suite éventuelle de la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport le jeudi 20 février après-midi ;

- et le 12 février pour avancer la séance de questions orales initialement prévue le jeudi 10 avril au mardi 8 avril, afin d'inscrire à l'ordre du jour du jeudi 10 avril un débat sur l'apprentissage, dans le cadre des rencontres sénatoriales de l'apprentissage.

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

1. Seize réunions de la Conférence des Présidents au cours de l'année 2024-2025

La Conférence des Présidents s'est réunie à seize reprises au cours de l'année parlementaire 2024-2025, soit un nombre de fois supérieur à celui des cinq sessions précédentes et équivalent à celui de la session 2018-2019. Ce rythme de réunion est consécutif à une plus faible prévisibilité des travaux résultant du contexte politique, marqué par 38 jours francs sans ministre chargé des relations avec le Parlement de plein exercice. De ce fait, une réunion de la Conférence des Présidents s'est tenue en présence de la ministre chargée des relations avec le Parlement démissionnaire, et deux réunions se sont tenues en l'absence de ministre chargé des relations avec le Parlement.

Parmi les seize réunions de la Conférence des Présidents, celle du 3 décembre 2024 a été convoquée, à la demande des présidents de groupe, M. Patrick KANNER, président du groupe SER, Mme Cécile CUKIERMAN, présidente du groupe CRCE-K, et M. Guillaume GONTARD, président du groupe EST, acceptée par le Président du Sénat, le lendemain de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025. Lors de cette réunion, le Président du Sénat a indiqué les conséquences du vote d'une motion de censure sur les travaux du Sénat.

Le Président du Sénat a réuni la Conférence des Présidents le 11 décembre, en présence de la ministre chargée des relations avec le Parlement démissionnaire et chargée d'expédier les affaires courantes, le Gouvernement ayant demandé l'inscription du projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances le 18 décembre.

Le 18 décembre, le Président du Sénat a réuni la Conférence des Présidents, en dehors de la présence du ministre chargé des relations avec le Parlement¹, afin d'établir un ordre du jour provisoire susceptible d'évoluer lors des prochaines réunions de la Conférence des Présidents et des éventuelles demandes du Gouvernement une fois nommé. Cet ordre du jour concernait uniquement la première semaine de séance de janvier.

À la suite de la nomination d'un Gouvernement le 23 décembre, le Président du Sénat a décidé de réunir la Conférence des Présidents le 8 janvier. Lors de cette réunion, la Conférence des Présidents a pris acte de la demande du Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat, par priorité, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, la suite de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Le 9 septembre 2025, consécutivement au rejet par l'Assemblée nationale de la déclaration de politique générale du Gouvernement de M. François BAYROU, Premier ministre, et à la démission du Gouvernement, le Président du Sénat a réuni la Conférence des Présidents, en dehors de la présence du ministre chargé des relations avec le Parlement, pour préciser les conséquences de la démission du Gouvernement sur les travaux du Sénat, et notamment le fait que le débat en application de l'article 49 alinéa 4 n'aurait pas lieu l'après-midi même en séance.

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

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique

Si le rythme **d'une réunion par mois** pour une période de **programmation** de près de **six semaines** a été globalement maintenu, il n'a cependant pu être respecté à l'issue de la censure du Gouvernement de M. Michel BARNIER ainsi qu'à la suite du rejet du vote de confiance sollicité par le Gouvernement de M. François BAYROU, où une période de 38 jours francs en l'absence de Gouvernement de plein exercice a été observée.

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 partiel 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

¹ M. François BAYROU ayant été nommé Premier ministre le 13 décembre, il n'y avait plus de ministre chargé des relations avec le Parlement chargé d'expédier les affaires courantes, jusqu'à la nomination du nouveau gouvernement.

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, ou après la formation du Gouvernement. Il doit procéder de même pour les projets de loi de ratification d'ordonnances dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, et pour les ordonnances qu'il prévoit de publier au cours de chaque semestre.

La succession de deux gouvernements, le premier nommé le 21 septembre, le second nommé le 23 décembre, n'a pas permis de respecter à la lettre cette obligation. Le gouvernement de M. Michel BARNIER n'a ainsi pas transmis de lettre d'ordre du jour prévisionnel tandis que le gouvernement de M. François BAYROU a transmis deux lettres d'ordre du jour prévisionnel : la première le 18 février, pour la période allant jusqu'au mois de juin, et la seconde le 19 mars, pour la période de mai et juin¹.

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

29 annonces de modification de l'ordre du jour² ont été diffusées durant l'année parlementaire 2024-2025 (contre 24 lors de la dernière session), portant sur **85 points distincts de l'ordre du jour** répartis sur 42 jours de séance :

• **Le Sénat a pris acte** de la modification de **62 points** distincts de l'ordre du jour, dont :

- **54 à la demande du Gouvernement** tendant à :
 - l'inscription à l'ordre du jour de 36 points, dont 12 lectures de conclusions d'une commission mixte paritaire, 11 conventions internationales, 5 propositions de loi, 4 déclarations suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution³ et 4 suites éventuelles d'une proposition de loi ;
 - le retrait de l'ordre du jour de 4 points, dont 3 suites éventuelles d'une proposition de loi et une proposition de loi ;

¹ Si, au cours de la période, le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi de ratification d'ordonnance, il a publié 13 ordonnances. Or, aucune liste des ordonnances qu'il prévoyait de publier n'a été transmise cette année au Sénat.

² Certaines modifications de l'ordre du jour, portant sur plusieurs points distincts, font l'objet de demandes émanant de différents auteurs, expliquant un nombre de demandes de modifications supérieur au nombre de modifications de l'ordre du jour.

³ La déclaration inscrite à l'ordre du jour du 27 novembre 2024 portait sur les négociations en cours relatives à l'accord d'association entre l'UE et le Mercosur ; celle du 4 mars 2025 sur la situation en Ukraine et la sécurité en Europe ; la déclaration du 6 mai 2025 portait sur la souveraineté énergétique de la France ; et la déclaration du 2 juillet 2025 portait sur la situation au Proche et Moyen-Orient.

- le report, l'avancement ou la poursuite de l'examen de 12 textes inscrits à l'ordre du jour, et le report d'une déclaration suivie d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution ;
- une interversion de l'ordre d'examen de textes inscrits à l'ordre du jour ;
- **8 à la demande d'un groupe politique** tendant à :
 - l'inscription de 5 points à l'ordre du jour d'un espace réservé, dont 3 propositions de loi, une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution et un débat ;
 - le retrait de l'ordre du jour d'un espace réservé d'une proposition de loi ;
 - l'examen selon la procédure normale de deux conventions internationales¹ ;
- Le Sénat a décidé, **à la demande d'une commission**, de l'inscription de **4 points** à l'ordre du jour, dont une proposition de loi organique, une proposition de loi, la suite éventuelle d'une proposition de loi et un débat ;
- Le Sénat a décidé, **à la demande d'un groupe politique**, de la modification de **4 points** de l'ordre du jour, dont l'inscription et le retrait de l'ordre du jour de deux débats ;
- Le Sénat a décidé, **à la demande du Gouvernement**, de la modification de **3 points** de l'ordre du jour, dont l'inscription à deux reprises de la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire sur une semaine d'initiative sénatoriale, et le report d'un débat inscrit à l'ordre du jour d'une semaine de contrôle.
- **Dans les 12 autres cas**, le Sénat a procédé aux modifications suivantes :
 - décalage à trois reprise de l'heure d'ouverture de la séance, dont une à la demande du Premier président de la Cour des comptes pour le débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes ;

¹ Le retour à la procédure normale pour l'examen du projet de loi autorisant la ratification de l'accord se rapportant à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, prévu le 5 novembre 2024, fut demandé par le groupe SER. Le 7 février 2025, le groupe CRCE-K a demandé le retour à la procédure normale pour l'examen du projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, inscrit à l'ordre du jour du 12 février 2025.

- inscription à l'ordre du jour d'un scrutin pour l'élection d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République, ainsi que de la désignation d'un Vice-président et d'une Secrétaire du Sénat ;
- ajustement des horaires des points à l'ordre du jour pour mettre en filante les espaces réservés aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires des 14 novembre et 19 décembre ;
- ouverture de la possibilité de siéger un soir et deux nuits, et suppression d'une séance de nuit éventuelle ;
- modification à la demande d'une commission du délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur une proposition de loi.

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 2024-2025, **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 deux missions d'information et de six commissions d'enquête¹. Toutes ces demandes ont été formulées en Conférence des Présidents entre le 6 novembre 2024 et le 19 mars 2025.

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. BIEN QUE LA RÉPARTITION DES SEMAINES SOIT ÉQUILIBRÉE, LE TEMPS DE SÉANCE DEMEURE FAVORABLE AU GOUVERNEMENT

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

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

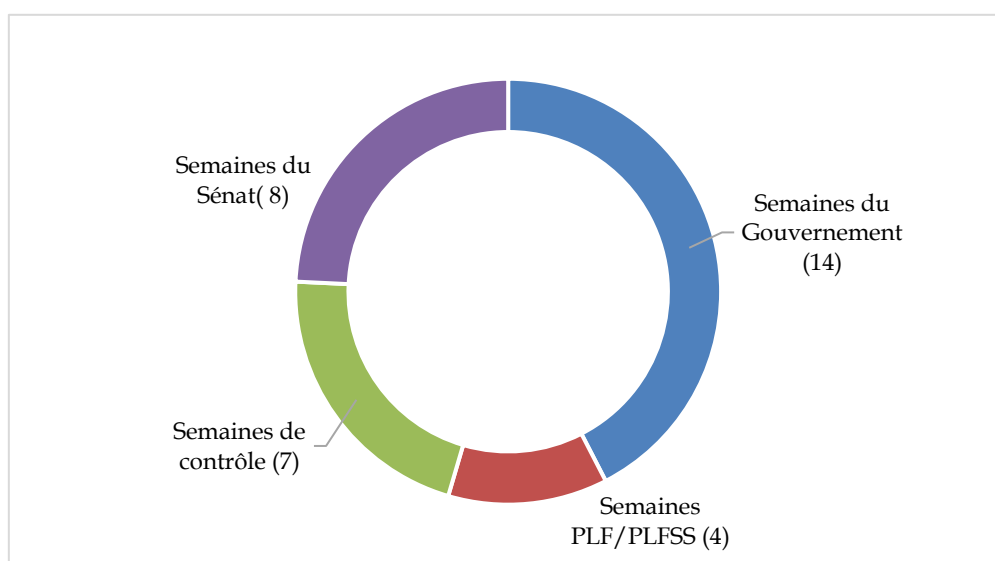
¹ Voir liste complète dans le tome II du présent rapport annuel.

La répartition initiale des **33 semaines** de la session ordinaire 2024-2025, fixée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 2 octobre 2024, était la suivante :

- **18 semaines** consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant les semaines d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances ;
- **15 semaines** sénatoriales réparties entre **8 semaines** consacrées à l'initiative sénatoriale et **7 semaines** au contrôle.

**Répartition initiale des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat
de la session ordinaire 2024-2025**

Semaines de séance publique	2020-2021	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Semaines de séance en session ordinaire	33,5	33	31	33
Semaines gouvernementales	18,5	19	17	18
• <i>dont semaines du Gouvernement</i>	<i>14,5</i>	<i>15</i>	<i>13</i>	<i>14</i>
• <i>dont semaines PLF/PLFSS</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
Semaines sénatoriales	14	14	14	15
• <i>dont semaines sénatoriales de contrôle</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>6,5</i>	<i>7</i>
• <i>dont semaines du Sénat</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>7,5</i>	<i>8</i>



Cette répartition initiale a cependant été modifiée au cours de la session en raison de la censure du gouvernement de M. Michel BARNIER, qui a eu pour effet que le Sénat ne se réunisse pas en séance publique la semaine gouvernementale du 9 décembre 2024, pour l'examen du projet de loi de finances pour 2025, et siège uniquement le 18 décembre pour l'examen du projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, lors d'une semaine initialement du Sénat. L'examen du projet de loi de finances pour 2025 a par ailleurs repris le mercredi 15 janvier 2025, sur une semaine initialement de contrôle.

S'y sont ajoutées **3 semaines de session extraordinaire** au cours des mois de juillet et de septembre (respectivement 7 et 2 jours de séance).

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

Au total, lors de cette session ordinaire, le Sénat a siégé **745 h 34**, soit une durée bien supérieure à celle de la session précédente (651 h 51) qui avait été marquée par l'ajournement des travaux du Sénat consécutif à la dissolution de l'Assemblée nationale. Elle est toutefois inférieure à la moyenne des vingt dernières sessions, hors année d'élection présidentielle ou de dissolution de l'Assemblée nationale (805 h 07), compte tenu des périodes pendant lesquelles les gouvernements successifs ont été chargés d'expédier les affaires courantes.

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 supérieur à celui de l'exercice précédent** (53 h 49 contre 43 h 47) mais très inférieur à celui des deux exercices qui le précédaient (84 h 31 en 2022-2023 et 65 h 20 en 2021-2022). Cependant, en proportion, le Gouvernement lors de cette session a utilisé **19,9 % des heures de séance lors des semaines du Sénat**, contre 21,6 % et 26 % lors des sessions 2023-2024 et 2022-2023, confirmant une diminution.

Le **nombre d'heures de séances durant les semaines gouvernementales a également diminué en proportion** par rapport à la session précédente (63,7 % contre 68,9 %), équilibrant davantage, ce faisant, la répartition du temps de séance entre les semaines gouvernementales et celles du Sénat en comparaison de la session précédente (63,7%/36,3% en 2024-2025 et 68,9%/31,1% en 2023-2024).

Hors textes financiers, la durée de séance en semaine gouvernementale est inférieure à celle des semaines du Sénat, représentant 46,7 % du temps de séance. Toutefois, il est à noter que **53,9 % de l'ensemble du temps de séance de la session 2024-2025 a été consacré à l'examen de points à l'ordre du jour demandés par le Gouvernement**, toutes semaines confondues et hors textes financiers.

Un **nouvel équilibre** est à noter concernant la répartition du temps de séance entre les semaines d'initiative et celles de contrôle, au profit des semaines d'initiative. En effet, 21,7 % du temps de séance a eu lieu durant les semaines d'initiative et 14,6 % durant les semaines de contrôle, contre respectivement 12,6% et 18,5% au cours de la session précédente.

Cette nouvelle répartition **s'explique en partie par le résultat des travaux de réflexion menés par Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat chargée du travail parlementaire**, qui ont eu pour objet d'expérimenter une réorganisation de l'ordre du jour des semaines sénatoriales :

- déplacement de l'espace réservé du mercredi après-midi de la semaine d'initiative au mercredi après-midi de la semaine de contrôle afin de permettre la poursuite, après les questions d'actualité au Gouvernement, de l'examen du texte qui n'avait pas été achevé le mardi soir ;
- expérimentation de la mise en place de deux espaces transpartisans (cf. IV) en semaine d'initiative ;
- en semaine de contrôle, ouverture de la séance du mardi après-midi à partir de 18h30 afin que la commission des affaires européennes, les délégations et les instances temporaires puissent se réunir de 14 h à 17 h, puis les commissions permanentes à partir de 17 heures.

Par ailleurs, une **augmentation du nombre d'heures de séance durant les semaines gouvernementales à la demande des groupes politiques** est observée par rapport à la session 2023-2024 (10 h 24 soit 2,2 % contre 1 h 45 soit 0,4 %).

**Répartition ajustée des heures de séance
par auteur de la demande et par type de semaine
(intégration des questions dans le temps du Gouvernement)
- Session ordinaire 2024-2025 -**

	Semaines Gouvernement (y compris PLF / PLFSS)		Semaines d'initiative		Semaines de contrôle		Total	
Gouvernement	458 h 08	96,4 %	26 h 47	16,6 %	27 h 02	24,9 %	511 h 57	68,7 %
Groupes politiques (hors espaces réservés)	10 h 24	2,2 %	71 h 45	44,4 %	30 h 04	27,7 %	112 h 13	15,1 %
Espaces réservés	-	-	42 h 50	26,5 %	33 h 26	30,8 %	76 h 16	10,2 %
Instances Sénat	6 h 41	1,4 %	20 h 19	12,6 %	18 h 06	16,7 %	45 h 06	6,1 %
Total général	475 h 13	100 %	161 h 42	100 %	108 h 39	100 %	745 h 34	100 %

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

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

À la différence de l'exercice 2023-2024, le Gouvernement a fait usage, à deux reprises, des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour :

- pour l'inscription de l'examen du **projet de loi spéciale** prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le 18 décembre, **lors d'une semaine d'initiative sénatoriale** ;
- pour l'inscription, **au sein d'une semaine d'initiative sénatoriale** également, de la **nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025**, les 17 et 18 février.

Au cours de la session 2024-2025, le Sénat a inscrit sur son ordre du jour **huit** sujets à la demande du Gouvernement (contre sept en 2023-2024, neuf en 2022-2023, onze en 2021-2022 et trois lors de la session 2020-2021), dont **cinq** concernent des conclusions de commission mixte paritaire.

En 2024-2025, le Gouvernement a sollicité le Sénat pour l'inscription sur les semaines d'initiative sénatoriale de :

- l'examen des conclusions de CMP sur :
 - le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture (*semaine d'initiative*) ;
 - la proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports (*semaine d'initiative*) ;
 - la proposition de loi visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic (*semaine de contrôle*) ;
 - la proposition de loi organique fixant le statut du procureur de la République anti-criminalité organisée (*semaine de contrôle*).
- l'examen de la proposition de loi visant à prolonger la dérogation d'usage des titres-restaurant pour tout produit alimentaire ;
- la lecture d'une déclaration du Gouvernement ;
- la déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, portant sur la situation en Ukraine et la sécurité en Europe.

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

Outre la traditionnelle inscription en semaine gouvernementale des explications de vote et des scrutins solennels sur plusieurs textes, le Gouvernement a permis en 2024-2025 l'inscription à la demande du groupe Les Républicains de l'examen de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux et le débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

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

Sur la session 2024-2025, les demandes du Gouvernement ont représenté **19,9 %** du temps de séance des semaines d'initiative et de contrôle, les demandes des groupes politiques **65,9 %** (respectivement 37,7 % hors espaces réservés et 28,2 % au sein de ces espaces) et les demandes des instances du Sénat **14,2 %**. La place des groupes politiques lors de ces semaines reste ainsi dominante et en progression.

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

Groupes politiques	Nombre de sujets inscrits	Temps de séance
Les Républicains ¹	19	69 h 50
Les Républicains / UC	2	2 h 39
SER	4	6 h 08
UC	2	3 h 45
Les Indépendants	-	-
RDPI	-	-
CRCE-K	3	5 h 39
RDSE	2	3 h 23
GEST	1	1 h 29
TOTAL	33	92 h 54

Hors demande du Gouvernement, **la proportion du temps de séance fixé à l'initiative des groupes politiques**, en incluant les espaces réservés et transpartisans, **sur l'ordre du jour du Sénat** (semaines de contrôle et d'initiative) s'établit à **82 %**, un niveau **en augmentation** par rapport à celui des exercices précédents (contre 78 % en 2023-2024, 61,6 % en 2022-2023, 66 % en 2021-2022 et 74 % en 2020-2021).

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

La part du temps de séance à l'initiative des instances du Sénat est inférieure à celle de la session 2023-2024 (18 % en 2024-2025 contre 22 % du temps de séance à l'initiative du Sénat en 2023-2024) : bien que le temps de séance consacré à des sujets inscrits à l'initiative des groupes politiques ait augmenté en valeur absolue cette année, cette diminution relative est due à une augmentation générale du temps de séance en comparaison de l'exercice précédent, marqué par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 et l'ajournement consécutif des travaux en séance au Sénat.

En effet, alors qu'en 2023-2024, quatre propositions de loi, six débats et une proposition de résolution visant à modifier le Règlement du Sénat avaient été inscrits à la demande des instances du Sénat, les **chiffres sont stables en 2024-2025**, avec sept propositions de loi, deux débats, auxquels il faut ajouter l'examen d'une proposition de résolution visant à modifier le Règlement du Sénat.

CALENDRIER DE LA SESSION 2024-2025
(SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
adopté par la Conférence des Présidents le 2 octobre, modifié le 6 novembre, le 18 décembre 2024, le 8 janvier, le 29 janvier et le 12 février 2025

Octobre 2024		Novembre 2024		Décembre 2024		Janvier 2025		Février 2025		Mars 2025		Avril 2025		Mai 2025		Juin 2025	
mar 01	Ouverture	ven 01	Toussaint	dim 01		mer 01	Jour de Pâq.	sam 01		sam 01		mar 01		jeu 01	Fête du travail	dim 01	
mer 02		sam 02		lun 02		jeu 02		dim 02		dim 02		mer 02	GAQ	ven 02		lun 02	
jeu 03		dim 03		mar 03	OO	ven 03		lun 03		lun 03		jeu 03		sam 03		mar 03	
ven 04		lun 04		mer 04		sam 04		mar 04		mar 04		ven 04		dim 04		mer 04	GAQ
sam 05		mar 05	OO	jeu 05		dim 05		mer 05	GAQ	mer 05	GAQ	sam 05	SEF	lun 05		jeu 05	
dim 06		mer 06	GAQ	ven 06		lun 06		jeu 06		jeu 06	UC	dim 06	ROSE	mar 06		ven 06	
lun 07		jeu 07		sam 07		mar 07		ven 07		ven 07		lun 07		mer 07	GAQ	sam 07	
mar 08		ven 08		dim 08		mer 08		sam 08		sam 08		mar 08	OO	jeu 08	Victoire 1845	dim 08	
mer 09	GAQ	sam 09		lun 09		jeu 09		dim 09		dim 09		mer 09	GAQ	ven 09		lun 09	Pentecôte
jeu 10	SEF	dim 10		mar 10		ven 10		lun 10		lun 10		jeu 10	ROPI	sam 10		mar 10	OO
ven 11		lun 11	Amnistie 1918	mer 11	GAQ	sam 11		mar 11	OO	mar 11		ven 11		dim 11		mer 11	GAQ
sam 12		mar 12		jeu 12		dim 12		mer 12		jeu 12	GAQ	sam 12		lun 12		jeu 12	SEF
dim 13		mer 13	GAQ	ven 13		lun 13		jeu 13		jeu 13		dim 13		mar 13		ven 13	
lun 14		jeu 14	ROSE	mar 14		mer 14	OO	ven 14		ven 14		lun 14		mer 14	GAQ	sam 14	
mar 15		ven 15	GAQ	dim 15		mer 15		sam 15		sam 15		mar 15		jeu 15	UC	jeu 15	
mer 16	GAQ	sam 16		lun 16		jeu 16		dim 16		dim 16		mer 16		ven 16		lun 16	
jeu 17	SEF	dim 17		mar 17		ven 17		lun 17		lun 17		jeu 17		sam 17		mar 17	
ven 18		lun 18		mer 18	GAQ	sam 18		mar 18		mar 18	OO	ven 18		dim 18		mer 18	GAQ
sam 19		mar 19		jeu 19		dim 19		mer 19		mer 19	GAQ	ven 19		lun 19		jeu 19	
dim 20		mer 20	GAQ	ven 20		lun 20		jeu 20	UC	jeu 20	GAQ	dim 20		mar 20	OO	ven 20	
lun 21		jeu 21		sam 21		mar 21		ven 21		ven 21	SEF	lun 21	L. de Pâques	mer 21	GAQ	sam 21	
mar 22	OO	ven 22		dim 22		mer 22		sam 22		sam 22		mar 22		jeu 22		dim 22	
mer 23	GAQ	sam 23		lun 23		jeu 23	Vote sur l'immunité P.F.	dim 23		dim 23		mer 23		ven 23		lun 23	
jeu 24		dim 24		mar 24		ven 24		lun 24		lun 24		jeu 24		sam 24		mar 24	OO
ven 25		lun 25		mer 25	Noël	sam 25		mar 25		mar 25	OO	ven 25		dim 25		mer 25	GAQ
sam 26		mar 26	Vote sur l'immunité P.F. et 205	jeu 26		dim 26		mer 26		mer 26	GAQ	sam 26		lun 26		jeu 26	
dim 27		mer 27	GAQ	ven 27		lun 27		jeu 27		jeu 27		dim 27		mar 27		ven 27	
lun 28		jeu 28		sam 28		mar 28		ven 28		ven 28		lun 28		mer 28	GAQ	sam 28	
mar 29		ven 29		dim 29		mer 29		sam 29		sam 29		mar 29	OO	jeu 29	Ascension	dim 29	
mer 30	GAQ	sam 30		lun 30		jeu 30	GEST	dim 30		dim 30		mar 30		ven 30		lun 30	
jeu 31				mar 31		ven 31								sam 31			Closure session

Séances du Gouvernement

Séances de contrôle

PLFSS

PLF

Espaces réservés aux groupes politiques

Espaces réservés des 9 et 10 octobre remplacent les espaces réservés reportés de la session précédente

Espaces transpartisans

Séances du Sénat

Suspension des travaux en raison pluvieuse

OO Séances de OO

GAQ Séances de GAQ

III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ

En application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, **une journée de séance par mois 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 2024-2025

La Conférence des Présidents, réunie le 18 juillet 2024, a décidé, d'une part, de reporter au mois d'octobre les espaces réservés initialement prévus les 12 et 13 juin 2024 et qui n'ont pu se tenir en raison de l'ajournement des travaux du Sénat en séance publique consécutif à la dissolution de l'Assemblée nationale, et, d'autre part, de reconduire au cours de la session 2024-2025, le nombre de dix-neuf espaces réservés adoptés par la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 5 octobre 2023. La répartition retenue a été la suivante :

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

Le 17 septembre 2024, la Conférence des Présidents a décidé, sur proposition de Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat chargée du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, d'expérimenter une réorganisation de l'ordre du jour des semaines sénatoriales, en déplaçant l'espace réservé du mercredi après-midi de la semaine d'initiative au mercredi après-midi de la semaine de contrôle. Il s'agissait, d'une part, de permettre de poursuivre le mercredi après les questions d'actualité au Gouvernement l'examen du texte qui n'aurait pas été achevé le mardi soir de la semaine d'initiative et, d'autre part, de pouvoir expérimenter la mise en place d'un ou plusieurs espaces transpartisans, dont les modalités restent à définir ensemble.

Aussi, ces espaces étaient placés, principalement, le mercredi après-midi de la semaine de contrôle, le jeudi matin et le jeudi après-midi.

B. DES ESPACES RÉSERVÉS MARQUÉS PAR DES FAITS ATYPIQUES ET BOULEVERSÉS PAR LES AJOURNEMENTS DES TRAVAUX DU SÉNAT

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

La **dissolution de l'Assemblée nationale intervenue le 9 juin 2024** et la décision prise en conséquence par le **Sénat d'ajourner ses travaux** en séance publique a eu pour effet le **report d'un espace réservé** à chacun des deux principaux groupes minoritaire ou d'opposition, qui n'ont pu voir les textes qu'ils avaient décidé d'inscrire à l'ordre du jour des séances de juin 2024 être débattus. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) et le groupe Union Centriste (UC) avaient inscrit deux propositions de loi sénatoriales dans chacun de leurs espaces réservés¹.

Aussi, la Conférence des Présidents a décidé le 18 juillet de reporter dès que possible ces deux espaces lors de la session ordinaire 2024-2025. Les textes qui devaient être discutés en juin 2024 à l'initiative des groupes SER et UC ont ainsi été réinscrits à l'ordre du jour de la deuxième semaine d'octobre 2024.

Cette augmentation à 21 des espaces de quatre heures fait de la session 2024-2025 une session particulière. Cette augmentation du nombre d'espaces n'est pas sans conséquence sur les comparaisons statistiques qui pourraient être faites avec les autres sessions et qu'il convient donc d'analyser avec prudence, en ce que ces espaces additionnels ont représenté une augmentation de 8 h 02 du temps de séance réservé aux groupes minoritaires ou d'opposition.

2. Les conséquences de la censure du Gouvernement

La **censure du Gouvernement intervenue le 4 décembre 2024** et l'**ajournement des travaux** en séance publique, ainsi que les décisions prises ensuite par la Conférence des Présidents dans ses réunions du 18 décembre et du 8 janvier, de **modifier le type de certaines semaines** ont eu pour effet le report de six espaces réservés aux groupes minoritaires ou d'opposition.

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

3. Une session composée de faits atypiques

Au-delà des effets de la dissolution et de la censure du Gouvernement, au moins trois faits permettent de qualifier d'atypiques les débats au sein des espaces réservés de la session 2024-2025.

En premier lieu, alors que **les saisines pour avis sont habituellement rares pour l'examen d'un texte inscrit dans le cadre d'un espace réservé**, où le temps d'examen est limité en séance, la proposition de loi visant à renforcer l'indépendance des médias et à mieux protéger les journalistes (n° 741, 2023-2024), inscrite à l'ordre du jour du 17 octobre 2024 dans le cadre d'un espace réservé au groupe SER, dont la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport était saisie au fond sur l'ensemble du texte, a fait l'objet d'une délégation au fond à la commission des lois pour l'article 5 relatif à la protection du secret des sources. Il en est de même de la proposition de loi constitutionnelle visant à accélérer le redressement des finances publiques (n° 783, 2023-2024), inscrite à l'ordre du jour du 14 novembre 2024 dans le cadre d'un espace réservé au groupe Les Indépendants, qui a été envoyée à la commission des lois, et pour laquelle la commission des finances s'est saisie pour avis.

Ensuite, à quelques mois d'intervalle, **deux groupes d'opposition ont déposé une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur des propositions de loi d'origine sénatoriale** inscrites à l'ordre du jour des espaces réservés du 20 février et du 15 mai 2025 au groupe UC¹, alors même que les groupes sont censés, en application du *gentlemen's and women's agreement*, s'abstenir de déposer des motions afin de préserver l'initiative sénatoriale. Sa mise en œuvre implique en effet une absence de dépôt de motions sur les propositions de loi sénatoriales inscrites en première lecture dans les espaces réservés aux groupes politiques, sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.

Enfin, lors de l'espace réservé au groupe RDPI du 9 avril 2025, durant l'examen de la proposition de loi relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone (n° 27, 2024-2025), M. Dominique THÉOPHILE, auteur de la proposition de loi, a décidé **de retirer son texte de l'ordre du jour**.

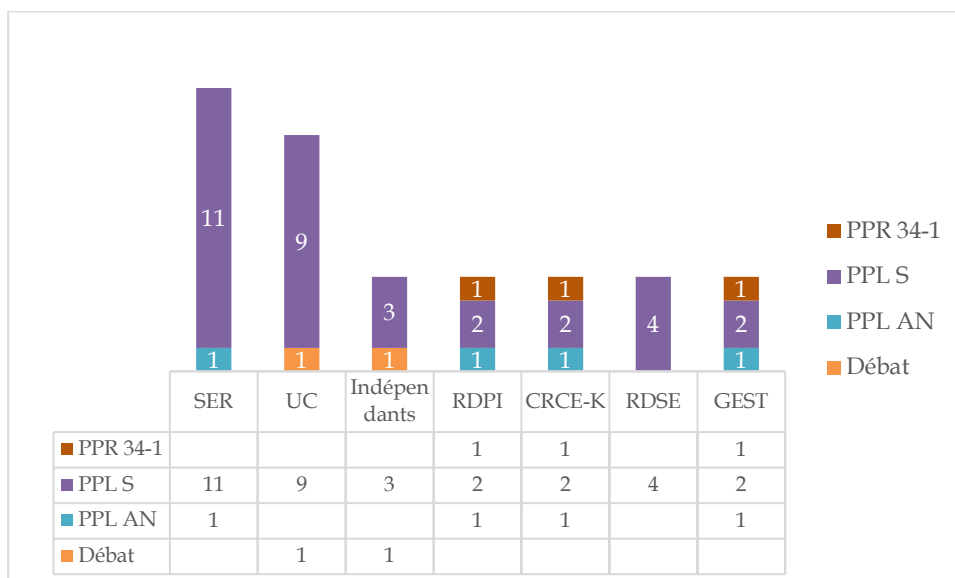
¹ La proposition de loi visant à renforcer les prérogatives des officiers de l'état civil et du ministère public pour lutter contre les mariages simulés ou arrangés, présentée par M. Stéphane DEMILLY (n° 190 rect., 2023-2024) et la proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse, présentée par M. Philippe FOLLIOU (n° 452, 2024-2025)

4. Des espaces réservés toujours largement consacrés à l'examen de textes législatifs

Sur les 42 demandes d'inscription à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, deux demandes de débats ont été formulées contre trois lors de la précédente session. Une augmentation du nombre de propositions de résolution présentées en application de l'article 34-1 de la Constitution inscrites à l'ordre du jour des espaces réservés est à noter, avec trois demandes lors de cette session, contre une seule lors de chacun des deux exercices précédents.

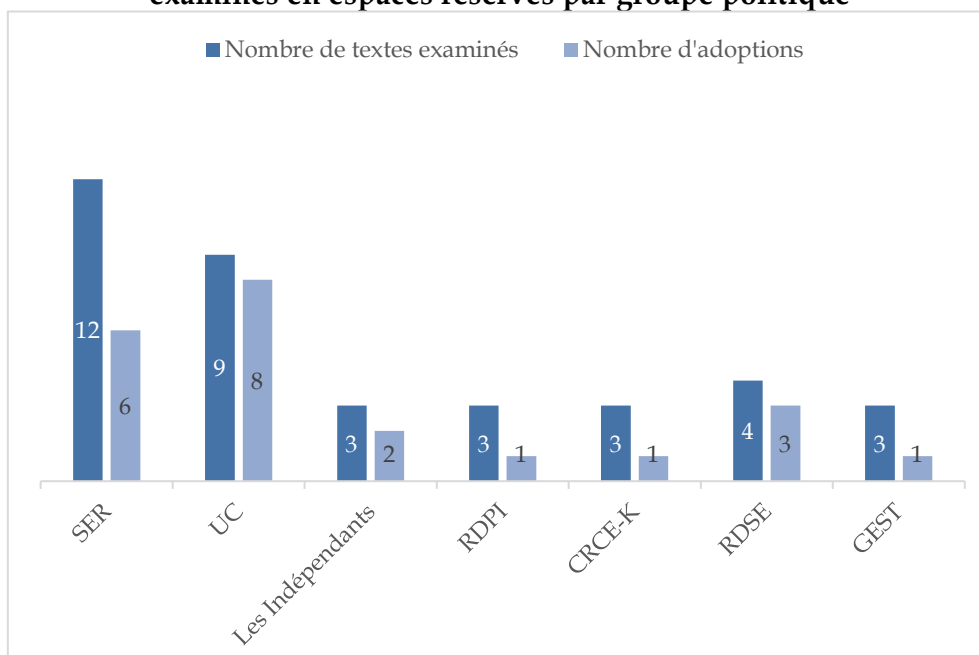
En termes d'heures de séance, les **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques représentent un total de seulement 5 h 53 sur un total de **76 h 16 pour l'ensemble des espaces réservés**, soit une part de **7,7 %**, équivalente à celle de la session 2023-2024 (contre seulement 3,7 % en 2022-2023, 11 % en 2021-2022, 13,6 % en 2020-2021 et 27,5 % en 2019-2020).

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



Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés, qui a atteint 59,5 %, est en diminution pour la première fois depuis la session 2021-2022 (72,4 % lors de la session 2023-2024, 69,5 % lors de la session 2022-2023, 60 % en 2021-2022, 57,5 % en 2020-2021 et 77 % en 2019-2020). Comme lors des trois sessions précédentes, **tous les groupes ont vu au moins un de leurs textes adopté**.

**Sort des textes législatifs
examinés en espaces réservés par groupe politique**



5. L'adoption définitive de cinq textes législatifs examinés dans un espace réservé

Seuls 5 des 37 textes législatifs examinés lors d'un espace réservé ont été définitivement adoptés au cours de la session (contre 4 sur 29 en 2023-2024, 11 sur 38 en 2022-2023, 6 sur 20 en 2021-2022 et 6 sur 33 en 2020-2021).

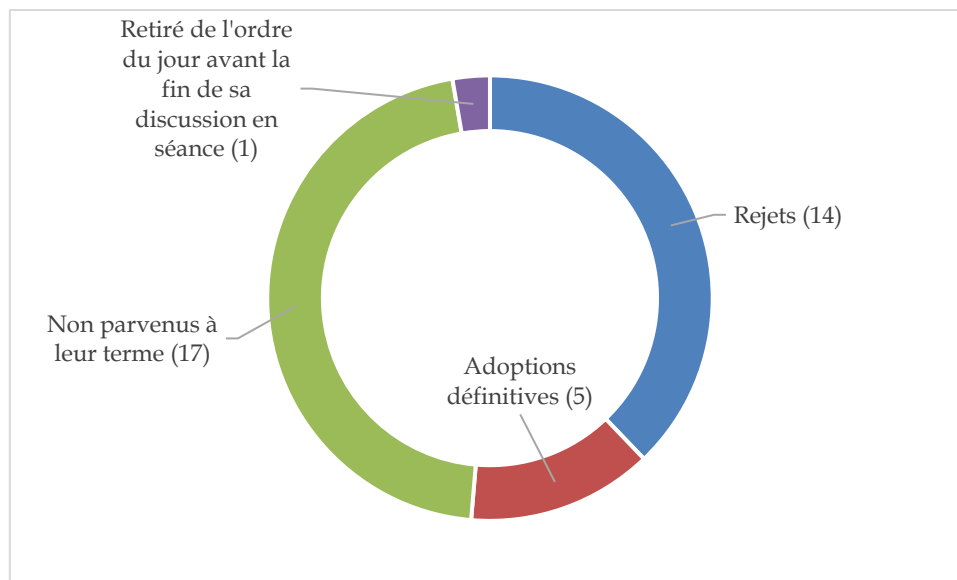
Deux textes sont des propositions de loi issues de l'Assemblée nationale et trois des propositions de loi sénatoriales :

- la loi visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie (n° 2025-106 du 5 février 2025) – *examinée en première lecture au sein de l'espace réservé au groupe CRCE-K du 30 octobre 2024 et définitivement adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ;*
- la loi relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur (n° 2025-732 du 31 juillet 2025) – *issue d'une initiative sénatoriale et examinée au sein de l'espace réservé au groupe UC du 20 février 2025 puis adoptée définitivement après accord en CMP par l'Assemblée nationale ;*

- la loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer (n° 2025-534 du 13 juin 2025) – issue d'une initiative sénatoriale et examinée au sein de l'espace réservé au groupe SER du 5 mars 2025 et définitivement adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ;
- la loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues (n° 2025-658 du 18 juillet 2025) – issue d'une initiative sénatoriale et examinée au sein de l'espace réservé au groupe Les Indépendants du 20 mars 2025 et définitivement adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ;
- la loi visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotes (n° 2025-365 du 23 avril 2025) – adoptée définitivement par le Sénat en première lecture au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 9 avril 2025.

Quatorze textes législatifs ont été rejetés (contre sept rejets la session précédente, onze en 2022-2023 et huit en 2021-2022). Un texte a été retiré de l'ordre du jour avant la fin de sa discussion en séance, alors qu'aucun n'avait connu de tel sort lors des deux exercices précédents.

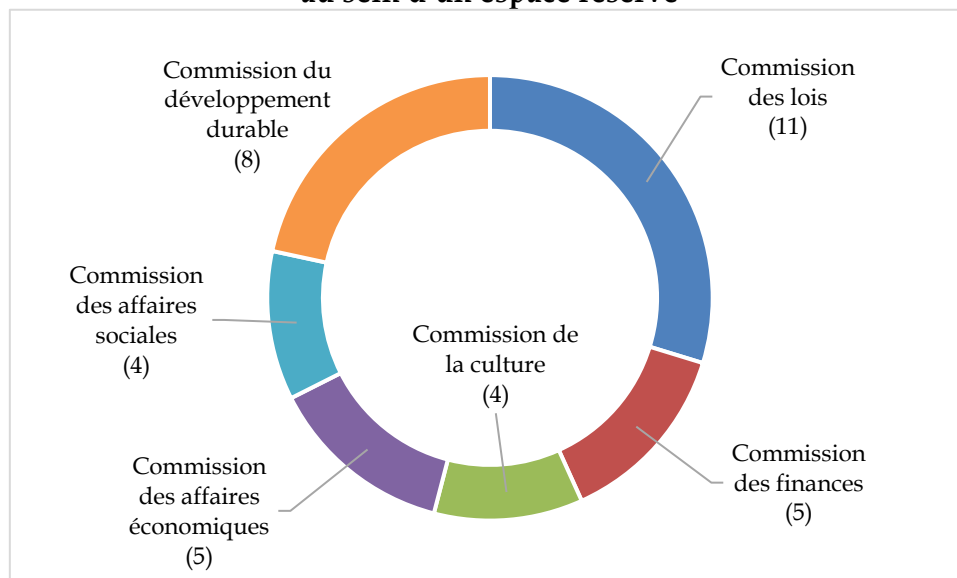
Sort des textes à l'issue de leur examen au sein d'un espace réservé



6. Les commissions sollicitées

Cette année encore, la commission des lois a été la commission la plus sollicitée pour l'examen des textes législatifs au sein des espaces réservés, avec 11 textes sur 37, mais sa part diminue par rapport aux deux exercices précédents (9 textes sur 29 en 2023-2024 et 13 sur 38 en 2022-2023), avec moins de 30 % des textes. Une répartition davantage équilibrée est en effet intervenue cette année puisque la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a été saisie au fond de 8 textes, les commissions des finances et des affaires économiques de 5 textes et les commissions de la culture et des affaires sociales de 4 textes. Seule la commission des affaires étrangères n'a pas été sollicitée au fond.

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



7. Le bilan horaire des espaces réservés

Tous les textes ont pu être examinés jusqu'à leur terme au sein des espaces réservés. **La durée moyenne d'utilisation des espaces réservés s'est établie à près de 3 h 38 (contre 3 h 30 en 2023-2024, 3 h 24 en 2022-2023, 3 h 22 en 2021-2022 et 3 h 26 en 2020-2021).** Au total, les groupes d'opposition et minoritaires ont utilisé **90,8 %** du temps imparti aux espaces réservés, un chiffre en hausse pour la troisième session consécutive (87,4 % en 2023-2024, 85 % en 2022-2023 et 82 % en 2021-2022).

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

Espace(s) réservé(s) au groupe...	Temps global	% d'utilisation du temps des groupes	% d'utilisation de leur temps attribué
SER	22 h 20	26,6 %	93,1 %
UC	19 h 46	23,5 %	98,8 %
Les Indépendants	6 h 08	7,3 %	76,6 %
RDPI	7 h 19	8,7 %	91,5 %
CRCE-K	6 h 44	8 %	84,2 %
RDSE	7 h 02	8,4 %	88,0 %
GEST	6 h 57	8,3 %	86,8 %
Total	76 h 16 (sur 84 h 00 théoriques)		90,8 %

IV. L'EXPÉRIMENTATION D'ESPACES TRANSPARTISANS

Sur proposition de Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat chargée du travail parlementaire, la Conférence des Présidents du 2 octobre 2024 a décidé d'expérimenter la mise en place de deux **espaces transpartisans** au cours de la session parlementaire 2024-2025 selon les modalités suivantes : examen de trois sujets (proposition de loi, débat, proposition de résolution) maximum par espace, ayant recueilli le soutien du plus grand nombre de groupes politiques, et durée maximale de 6 heures par espace.

Au cours du premier espace transpartisan, fixé le 19 mars, deux propositions de loi et une proposition de résolution ont été inscrites à l'ordre du jour. Une proposition de loi organique et deux propositions de loi ont été inscrites à l'ordre du jour du second espace, le 14 mai 2025.

Liste des textes examinés dans le cadre d'espaces transpartisans

Intitulé	Date de la séance	Sort	Nombre d'amendements déposés	Temps d'examen
Proposition de loi visant à garantir le suivi de l'exposition des sapeurs-pompiers à des agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (n° 751, 2023-2024), présentée par Mmes Émilienne POUMIROL (SER) et Anne-Marie NÉDÉLEC (LR)	19 mars 2025	Adoption	1	1 h 16
Proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des bâtiments de France (n° 195, 2024-2025), présentée par M. Pierre-Jean VERZELEN (Les Indépendants) et plusieurs de ses collègues	19 mars 2025	Adoption	18	2 h 18

Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à mettre fin au sans-abrisme des enfants (n° 157 rect., 2024-2025), présentée par Mme Cécile CUKIERMAN (CRCE-K) et plusieurs de ses collègues	19 mars 2025	Adoption	Sans objet ¹	1 h 10
Proposition de loi organique tendant à modifier le II de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 223, 2024-2025), présentée par Mme Lana TETUANUI (UC) et M. Teva ROHFRITSCH (RDPI)	14 mai 2025	Adoption	3	1 h 24
Proposition de loi visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France (n° 233, 2024-2025), présentée par Mme Nadia SOLLOGOUB (UC) et plusieurs de ses collègues	14 mai 2025	Adoption	4	1 h 22
Proposition de loi portant création d'une réserve opérationnelle et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile (n° 691 rect., 2023-2024), présentée par M. Grégory BLANC (GEST) et plusieurs de ses collègues	14 mai 2025	Retrait	3	1 h 25

¹ Aucun amendement n'est recevable sur les propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution (art. 50 quater du Règlement du Sénat)

D'une part, il peut être relevé **qu'une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour du premier espace a été remplacée par le quatrième sujet le plus soutenu** par les groupes politiques en raison de son retrait par son auteur à l'Assemblée nationale¹.

D'autre part, **la proposition de loi d'origine sénatoriale portant création d'une réserve opérationnelle** et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile, inscrite à l'ordre du jour du second espace, a été **retirée de l'ordre du jour par son auteur lors de son examen en séance publique**².

Hormis cette dernière proposition de loi, le Sénat a adopté l'intégralité des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces transpartisans.

Sur ces deux espaces, disposant d'un temps de séance théorique de 6 h 00 chacun, près de 4 h 30 (soit 75 %) ont été finalement utilisées. Le texte ayant fait l'objet du plus long examen en séance est la proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des bâtiments de France (2 h 18), sur lequel 18 amendements avaient été déposés. Entre 1 et 4 amendements ont été déposés sur les autres propositions de loi inscrites au sein des espaces transpartisans.

Il est par ailleurs à noter que deux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour du premier espace transpartisan sont le résultat d'un travail initié en amont par une mission d'information : la proposition de loi visant à garantir le suivi de l'exposition des sapeurs-pompiers à des agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction visait à traduire dans la loi une préconisation du rapport d'information de la commission des affaires sociales sur les cancers imputables à l'activité de sapeur-pompier³ ; et la proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des Bâtiments de France (ABF) est issue des travaux de la mission d'information sur le périmètre d'intervention et les compétences des ABF⁴.

¹ La proposition de loi visant à prévenir les litiges relatifs aux obligations de décence énergétique et à sécuriser leur application en copropriété (n° 546 AN), qui aurait pu être transmise par l'Assemblée nationale, a fait l'objet d'un retrait en séance publique après le rejet de son article 1^{er} par l'Assemblée nationale. Elle a été remplacée par la proposition de résolution visant à mettre fin au sans-abrisme des enfants.

² Proposition de loi n° 691 rect. (2023-2024) portant création d'une réserve opérationnelle et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile.

³ Rapport d'information n° 641 (2023-2024) fait au nom de la commission des affaires sociales sur les cancers imputables à l'activité de sapeur-pompier, par Mmes Anne-Marie NÉDÉLEC et Émilienne POUMIROL, déposé le 29 mai 2024.

⁴ Rapport d'information n° 780 (2023-2024) fait au nom de la mission d'information « Architectes des bâtiments de France : périmètre et compétences » sur le thème « Les architectes des bâtiments de France face aux contraintes économiques et aux défis de la transition énergétique et environnementale de notre patrimoine : des pratiques à adapter, une profession à réhabiliter, un cadre de vie à préserver », par M. Pierre-Jean VERZELEN, déposé le 25 septembre 2024.

CHAPITRE III

LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2025 : DES CONDITIONS D'EXAMEN INÉDITES À PLUS D'UN TITRE

Un calendrier d'examen inédit : pour la première fois, le **dépôt** du projet de loi est intervenu après le **premier mardi d'octobre**. Il s'est écoulé **130 jours entre le dépôt du projet de loi et son adoption définitive** et **141 jours entre son dépôt et sa promulgation**. Il s'agit également du **premier PLFSS non adopté avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle il a été déposé**.

Un examen « historique » en première lecture à l'Assemblée nationale :

- pour la première fois, la commission s'est prononcée pour la suppression de toutes les parties qui composent le projet de loi. En séance, les députés ont également supprimé l'article liminaire et l'ensemble de la première partie ;
- le 5 novembre 2024, l'Assemblée nationale n'étant pas parvenue à se prononcer dans le délai constitutionnel de vingt jours et le Sénat ne pouvant reporter l'examen du texte, le Gouvernement a décidé, comme le prévoit l'article 47-1 de la Constitution de « *saisir le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié par un certain nombre d'amendements votés par [l']Assemblée et que le Gouvernement acceptera de retenir* »¹.

De nouveaux records historiques au Sénat en première lecture :

- 7 jours, dont 3 « inhabituels » (record, ex æquo avec 2010, depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996) ;
- 50 heures 16, dont 16 h 20 le soir et la nuit (record depuis 1996) ;
- 1 405 amendements déposés (record depuis 1996) ;
- 879 amendements examinés (record depuis 1996) ;
- une augmentation des sous-amendements déposés (3 en 2015 ; 33 en 2024-2025).

Premier rejet des conclusions de la commission mixte paritaire (CMP) et censure du Gouvernement : pour la première fois depuis 1996, le texte de la CMP sur lequel le Gouvernement avait engagé sa responsabilité, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a été rejeté par les députés par l'adoption d'une motion de censure le 4 décembre 2024.

Premier PLFSS adopté définitivement en nouvelle lecture : le 17 février 2025, le Sénat a adopté en nouvelle lecture le texte sans modification.

Une censure partielle du Conseil constitutionnel et une promulgation le jour de la décision : le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 28 février 2025 et censuré treize « cavaliers sociaux », dont douze d'office. Il a également considéré que l'article 52 instaurant une pénalité lorsqu'un patient n'honore pas un rendez-vous médical, dite « **taxe lapin** », privait de garanties légales les exigences constitutionnelles découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la Nation garantit à tous la protection de la santé. Le même jour, la loi de financement de la sécurité sociale a été **promulguée**.

¹ Mme Nathalie Delattre, ministre déléguée, lors de la séance du 5 novembre 2024 à l'Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2024-2025/deuxieme-seance-du-mardi-05-novembre-2024>)

I. LE DÉPÔT TARDIF D'UN PROJET DE LOI PEU VOLUMINEUX



Dépôt :
jeudi 10 octobre 2024,
hors délais
constitutionnels



Nombre d'articles :
33¹

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

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

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

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

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

Troisième PLFSS examiné dans le cadre issu de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), le PLFSS pour 2025 est le second PLFSS à compter trois parties (contre quatre auparavant). En effet, l'ancienne première partie, relative aux comptes de l'exercice clos, fait désormais l'objet d'un texte séparé, débattu par le Parlement à la fin du printemps : le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss).

A. UN DÉPÔT HORS DÉLAI POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 1996

Le gouvernement de M. Michel BARNIER a été nommé le 21 septembre 2024, **soixante-huit jours après la démission du gouvernement** de M. Gabriel ATTAL. En conséquence, le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'a pu être **déposé** sur le Bureau de l'Assemblée nationale que **le jeudi 10 octobre 2024**, alors que l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale prévoit son dépôt « *au plus tard le premier mardi d'octobre* » (soit le mardi 1^{er} octobre pour l'année 2024). **Il s'agit du premier projet de loi de financement de la sécurité sociale déposé hors délai.**

¹ Sauf précision contraire, le nombre d'articles mentionné dans le présent chapitre inclut l'article liminaire du PLFSS.

Le Gouvernement a déposé le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 le 10 octobre 2024. Conformément aux dispositions prévues à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, le Premier ministre a transmis à l'Assemblée nationale le 16 octobre la lettre récapitulant le dépôt des annexes au projet de loi, date à partir de laquelle sont calculés en pratique les délais constitutionnels prévus pour l'examen du PLFSS.

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LE MOINS VOLUMINEUX DE LA DÉCENNIE

Le PLFSS pour 2025 comportait initialement **33 articles** (y compris l'article liminaire) lors de son dépôt, soit 17 articles de moins qu'en 2023 et 21 de moins qu'en 2022. Il s'agit du **PLFSS le moins dense en articles des dix dernières années**¹.

Second PLFSS pleinement examiné selon le cadre issu de la loi organique du 14 mars 2022 (LOLFSS), le PLFSS pour 2025 **compte, outre l'article liminaire, trois parties** (et non plus quatre) :

- la **première partie**, portant sur l'exercice en cours (2024), était composée de **deux articles** (deux de moins que l'année dernière et autant qu'en 2022) ;

- la **deuxième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2025), était composée de **douze articles** (comme l'année dernière, et un de plus qu'en 2022) ;

- la **troisième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2025), comprenait **18 articles** (33 l'année dernière et 38 en 2022). Il s'agit de la moins volumineuse partie du PLFSS pour les dépenses à venir en nombre d'articles de la décennie (32,6 articles en moyenne entre 2015 et 2024).

Une des **annexes** établit, pour les quatre années à venir (2025 à 2028), les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

L'ancienne première partie, relative aux **comptes de l'exercice clos**, a fait l'objet d'un texte séparé : **le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss)**. Le Placss de l'année 2023 a été définitivement rejeté par le Sénat le 22 octobre 2024, suivant l'avis de sa rapporteure générale qui a considéré que « *la fiabilité des comptes demeure insuffisante, de même que le contenu des annexes*² ».

¹ 62 articles en 2021, 51 articles en 2020, 64 articles en 2019, 58 articles en 2018, 57 articles en 2017, 60 articles en 2016, et 61 articles en 2015.

² Rapport n° 44 (2024-2025), déposé le 16 octobre 2024, présenté par Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale de la commission des affaires sociales sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023.

II. LA PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE APPLICATION INÉDITE DE L'ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION



En commission :
du 21 au 30 octobre 2024

**

En séance :
du 28 octobre au 5 novembre
2024



2 375

amendements déposés



62 articles

dans le texte transmis au Sénat
à l'issue de cette lecture

+87,9 %

par rapport au texte déposé

Contrairement aux deux précédents exercices, **le Premier ministre n'a pas engagé la responsabilité du Gouvernement** en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, lors de l'examen en première lecture.

Le **Gouvernement a cependant fait application de l'article 47-1 de la Constitution** afin de transmettre le projet de loi au Sénat dans le respect du calendrier constitutionnel. L'Assemblée nationale disposait de 20 jours à compter du 16 octobre (transmission des annexes par le Premier ministre) pour examiner le texte, soit **jusqu'au 5 novembre**.

A. LES DÉLAIS D'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'APPLICATION INÉDITE DE L'ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION

La **commission des affaires sociales** de l'Assemblée nationale a tenu, du lundi 21 au vendredi 25 octobre 2024, **11 réunions** afin d'examiner le texte puis, le lundi 28 et le mercredi 30 octobre, deux réunions afin d'examiner les amendements déposés en vue de la séance publique¹. Comme le précise son rapporteur général, pour la « *première fois de l'histoire des lois de financement de la sécurité sociale (...) l'article liminaire et l'ensemble des parties qui composent le projet de loi de financement [ont été] successivement supprimés ou rejetés en commission, rendant donc inutile un vote sur l'ensemble du texte* »². En conséquence, la commission des affaires sociales n'a pas déposé d'amendements en séance publique.

En vue de l'examen en séance, du lundi 28 octobre au mardi 5 novembre, **2 375 amendements ont été déposés**.

¹ Les auditions préparatoires à ces examens ne sont pas mentionnées dans le présent chapitre.

²https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-soc/117b0487-t1_rapport-fond#_Toc256000000

Au cours de cet examen **en séance**, les députés ont **supprimé l'article liminaire ainsi que** les deux articles constituant **la première partie**. La **deuxième partie** a quant à elle été **adoptée**.

Le **5 novembre**, alors que l'Assemblée examinait la troisième partie du texte, et qu'il restait 419 amendements à examiner Mme Nathalie DELATTRE, ministre déléguée chargée des relations avec le Parlement, a indiqué que *« l'article 47-1 de la Constitution prévoit un délai de vingt jours, dans lequel l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture, après le dépôt du projet de loi. Ce délai expire ce soir. Si le Gouvernement a été pleinement attentif au respect des droits de votre assemblée, en lui laissant un temps suffisant pour examiner dans les meilleures conditions possibles ce texte, nous ne pouvons accepter de prolonger ce délai sans réduire le temps d'examen dont le Sénat doit disposer pour le PLFSS, et sans non plus mettre en danger l'examen du projet de loi de finances pour 2025, pour lequel il reste environ 1 500 amendements à examiner. Nous devons en reprendre la discussion au plus vite. »*

Depuis 1996, la **procédure prévue par l'article 47-1 de la Constitution n'avait jamais été engagée pour un projet de loi de financement initial de la sécurité sociale** ; elle l'avait été en 2023 à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Contrairement aux deux précédents exercices, le Gouvernement n'a donc pas engagé sa responsabilité, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution en première lecture.

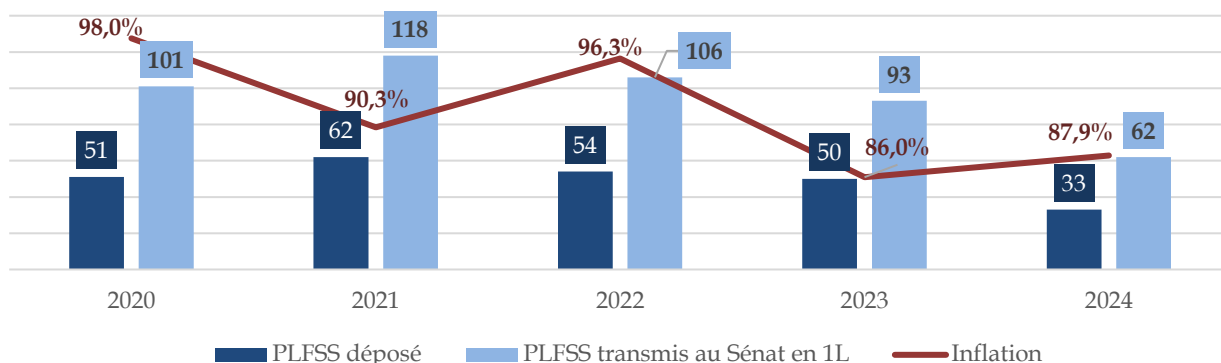
B. UN TEXTE TRANSMIS AU SÉNAT ENRICHİ DE 29 ARTICLES

Conformément à l'article 47-1 de la Constitution, le 5 novembre, *« le Gouvernement [a décidé] de saisir le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié par un certain nombre d'amendements votés par [l']assemblée [et acceptés par lui] »*¹. Le Gouvernement a ainsi introduit **15 nouveaux articles en deuxième partie** et **14 en troisième partie**. Contrairement à l'année dernière, **aucun article n'a été supprimé**². Le **PLFSS transmis au Sénat en première lecture comportait donc 62 articles**. Il restait ainsi nettement moins dense que les précédents : 93 articles en 2023, 106 articles en 2022, 118 articles en 2021 et 101 articles en 2020.

¹<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2024-2025/deuxieme-seance-du-mardi-05-novembre-2024#3555327>

² En 2023, l'Assemblée nationale avait supprimé l'article liminaire ainsi que deux des quatre articles de la première partie et l'article 39.

Nombre d'articles du PLFSS¹



Exception faite de l'année dernière, l'inflation du nombre d'articles entre le dépôt et le texte transmis au Sénat en première lecture est légèrement inférieure à l'inflation des cinq dernières années : 87,9 % en 2024 contre 86 % en 2023, 96,3 % en 2022, 90,3 % en 2021 et 98 % en 2020.

III. LA PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT : DE NOUVEAUX RECORDS



En commission :
du 13 au 20 novembre 2024

En séance :
du 18 au 23 novembre et vote solennel le 26 novembre 2024
7 jours, dont 3 inhabituels
50 h 16 de débat, dont
16 h 20 le soir et la nuit



1 405
amendements déposés
dont 2 motions
879 examinés
242 adoptés



127 articles
dans le texte adopté par le Sénat
en première lecture
+ 104,8 %
par rapport au texte transmis
par le Gouvernement

L'examen cumule plusieurs nouveaux records au Sénat :

- en nombre de jours (record, ex æquo avec 2010, depuis 1996) ;
- en durée (record depuis 1996) ;
- en nombre d'amendements déposés (record depuis 1996) ;
- en nombre d'amendements examinés (record depuis 1996).

¹ Sauf précision contraire, les millésimes indiqués dans les graphiques correspondent à l'année d'examen du PLFSS.

A. UN QUASI-RESPECT DES DÉLAIS D'EXAMEN AU SÉNAT

Le projet de loi a été **transmis au Sénat le 8 novembre 2024**. Le Sénat disposait de **15 jours pour examiner le projet de loi**, c'est-à-dire jusqu'au **samedi 23 novembre**.

La **commission des finances**, saisie pour avis, s'est réunie le **mardi 12 novembre**. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est réunie le lendemain, mercredi 13 novembre.

La Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 8 octobre, avait prévu :

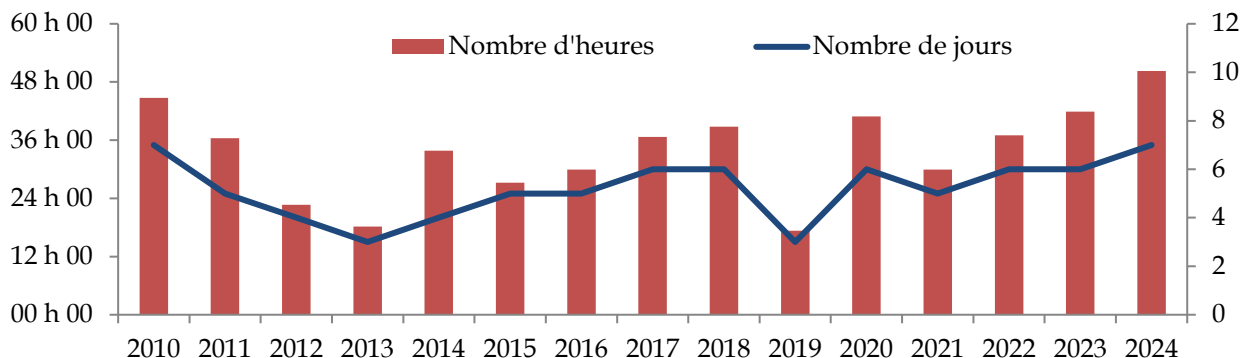
- un **délai limite pour le dépôt des amendements de séance** fixé au **vendredi 15 novembre à 12 heures** ;
- un **examen en séance** du **lundi 18** jusqu'à éventuellement le **samedi 23 novembre**, jour de l'expiration du délai de 15 jours prévu par la Constitution ;
- un vote solennel le **mardi 26 novembre**.

Si les débats se sont achevés par **l'adoption de la troisième partie lors de la séance du samedi 23 novembre** à 12 h 55, au terme du délai de 15 jours prévus par la Constitution, **le texte a été adopté à l'issue des explications de vote et d'un vote solennel qui se sont tenus le mardi 26 novembre**.

B. UNE DURÉE D'EXAMEN RECORD

Pour la quatrième année consécutive, la durée d'examen **a augmenté cette année**, avec **50 h 16** de débats, répartis sur **7 jours**¹, dont 16 h 20 le soir et la nuit, et trois jours « inhabituels »². Cette durée d'examen est la plus longue depuis 1996.

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



¹ Cette année, comme l'an passé, la semaine d'examen du PLFSS ne comportait pas de jour férié. L'examen a eu lieu du lundi au samedi (l'année dernière il n'avait pas été nécessaire de siéger le samedi).

² Sont considérés comme jours « inhabituels » les lundis, vendredi, samedi et dimanche.

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

Phases de la discussion	2022		2023		2024	
Discussion générale	03 h 02	8,2 %	03 h 39	8,7 %	03 h 30	7,0%
Discussion de(s) motion(s)	00 h 21	1,0 %	00 h 22	0,9 %	00 h 50	1,7%
Discussion de l'article liminaire	< 1 minute	< 0 %	00 h 02	0,1 %	00 h 11	0,4%
Discussion des articles de la première partie	00 h 43	2,0 %	00 h 53	2,1 %	02 h 54	5,8%
Discussion des articles de la deuxième partie	11 h 12	30,3 %	17 h 03	40,7 %	26 h 37	53,0%
Discussion des articles de la troisième partie	20 h 20	55,0 %	18 h 44	44,7 %	15 h 01	29,9%
Explications de vote et vote sur l'ensemble	01 h 11	3,2 %	01 h 08	2,7 %	01 h 11	2,4%
Durée totale d'examen du PLFSS	37 h 00	-	41 h 54	-	50 h 16	-

1. Plus de trois heures et demie de discussion générale : une durée supérieure à la moyenne des cinq dernières années

La discussion générale en première lecture a duré **3 h 30 en 2024**, soit 9 minutes de moins qu'en 2023 et 28 de plus qu'en 2022. Ce temps dépasse de 15 minutes **la moyenne des cinq dernières années (3 h 15)**. Cette légère baisse par rapport à l'année dernière est le fait d'interventions plus courtes du Gouvernement (- 8,2 %), des commissions (- 1,6 %) et des groupes (- 1,2 %).

Les **groupes** se sont exprimés pendant **1 h 38**. Si certains ont utilisé moins de temps de parole que l'année dernière (Les Républicains - 1,2 %, SER - 5,5 %, UC - 12 % et GEST - 8,7 %), d'autres ont au contraire eu des interventions plus longues lors de la discussion générale (RDPI + 4,1 %, CRCE-K + 2,8 %, RDSE + 10,2 %, Les Indépendants + 9,7 % et non-inscrits + 18,2 %).

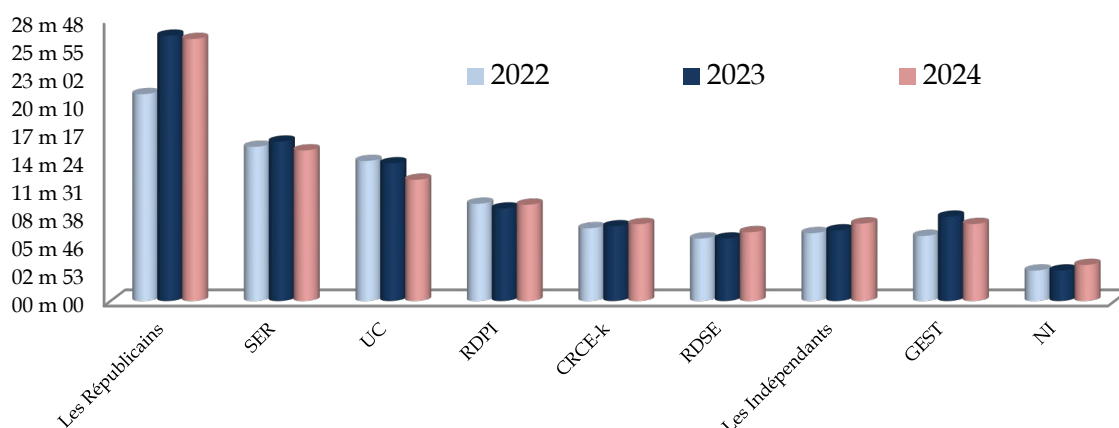
¹ En raison d'arrondis, la durée totale d'examen indiquée dans le tableau est légèrement différente de la somme des différentes phases. La durée totale d'examen des PLFSS pour 2023 (examen en 2022) prend en compte le temps d'examen de l'ancienne première partie, qui n'existe plus dans les PLFSS examinés en 2023 et 2024 et n'est donc pas mentionnée dans le présent tableau. En effet, depuis le PLFSS pour 2024 et l'examen chaque année de projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, la première partie du PLFSS correspond à l'ancienne deuxième partie, la deuxième à l'ancienne troisième partie et la troisième à l'ancienne quatrième partie.

Le temps utilisé par les **commissions – 49 minutes** – est à moins d’une minute près identique aux temps utilisés en 2020, 2021 et 2023. En 2022, les commissions s’étaient exprimées pendant presque 44 minutes.

Les interventions liminaire et conclusive des **ministres – 1 heure 02** – sont en baisse après quatre années de hausse consécutives (1 h02 cette année, 1 h08 en 2023, 46 minutes en 2022 et moins de 40 minutes en 2021 et 2020).

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

	2022			2023			2024		
Groupe politique	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	21’08	24’	5	27’06	24’	5	26’46
SER	14’	3	15’45	14’	3	16’17	14’	3	15’23
UC	13’	2	14’8	13’	2	14’04	13’	2	12’23
RDPI	9’	2	9’56	8’	2	9’27	8’	2	9’50
CRCE-K	7’	1	7’26	7’	1	7’38	7’	1	7’51
RDSE	6’	1	6’23	7’	1	6’23	7’	1	7’02
Les Indépendants	6’	1	6’56	7’	1	7’13	7’	1	7’55
GEST	6’	1	6’39	7’	1	8’37	7’	1	7’52
NI	3’	1	3’07	3’	1	3’07	3’	1	3’41
Total	90’	15	91’38	90’	17	99’52	90’	17	98’43



2. L'examen de deux motions de procédure

Cette année deux motions de procédure ont été déposées le 15 novembre 2024 :

- la première, diffusée sous le n° 922, tendant à opposer la question préalable (QP) par le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky¹. Le groupe CRCE-K avait déjà déposé cette de motion lors des quatre précédents examens ;

- la seconde, diffusée sous le n° 1 264, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité (EI) par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain². C'est la première motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité déposée depuis 2018 (PLFSS pour 2019).

La dernière année au cours de laquelle deux motions de procédure avaient été examinées sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale remonte à 2019. Le Sénat avait alors examiné une motion tendant à opposer la question préalable et une motion tendant au renvoi du texte en commission. Jusqu'en 2019, il fallait remonter à 2010 pour avoir plus d'une motion déposée.

En application de l'article 44, alinéas 2 et 3, du Règlement, ces motions ont été soumises au Sénat après l'intervention des orateurs institutionnels. Le Sénat a rejeté la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité (EI), puis la motion tendant à opposer la question préalable (QP).

Nombre de motions déposées



Le temps consacré à leur examen a été de **26 minutes 24** pour l'EI et de **23 minutes 46** pour la QP³. Cette durée totale est la plus longue des dix dernières années, même comparée à 2019 (36 minutes pour les deux motions). Elle est également légèrement supérieure à la moyenne des quatre précédents exercices (22 minutes 11 par motion).

Chacune de ces motions a fait l'objet d'un **scrutin public de droit** pour une durée totale de **3 minutes 59** par lesquels le Sénat a successivement **rejeté ces deux motions** (par 242 voix contre 98)⁴. Seuls les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se sont abstenus (le groupe SER s'était abstenu en 2023 et 2022).

¹ https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/129/Amdt_922.html

² https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/129/Amdt_1264.html

³ Y compris le temps consacré aux scrutins publics.

⁴ Scrutins n° 40 et n° 41.

3. Une durée d'examen des articles record depuis 10 ans, pour la seconde année consécutive

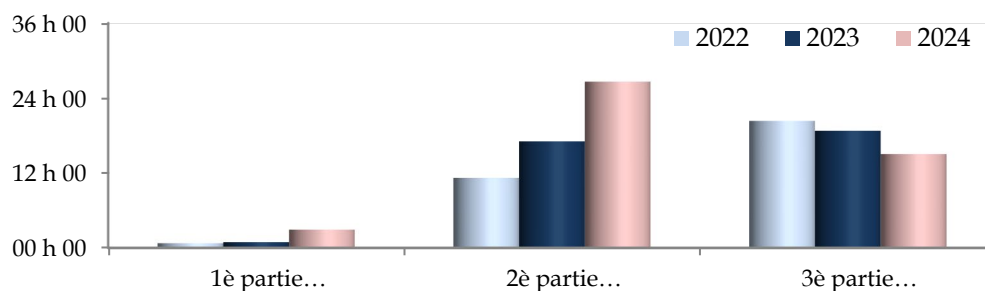
La discussion des articles sur le PLFSS pour 2025 s'est étendue sur **six jours**, du lundi 18 novembre à 21 h 57 au samedi 23 novembre à 12 h 52.

Le Sénat a siégé à **cinq reprises le soir et la nuit** (lundi, mardi, mercredi, jeudi et vendredi), soit une fois de plus qu'en 2023 et deux de plus qu'en 2022. Contrairement à l'année dernière où aucune de ces séances n'avait dépassé 0 h 30, les cinq séances de nuit de cette année ont toutes dépassé ce seuil (comme lors des trois séances de nuit de 2022).

La discussion des articles de l'ensemble du PLFSS pour 2025 a duré 44 h 44, soit 8 heures de plus qu'en 2023 et 12 h 20 de plus qu'en 2022. Il s'agit de la **discussion des articles la plus longue des dix derniers PLFSS** (l'année dernière constituait déjà un record).

La discussion des articles a représenté 89 % **de l'ensemble du temps consacré à l'examen du texte en première lecture**, une part légèrement supérieure à celle de l'année dernière (87,7 %) et en 2022 (87,6%). C'est la **seconde part la plus importante des dix dernières années**, après 2020 (89,5 %, en tenant cependant en compte pour 2020 la 1 minute 36 consacrée à la partie relative aux comptes de l'exercice clos). La part moyenne du temps consacré à l'examen des articles au cours des 10 dernières années est de 85,3 %.

**Comparaison pluriannuelle
du temps consacré à chacune des parties du PLFSS**



L'article liminaire ainsi que la **première partie** ont été adoptés successivement par un vote à main levée, le lundi 18 novembre. 11 minutes ont été consacrées à l'article liminaire (2 minutes l'année dernière et moins d'une minute en 2022) et 2 heures et 54 minutes à la première partie (54 minutes en 2023 et 43 minutes en 2022).

Le temps consacré à la deuxième partie (26 h 37) augmente de 56 % par rapport à 2023 (17 h 03) qui constituait déjà un record par rapport aux cinq années précédentes¹. Il s'agit de la durée la plus longue des cinq dernières années. Cette partie a été mise aux voix lors de la séance de nuit du jeudi 21 novembre 2024 par un scrutin public ordinaire de droit², en application de l'article 59 du Règlement, et **a été adoptée par 229 voix contre 108**. Les groupes Les Républicains (LR), Union Centriste (UC), Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) et Les Indépendants – République et territoires ont voté pour, tandis que les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), Communiste Républicain Citoyen et Écologiste-Kanaky (CRCE-K) et Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) ont très majoritairement voté contre. S'agissant des membres du groupe Rassemblement Démocratique, Social et européen (RDSE) (qui avait voté pour en 2022 et s'était abstenu en 2023), 11 ont voté contre, 3 pour et 2 se sont abstenus³.

L'examen de la **troisième partie** a quant à lui été plus court qu'au cours des quatre précédents exercices : il a été de **15 h 01** (18 h 44 en 2023, 20 h 20 en 2022, 16 h 26 en 2021 et 17 h 55 en 2020⁴), soit presque **30 % du temps total d'examen** (contre 44,7 % en 2023, 55 % en 2022 et 2021 et 43,8 % en 2020). Cette troisième partie a été mise aux voix le samedi 23 novembre par un vote par **scrutin public**⁵. Cette partie a été **adoptée par 229 voix contre 98**. Les positions des groupes ont été identiques à celles sur la deuxième partie à quelques exceptions près : tous les membres du groupe SER ont voté contre et s'agissant des membres du groupe RDSE, 3 ont voté pour et 12 se sont abstenus⁶.

¹ 11 h 12 en 2022, 7 h 45 en 2021, 15 h 01 en 2020, et 11 h 36 en 2019.

² Le I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, modifié par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale dispose que « La partie du projet de loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année. » *C'est pourquoi la deuxième partie est mise aux voix par scrutin public, son rejet entraînant automatiquement le rejet de la troisième partie.*

³ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2024/scr2024-66.html>. MM. Gérard LARCHER, Président du Sénat, Loïc HERVÉ, Président de séance, Aymeric DUROX, Joël GUERRIAU, Joshua HOCHART, Stéphane RAVIER et Christopher SZCZUREK n'ont pas pris part au vote. M. Henri CABANEL, Mme Catherine CONCONNE et M. Raphaël DAUBET se sont abstenus.

⁴ En 2019, après le rejet de la troisième partie (actuelle deuxième partie), la quatrième partie (actuelle troisième partie) n'avait pas été examinée.

⁵ En 2023 la troisième partie avait été mise aux voix par un vote à main levée.

⁶ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2024/scr2024-76.html>. MM. Gérard LARCHER, Président du Sénat, Dominique THÉOPHILE, Président de séance, Christian BILHAC, Aymeric DUROX, Joël GUERRIAU, Joshua HOCHART, Stéphane RAVIER et Christopher SZCZUREK n'ont pas pris part au vote. Mme Sophie BRIANTE GUILLEMONT, M. Henri CABANEL, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Raphaël DAUBET, Éric GOLD, Philippe GROSVLET, André GUIOL, Mme Mireille JOUVE, MM. Ahmed LAOUEDJ, Michel MASSET, Mme Guylène PANTEL et M. Jean-Yves ROUX se sont abstenus.

4. Des explications de vote des groupes politiques et un scrutin public solennel dans la moyenne des cinq derniers exercices

Les explications de vote et le vote solennel sur l'ensemble du texte se sont tenus le **mardi 26 novembre 2024**. Les **explications de vote** ont débuté à 14 h 30 et ont duré **un peu plus d'une heure**. Contrairement à l'année dernière¹, c'est de nouveau le président de la commission des affaires sociales qui est intervenu sur le temps de son groupe politique (Les Républicains).

Le texte a ensuite été mis aux voix par scrutin public. À l'issue des opérations de vote, qui ont duré 2 minutes 11 (contre 3 minutes 27 en 2023), **le texte a été adopté par 202 voix contre 109** (184 voix contre 108 en 2023, 193 voix contre 102 en 2022, 185 voix contre 101 en 2021 et 190 voix contre 106 en 2020). Les groupes Les Républicains, Les Indépendants et UC ont, dans leur majorité, voté pour (3 sénateurs Les Républicains et quatre UC se sont abstenus). Les membres des groupes SER, CRCE-K et EST ont voté contre. Une majorité des membres du groupe RDPI s'est abstenue. Au RDSE, 3 sénateurs ont voté pour, 11 contre et 2 se sont abstenus. Comme l'année dernière, les quatre sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont voté contre².

Après l'annonce du résultat, Mme Geneviève DARRIEUSSECQ, ministre de la santé et de l'accès aux soins et M. Laurent SAINT-MARTIN, ministre chargé du budget et des comptes publics ont pris la parole pendant respectivement 2 minutes 56 et 2 minutes 17 (en 2023, M. Thomas CAZENAVE, ministre délégué chargé des comptes publics et Mme Agnès FIRMIN LE BODO, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé s'étaient exprimés pendant respectivement 1 minute 30 et 2 minutes 50).

¹ En 2023, Mme Corinne IMBERT, rapporteure de la commission des affaires sociales était intervenue sur le temps de parole du groupe Les Républicains.

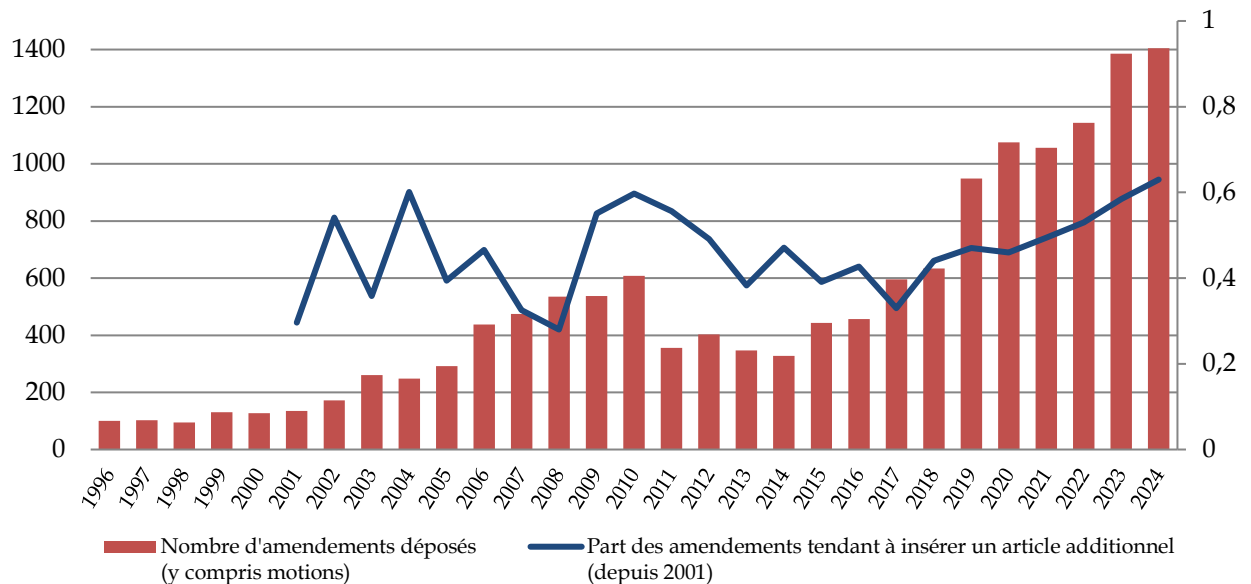
² <https://www.senat.fr/scrutin-public/2024/scr2024-84.html>. En outre, MM. Gérard LARCHER, Président du Sénat, Didier MANDELLI, Président de séance, Pierre BARROS, Vincent ÉBLÉ, Joël GUERRIAU, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Olivia RICHARD, M. Hugues SAURY, Mme Nadia SOLLOGOUB et M. Louis VOGEL n'ont pas pris part au vote. M. Pascal ALLIZARD, Mme Sophie BRIANTE GUILLEMONT, MM. Frédéric BUVAL, Henri CABANEL, Mme Samantha CAZEBONNE, M. Vincent DELAHAYE, Mme Brigitte DEVÉSA, M. Stéphane FOUASSIN, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Christine HERZOG, MM. Alain HOUPERT, Xavier IACOVELLI, Mikaele KULIMOETOKE, Jean-Baptiste LEMOYNE, Martin LÉVRIER, Jean-Marie MIZZON, Saïd OMAR OILI, Georges PATIENT, François PATRIAT, Mme Marie-Laure PHINERA-HORTH, M. Didier RAMBAUD, Mme Salama RAMIA, M. Teva ROHFRITSCH, Mme Patricia SCHILLINGER et M. Dominique THÉOPHILE se sont abstenus.

C. UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS ET EXAMINÉS

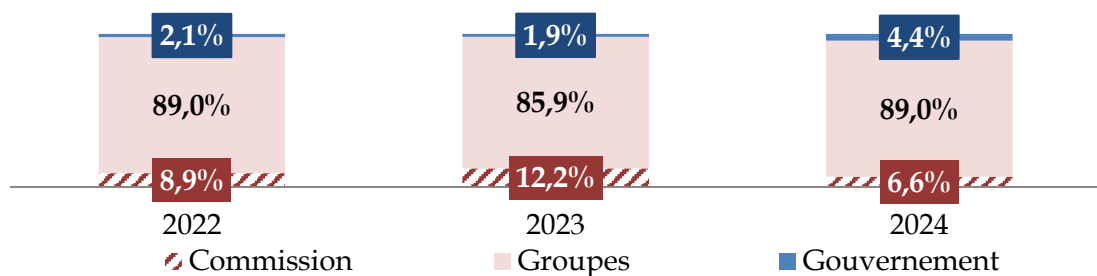
1. Un niveau record d'amendements déposés et un accroissement du dépôt de sous-amendements

1 403 amendements et deux motions ont été déposés en première lecture, ce qui constitue **un nouveau record depuis 1996**. Cette hausse s'inscrit dans la tendance à l'augmentation continue du nombre d'amendements constatée ces dernières années (1 386 en 2023, 1 143 en 2022, 1 056 en 2021, 1 075 en 2020, 949 en 2019, 634 en 2018¹).

Amendements déposés depuis 1996



Comparaison de la part des amendements déposés par catégories de déposant



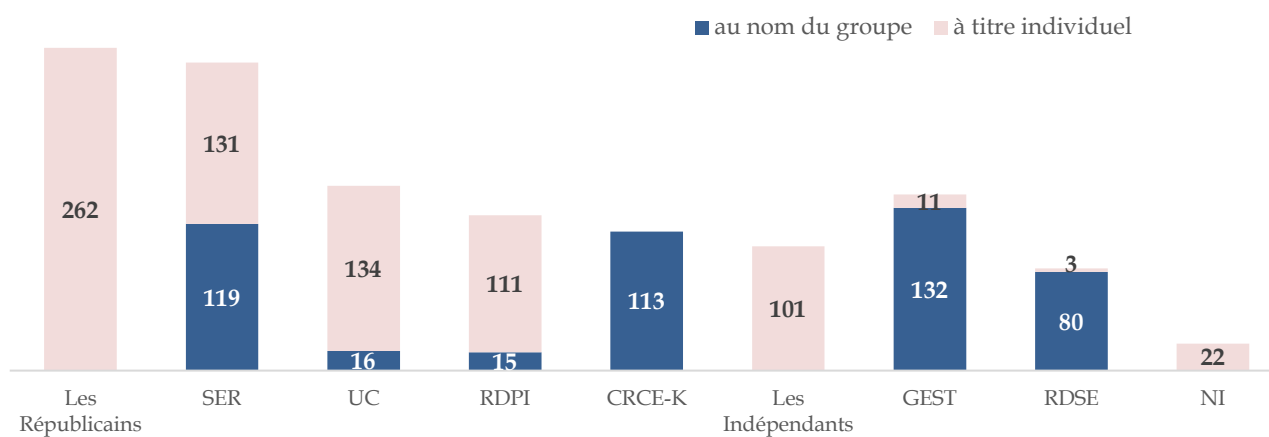
¹ Le nombre d'amendements énumérés comprend les éventuelles motions déposées.

La **commission des affaires sociales** a déposé **93 amendements**, soit **45 % de moins que l'année dernière**, poursuivant – exception faite de l'examen 2023 – une **tendance à la diminution** des amendements déposés par la commission au fond. Comme en 2021, 2022 et 2023, la commission des finances n'a déposé aucun amendement (un amendement avait été déposé en 2020). La **part des amendements déposés par la commission est en baisse** cette année, s'élevant à **6,6 %** (contre 12,2 % en 2023 et 8,9 % en 2022).

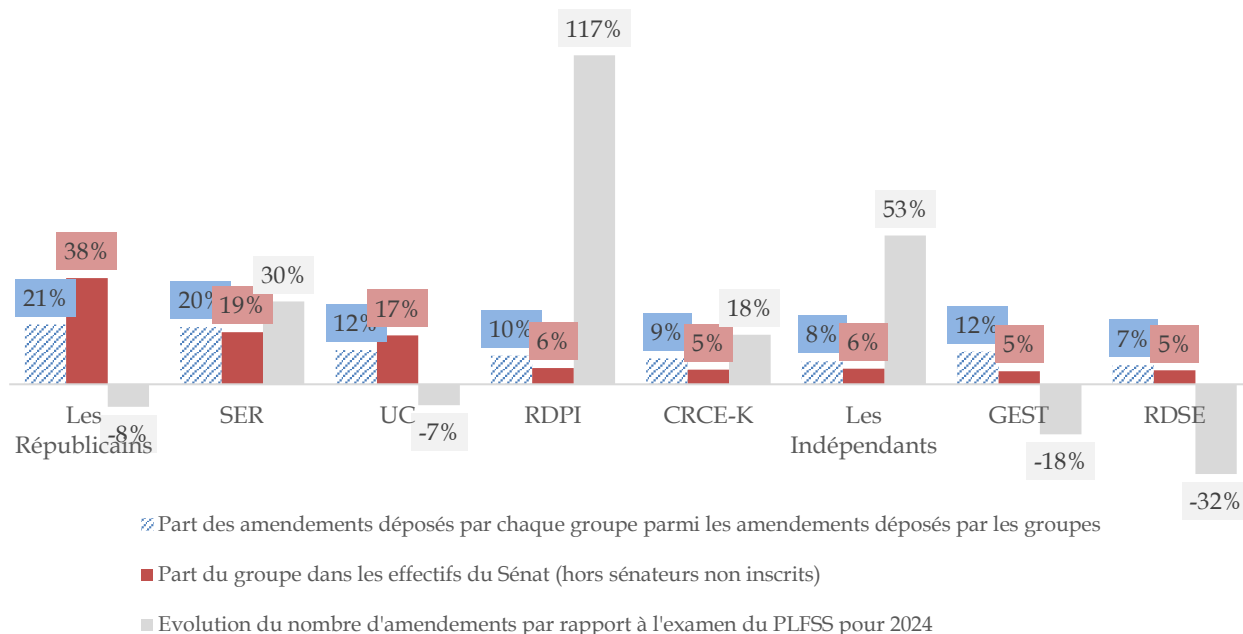
Le nombre d'amendements déposés par le **Gouvernement (62)** est en **forte augmentation** : c'est le **plus élevé des cinq derniers exercices** (26 en 2023 et 2021, 24 en 2022 et 11 en 2020). La **part des amendements déposés par le Gouvernement** passe de 1,9 % à **4,4 %** (2,1 % en 2022 et 2,5 % en 2021).

Les **sénateurs** ont quant à eux déposé 1 250 amendements cette année, soit 59 amendements de plus qu'en 2023 (1 191 en 2023, 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 **légèrement plus importante cette année** que lors du précédent exercice (85,9 % en 2023) et **identique au niveau de 2022**. Elle était de 86,2 % en 2021, 92 % en 2020 et 90 % en 2019.

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

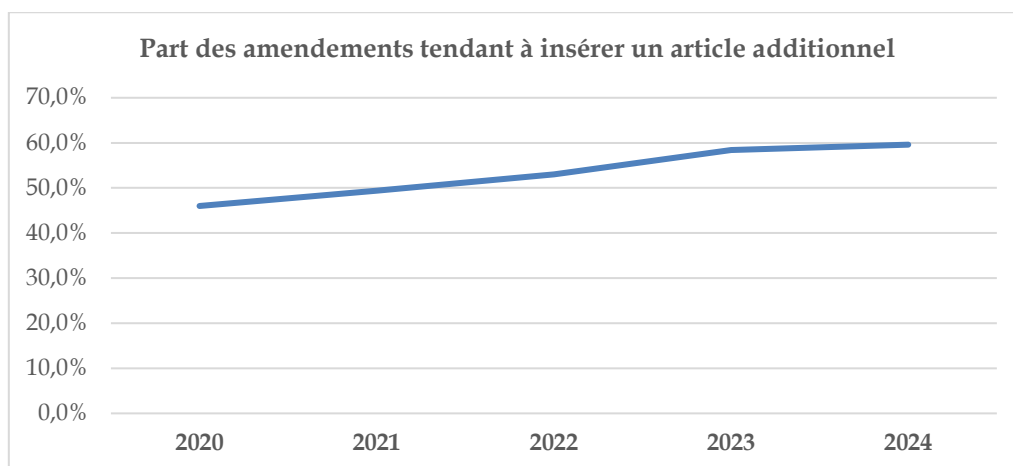


Part des amendements déposés par chaque groupe parmi les amendements déposés par les groupes



Les groupes RDSE (- 32 %), EST (- 18 %) Les Républicains (- 8 %) et UC (- 7 %) ont déposé moins d'amendements que lors du précédent PLFSS. Les groupes RDPI (+ 117 %), Les Indépendants (+ 53 %), SER (+ 30 %) et CRCE-K (+ 18 %) ont déposé plus d'amendements. Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe ont déposé 22 amendements cette année, contre 35 l'an passé (- 37 %) et aucun en 2022.

Sur les 1 403 amendements (hors motions) déposés, **837, soit 59,6 %, tendaient à insérer un article additionnel**, une proportion **en hausse par rapport aux trois années précédentes** (58,4 % en 2023, 53,0 % en 2022 et 49,4 % en 2021). Parmi ces amendements, 19 ont été déposés par le Gouvernement (13 en 2023, 6 en 2022, 4 en 2021 et 1 en 2020) et 15 par la commission des affaires sociales (10 en 2023, 9 en 2022, 6 en 2021 et 27 en 2020).



Une forte augmentation du nombre de sous-amendements

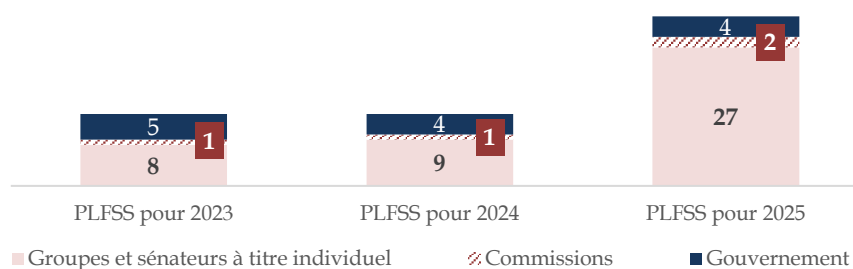
L'examen du PLFSS pour 2025 a été marqué par une forte augmentation du nombre de sous-amendements déposés, passant de 3 en 2015 à 33 en 2024-2025 :

Comparaison pluriannuelle du nombre de sous-amendements déposés



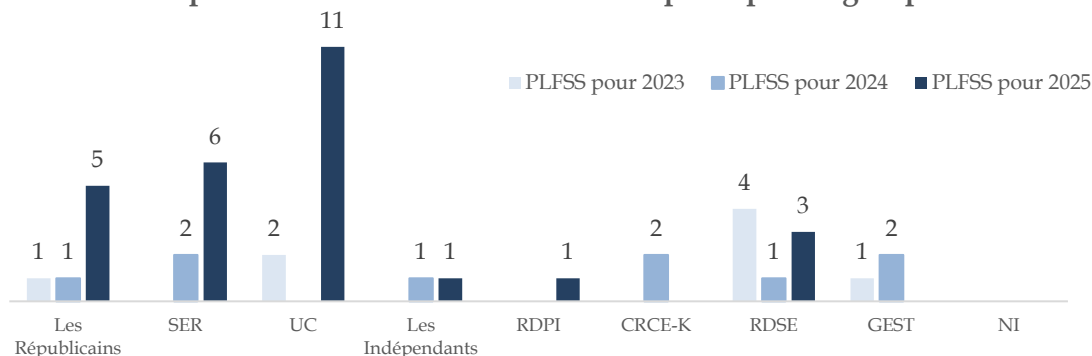
La forte augmentation constatée en 2025 est principalement du fait des sénateurs déposant à titre individuel ou au nom de leur groupe : 27 sous-amendements ont été déposés par les groupes (contre 9 en 2023 et 8 en 2022), 2 par la commission (contre 1 pour chacun des deux précédents exercices) et 4 par le Gouvernement (4 également en 2023 et 5 en 2022).

Comparaison du nombre de sous-amendements déposés



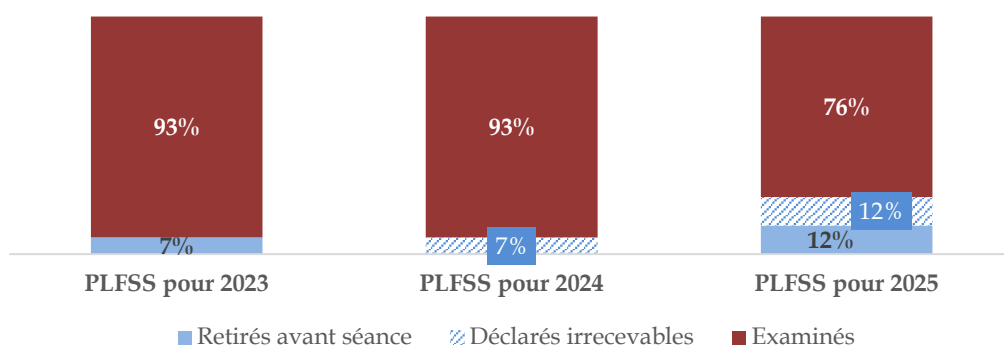
Cette année, parmi les amendements déposés par les groupes, 11 ont été déposés par des sénateurs du groupe UC, 6 du groupe SER, 5 du groupe Les Républicains, 3 du groupe RDSE, 1 du groupe RDPI et 1 du groupe Les indépendants :

Répartition des sous-amendements déposés par les groupes



La majorité de ces sous-amendements (76 %) ont été examinés en séance, mais dans une proportion moindre que lors des deux précédents exercices (93 %) :

Part des sous-amendements examinés



La part de sous-amendements adoptés (40 % des amendements examinés) est en baisse par rapport à 2023 (92 %) et 2022 (69 %) :

Sort des sous-amendements examinés



2. 30 % des amendements déposés déclarés irrecevables et 7,5 % retirés avant séance

La proportion d'amendements déposés déclarés irrecevables (29,9 % des amendements déposés) est en baisse par rapport aux trois dernières années (34,3 % en 2023, 37,6 % en 2022 et 41,4 % en 2021), mais reste néanmoins légèrement supérieure à 2020 (28 %). Sur les **420 amendements** déclarés irrecevables en 2024 :

- **279** amendements, dont deux déposés au nom de la commission des affaires sociales, ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances au titre de l'**article 40 de la Constitution**, soit presque **20 %** des amendements déposés (21,9 % en 2023, 25,28 % en 2022, 27 % en 2021 et seulement 14 % en 2020) ;

- **126 amendements**, dont deux du Gouvernement, ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des affaires sociales sur le fondement de la l'**article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale** (« cavaliers sociaux »), soit presque 9 % des amendements déposés (12 % en 2023 et en 2022, 13 % en 2021 et en 2020) ;

- **11 amendements** ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'**article 41 de la Constitution**, soit seulement **0,6 %** des amendements déposés (0,8 % en 2023, 0,5 % en 2022 et environ 1 % en 2021 et 2020) ;

- **4 amendements** ont été déclarés irrecevables en application de la **loi organique relative aux lois de finances**, soit moins de 0,3 % des amendements déposés (environ 0,1 % en 2023, 0,3 % en 2022 et 0,2 % en 2021).

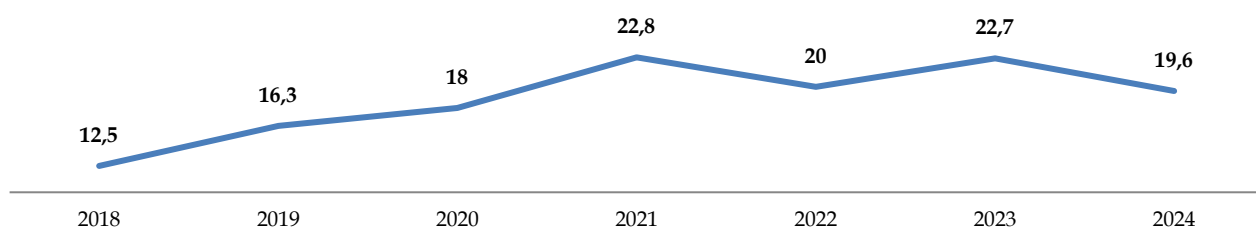
106 amendements (7,5 % des amendements déposés) ont été **retirés avant la séance** (contre 77 en 2023, 64 en 2022, 42 en 2021 et 81 en 2020).

877 amendements et deux motions ont été **discutés en séance publique**, soit 45 de plus qu'en 2022 et 306 de plus qu'en 2021.

Finalement, **62,6 % des amendements déposés ont effectivement été examinés en séance publique**. Il s'agit de la troisième hausse consécutive, proche des niveaux de 2019 et 2020 (60,1 % en 2023, 56,8 % en 2022, 54,2 % en 2021, 64 % en 2020, 61 % en 2019 et 66,5 % en 2018).

Avec 19,6 amendements par heure, le rythme moyen d'examen des amendements en 2024 est le moins soutenu depuis 2018 (22,7 en 2023, 20 en 2022, 22,8 en 2021, 18 en 2020, 16,3 en 2019 et 12,5 en 2018).

Évolution pluriannuelle du nombre d'amendements examinés par heure



Sur les 877 amendements (hors motion) discutés en séance publique, **242 ont été adoptés**, ce qui correspond à un **taux d'adoption de presque 27,6 %**, soit un taux inférieur à ceux des années précédentes (34 % de l'année passée, 31 % en 2022 et presque 35 % de 2021).

Origine des amendements sur le PLFSS pour 2025

Amendements déposés				Amendements déclarés irrecevables et retirés avant séance						Amendements examinés					
Total déposés	dont portant article additionnel	dont sous-amis	Retirés avant séance	Irrecevables	dont article 40	Dont article 41	dont LOLF	dont LOLFSS	Total examinés	dont adoptés	Taux d'adoption	dont rejetés	dont retirés en séance	dont non soutenus	dont tombés
Les Républicains	262	89	5	36	108	85	2	1	20	118	25	45	27	8	13
dont à titre individuel	262	89	5	36	108	85	2	1	20	118	25	45	27	8	13
SER	250	75	6	14	85	56	2	1	26	151	20	100	6	6	19
dont à titre individuel	131	30	5	7	47	30	1	0	15	77	7	48	5	6	11
UC	150	49	11	9	38	21	1	0	16	103	22	44	15	8	14
dont à titre individuel	134	47	6	6	36	20	1	0	15	92	16	44	13	6	13
RDPI	126	44	1	18	35	20	1	1	13	73	14	37	8	3	11
dont à titre individuel	111	38	1	18	34	20	1	1	12	59	9	31	6	3	10
CRCE-K	113	55	0	5	32	17	3	1	11	76	2	61	2	0	11
dont à titre individuel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Les Indépendants	101	33	1	7	42	26	1	0	15	52	7	23	8	8	6
dont à titre individuel	101	33	1	7	42	26	1	0	15	52	7	23	8	8	6
GEST	143	55	0	6	40	23	0	0	14	97	7	72	1	0	17
dont à titre individuel	11	1	0	2	5	2	0	0	3	4	0	4	0	0	0
RDSE	83	37	3	5	33	3	1	0	9	45	6	22	1	8	8
dont à titre individuel	3	0	0	0	2	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0
NI	22	10	0	1	3	3	0	0	0	18	0	14	0	4	0
Total groupe et NI	1 250	447	27	101	416	277	11	4	124	733	242	418	68	45	99
dont à titre individuel	775	248	18	77	277	188	6	2	80	421	64	209	60	35	53
Commissions	93	78	2	1	2	2	0	0	0	90	84	0	5	0	1
dont pour avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gouvernement	62	4 336	4	4	2	0	0	0	2	56	55	0	0	0	1

D. UN TEXTE QUI A DOUBLÉ DE VOLUME LORS DE L'EXAMEN AU SÉNAT

Au cours de la discussion en première lecture au Sénat, le nombre total d'articles est passé de 62 à **127** (article liminaire compris), soit une **augmentation de presque 204 %**.

Un article a été ajouté à la première partie, 34 à la deuxième et 30 à la troisième.

IV. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE, MAIS DES CONCLUSIONS REJETÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE PAR L'ADOPTION D'UNE MOTION DE CENSURE



CMP : Accord

Mercredi 27 novembre 2024

Lecture à l'Assemblée nationale :

Lundi 2 décembre 2024, engagement de la responsabilité du Gouvernement

Mercredi 4 décembre 2024 : rejet du texte par l'adoption d'une motion de censure

Lecture au Sénat :

Jeudi 23 janvier 2025 : adoption



108 *articles*

dans le texte adopté par la CMP

- 15 %

*par rapport au texte
adopté par le Sénat*

L'accord trouvé en CMP est inédit depuis 2010.

Pour la première fois également depuis 1996, le texte résultant des délibérations **de la CMP sur le PLFSS a été rejeté par l'Assemblée nationale**, par **l'adoption d'une motion de censure** le 4 décembre 2024, après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, conduisant à la **démission du gouvernement** de Michel BARNIER le lendemain.

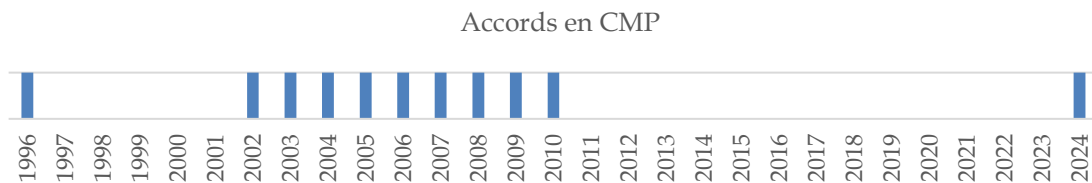
La **navette législative** s'est alors **interrompue**.

Un nouveau Gouvernement a été nommé le 23 décembre 2024 et a réinscrit le projet de loi au Sénat pour la lecture des conclusions de la CMP. En effet, en application de l'article 45 de la Constitution, le Sénat a dû **examiner les conclusions de la CMP préalablement rejetées par l'autre chambre**.

A. UN ACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE, UNE PREMIÈRE DEPUIS 2010

Après l'adoption en première lecture par le Sénat, le Gouvernement a convoqué, **mercredi 27 novembre, une commission mixte paritaire (CMP) qui est parvenue à un accord**. Le texte adopté par les sept sénateurs et sept députés comprenait alors 108 articles (soit 19 de moins que le texte adopté par le Sénat en première lecture).

Le Parlement **n'était pas parvenu à un accord en CMP sur un PLFSS depuis 2010**.



B. LE REJET INÉDIT DES CONCLUSIONS D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE, L'ADOPTION D'UNE MOTION DE CENSURE ET LA NOMINATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT

Le 2 décembre 2024, lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale des conclusions de la commission mixte paritaire, M. Michel BARNIER, Premier ministre a **engagé, 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 2025, dans sa version résultant des travaux de la commission mixte paritaire et modifié par les amendements rédactionnels et de coordination déposés »¹.

Deux motions de censure ont été déposées le jour même. L'une par Mme Mathilde PANOT, M. Boris VALLAUD, Mme Cyrielle CHATELAIN et 182 autres députés² ; la seconde par Mme Marine LE PEN, M. Éric CIOTTI et 138 autres députés³.

Le mercredi 4 décembre, **la première motion de censure a été adoptée par scrutin public avec 331 voix pour son adoption**⁴. En raison de l'adoption de la motion de censure et conformément à l'article 50 de la Constitution, **le texte résultant de la commission mixte paritaire a été considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale**.

Le Premier ministre, M. Michel BARNIER, a remis le 5 décembre la démission de son Gouvernement au Président de la République, M. Emmanuel MACRON, qui en a pris acte. M. François BAYROU a été nommé Premier ministre

¹<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2024-2025/premiere-seance-du-lundi-02-decembre-2024#3581839>

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0638-n2_motion-censure#

³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0638-n3_motion-censure#

⁴ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/519>

par le Président de la République et un nouveau Gouvernement a été nommé lundi 23 décembre 2024. Il a engagé des discussions avec les différents groupes politiques parlementaires pour *« ouvrir de nouveaux chemins de dialogue, avec toutes les familles politiques, y compris celles qui ne participent pas au Gouvernement pour aboutir à un budget qui ne sera pas celui d'un camp, mais sera autant que faire se peut dans l'intérêt des Français »*¹.

C. L'EXAMEN PAR LE SÉNAT DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE, UN PRÉALABLE OBLIGATOIRE AVANT UN EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE DANS CHAQUE ASSEMBLÉE

Bien que considérées comme rejetées par l'Assemblée nationale, **les conclusions de la commission mixte paritaire ont été examinées par le Sénat, conformément à l'article 45 de la Constitution**, qui prévoit que si le Gouvernement en décide l'examen, la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire doit être soumise aux deux assemblées.

Le 8 janvier 2025, la Conférence des Présidents du Sénat a inscrit la **lecture des conclusions de la CMP à l'ordre du jour du 23 janvier 2025**.

Le Sénat a adopté le texte résultant de la CMP après **1 heure 13 de débat**. En 2010, dernière année d'examen au Sénat des conclusions d'une CMP sur le PLFSS, les débats avaient duré 2 h 05.

Enfin, il est à noter que si, contrairement à la loi de finances, l'absence d'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale avant le 31 décembre ne fait pas obstacle au fonctionnement des régimes de sécurité sociale pour l'année concernée, il convenait toutefois d'autoriser par la loi divers organismes de sécurité sociale à recourir à l'emprunt à compter du 1^{er} janvier 2025. Cette autorisation a été donnée par l'article 4 de la **loi du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**.

¹ M. Patrick MIGNOLA, ministre chargé des relations avec le Parlement lors de la Conférence des Présidents du 8 janvier 2025

V. UN EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE MARQUÉ PAR L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT



En commission :
du 22 janvier au 3 février
2025

En séance :
du 3 au 12 février 2025



966
amendements déposés



103 *articles*
dans le texte considéré
comme adopté par les députés
en nouvelle lecture
- 18,9 %
par rapport au texte adopté
par le Sénat en première
lecture¹

Le texte de la CMP ayant été rejeté par une des deux chambres, la discussion a porté en nouvelle lecture sur le **texte adopté par le Sénat en première lecture**.

Comme lors des deux précédents exercices, le Premier ministre a **engagé la responsabilité du Gouvernement** en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution en nouvelle lecture. La responsabilité du Gouvernement a été engagée sur l'article liminaire et la première partie, sur la deuxième et sur la troisième partie.

Pour la première fois depuis 1996, un PLFSS a été **examiné en nouvelle lecture après le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il se rapporte**.

A. UNE NOUVELLE LECTURE PORTANT SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI

L'Assemblée nationale a été saisie en nouvelle lecture du texte adopté par le Sénat en première lecture, les conclusions de la CMP ayant été rejetées par les députés. L'Assemblée n'ayant pas adopté de texte en première lecture, **c'est l'intégralité du PLFSS qui était examiné en nouvelle lecture**.

¹ La baisse du nombre d'articles est ici calculée par rapport au texte transmis à l'Assemblée en nouvelle lecture : le texte adopté par le Sénat en première lecture. En effet, même s'il y a eu un accord en CMP sur un texte commun, celui-ci n'a pas été adopté par le Parlement.

B. UN NOUVEAU REJET DU PLFSS EN COMMISSION

Du 27 au 29 janvier 2025, la commission des affaires sociales a examiné le projet de loi en nouvelle lecture (le rapporteur général avait été élu le 22 janvier¹). Comme en première lecture, la **commission a rejeté en nouvelle lecture toutes les parties du projet de loi. L'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a été par conséquent rejeté² en commission.**

Lors de sa réunion du 3 février, la commission a examiné les amendements déposés sur le PLFSS en nouvelle lecture en application de l'article 88³ du Règlement de l'Assemblée nationale. **Elle a accepté 51 des amendements déposés⁴.**

C. UNE ADOPTION EN SÉANCE, APRÈS ENGAGEMENT À TROIS REPRISES DE SA RESPONSABILITÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le projet de loi a été examiné en séance à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, du 3 au 12 février 2025.

Lors de cet examen, M. François BAYROU, Premier ministre, a engagé la responsabilité de son Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution :

- le lundi 3 février sur **l'article liminaire et la première partie**, estimant que le « *texte est le fruit de discussions avec l'ensemble des groupes qui ont bien voulu échanger avec le gouvernement. [Et que] cette première partie opère l'ajustement des dépenses et des recettes pour 2024* »⁵. Une **motion de censure⁶** a été déposée, en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, le jour même par Mme Mathilde PANOT et 91 députés. La motion de censure a été **rejetée** lors du vote par scrutin public⁷ intervenu le mercredi 5 février 2025 (122 députés pour l'adoption) ;

- le mercredi 5 février 2025 sur la **deuxième partie**. Une **motion de censure⁸** a été déposée, en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, le lendemain par Mme Mathilde PANOT et 70 députés. La motion de censure a

¹ M. Thibault Bazin a été élu en remplacement de M. Yannick Neuder, nommé ministre auprès de la ministre du travail, de la santé, de la solidarité et des familles, chargé de la santé et de l'accès aux soins le 23 décembre 2024.

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-soc/l17b0869_rapport-fond

³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Article_88

⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cion-soc/l17cion-soc2425042_compte-rendu#

⁵ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2024-2025/seance-du-lundi-03-fevrier-2025#3616527>

⁶ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0622-n6_motion-censure

⁷ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/694>

⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0622-n7_motion-censure

été **rejetée** par scrutin public¹ lors du vote intervenu le lundi 10 février 2025 (115 voix pour l'adoption) ;

- le lundi 10 février 2025 sur la **troisième partie et sur l'ensemble du texte**. Une **motion de censure**² a été déposée, en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, le jour même par Mme Mathilde PANOT et 73 députés. La motion de censure a été **rejetée** par scrutin public³ (121 voix pour l'adoption) lors du vote intervenu le lundi 12 février 2025.

Le PLFSS pour 2025, modifié par 258 amendements et 4 sous-amendements retenus par le Gouvernement dans le cadre de l'engagement de sa responsabilité, a donc été considéré comme adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Il a été transmis au Sénat le jour même.

VI. L'EXAMEN EN NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT ET SON ADOPTION DÉFINITIVE



En commission :
Les 13 et 17 février 2025

En séance :
Le 17 février 2025

1 jour « inhabituel »

6 h 11 de débat



78
amendements déposés



103 *articles*
dans le PLFSS
définitivement adopté par le
Sénat

Pour la **première fois depuis 1996, un PLFSS a été définitivement adopté après le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il se rapporte.**

Il s'agit également de la **première adoption définitive du PLFSS en nouvelle lecture.**

¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/739>

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/117b0622-n8_motion-censure

³ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/791>

A. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION

La commission des affaires sociales du Sénat a examiné le projet de loi en nouvelle lecture le jeudi 13 février 2025, au lendemain de sa transmission par l'Assemblée nationale.

La commission des affaires sociales a suivi l'avis de Mme Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale, qui estimait « *qu'il est temps que la France se dote d'une LFSS pour 2025* » et a « *proposé au Sénat d'adopter ce texte sans modification* ». Elle a néanmoins « *[déploré] le niveau très élevé du déficit prévu pour 2025 ainsi que l'absence de perspective d'amélioration, le Gouvernement lui-même estimant que la situation devrait continuer à se dégrader d'ici au moins 2028* » et indiqué qu'elle espérait travailler sur ces sujets dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Le lundi 17 février 2025, la commission s'est réunie pour l'examen des amendements déposés pour la séance publique. Elle en a déclaré six irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et donné un avis défavorable sur ceux restant à examiner.

B. UNE ADOPTION DÉFINITIVE EN SÉANCE EN NOUVELLE LECTURE

1. Plus d'une heure et demie de discussion générale

Le Sénat a examiné le projet de loi en nouvelle lecture le lundi 17 février 2025. La discussion générale a duré **1 heure 39**. Le **Gouvernement** s'est exprimé pendant plus de **28 minutes** : un peu plus de 19 minutes en introduction (au cours de laquelle deux ministres ont pris la parole) et un peu plus de 9 minutes à l'issue de la discussion générale (les deux mêmes ministres ont pris la parole). La rapporteure générale de la **commission des affaires sociales** est intervenue pendant presque **9 minutes**. Les **orateurs des groupes** ont quant à eux pris la parole pendant un peu plus d'**1 heure 01**.

Lors des trois précédents examens en nouvelle lecture de PLFSS, les discussions générales avaient été plus courtes (57 minutes en 2023, 1 h 10 en 2022 et presque 59 minutes en 2021). Lors de ces trois exercices, une motion déposée par la commission avait été adoptée à l'issue des interventions des orateurs des groupes, mettant fin à l'examen du texte.

2. Quatre heures trente de discussion des articles et 58 amendements examinés

Le Sénat a ensuite examiné les articles du texte en nouvelle lecture, l'après-midi du 17 février pour une durée de 4 heures et 30 minutes.

78 amendements ont été **déposés** sur le texte, uniquement par les groupes politiques ou des sénateurs, à titre individuel.

9 ont été **retirés avant séance** (2 par le groupe Les Républicains, 3 par le groupe SER, 1 par le groupe UC, 2 par le groupe RDSE et 1 par un sénateur non inscrit). **11** ont été **déclarés irrecevables**, **5** au titre de l'article 40 de la Constitution (1 par le groupe SER, 1 par le groupe UC, 1 par le groupe RDSE et 2 par le groupe CRCE-K) et **6** au titre de l'article 45 de la Constitution, au regard de la règle de l'entonnoir (1 par le groupe Les Républicains, 2 par le groupe SER et 3 par le groupe EST).

58 amendements ont donc été **examinés** en séance publique.

Aucun de ces amendements n'a été adopté.

Le Sénat s'est ensuite prononcé par **scrutin public sur l'ensemble du texte**. Les opérations de vote ont duré 1 minute 43. Le projet de loi a été définitivement adopté par 225 voix contre 104¹. La grande majorité des membres des groupes Les Républicains, Union centriste, Les Indépendants, RDPI ont voté pour (deux sénateurs Les Républicains se sont abstenus, un sénateur centriste s'est abstenu). Les groupes SER, CRCE-K et GEST ont voté contre, de même que 3 des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. S'agissant du groupe RDSE, 13 sénateurs se sont abstenus, 3 ont voté pour et 1 contre.

Il s'agit de la **première adoption définitive d'un PLFSS au stade de la nouvelle lecture**. Lors des précédentes nouvelles lectures, le Sénat avait par trois fois adopté le texte avec modifications ou le plus souvent adopté une motion, le texte étant dans les deux cas définitivement adopté par « dernier mot » à l'Assemblée nationale.

Sort au Sénat des PLFSS examinés en nouvelle lecture depuis 1996

Année d'examen	Sort en nouvelle lecture au Sénat
1997	<i>Rejet par adoption d'une EI</i>
1998	Adoption avec modifications
1999	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2000	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2001	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2011	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2012	<i>Rejet de la 3^e partie entraînant le rejet du texte</i>
2013	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2014	Adoption avec modifications
2015	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2016	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2017	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>
2018	<i>Rejet par adoption d'une QP</i>

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2024/scr2024-195.html>

MM. Gérard LARCHER, Président du Sénat, Dominique THÉOPHILE, Président de séance, Joël GUERRIAU et Stéphane RAVIER n'ont pas pris part au vote. M. Christian BILHAC, Mme Sophie BRIANTE GUILLEMONT, M. Henri CABANEL, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Raphaël DAUBET, Éric GOLD, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Philippe GROSVLET, André GUIOL, Mme Mireille JOUVE, M. Michel MASSET. Mme Guylène PANTEL, M. Olivier RIETMANN, MM. Jean-Yves ROUX et Jean-Marc RUEL se sont abstenus.

2019	Adoption avec modifications
2020	Rejet par adoption d'une QP
2021	Rejet par adoption d'une QP
2022	Rejet par adoption d'une QP
2023	Rejet par adoption d'une QP
2024	Adoption définitive

VII. UNE CENSURE PARTIELLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET UNE PROMULGATION 4 MOIS ET 18 JOURS APRÈS SON DÉPÔT



Saisine du Conseil constitutionnel :
Jeudi 20 février 2025
Décision du Conseil constitutionnel :
Vendredi 28 février 2025

**

Promulgation :
Vendredi 28 février 2025
soit
141 jours
après son dépôt



14 articles censurés
89 articles dans la loi
promulguée
+ 212 % par rapport
au texte déposé
avant censure
+ 170 % par rapport
au texte déposé
après censure



Le Conseil constitutionnel a été saisi dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution par **60 députés**.

Le Conseil constitutionnel a **censuré quatorze articles** : **treize « cavaliers sociaux »**, ainsi que l'article 52 instaurant une pénalité lorsqu'un patient n'honore pas un rendez-vous médical (la « **taxe lapin** »).

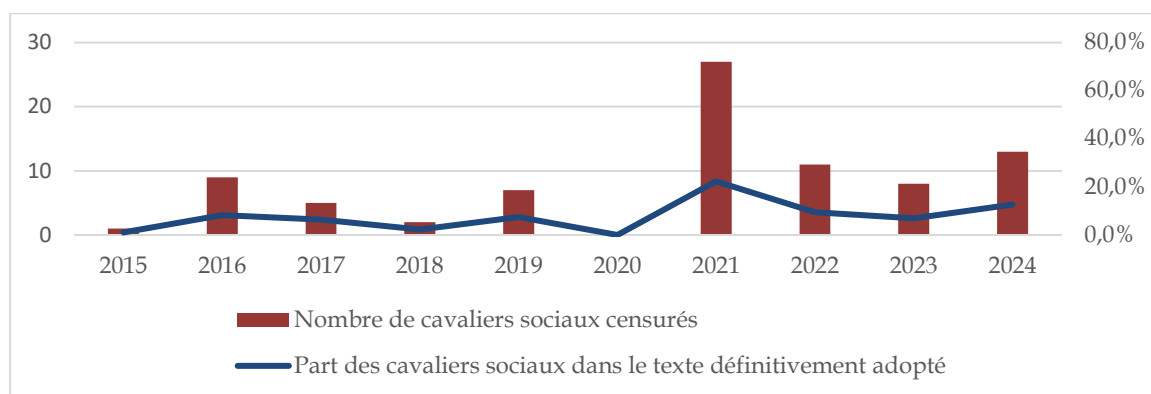
Les éléments d'analyse qui suivent ne portent que sur les questions de procédure ou ayant trait à la qualité de la loi.

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

Le Conseil constitutionnel a interrogé le Gouvernement sur la place de vingt articles en loi de financement de la sécurité sociale. Il a **censuré treize « cavaliers sociaux », dont douze d’office, soit 12,6 % des articles définitivement adoptés. Aucune de ces dispositions censurées ne figurait dans le projet de loi initial**, deux ont été introduites par le Gouvernement en cours de navette, les onze autres étant d’origine sénatoriale.

Le nombre de cavaliers sociaux, tant en valeur qu’en proportion des articles définitivement adoptés, **se situe légèrement en dessous de la moyenne des quatre dernières années.**

Comparaison pluriannuelle des cavaliers sociaux censurés



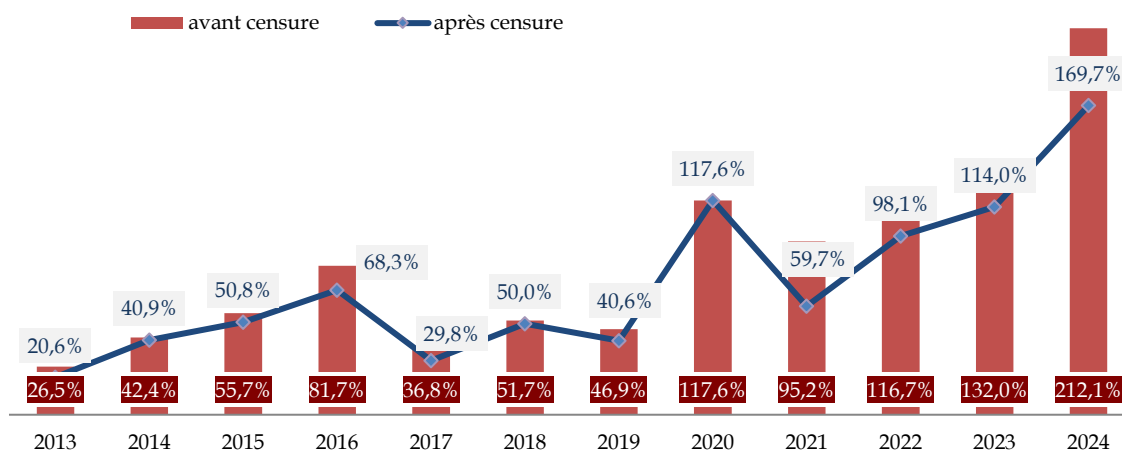
B. UNE PROMULGATION LE 28 FÉVRIER 2025, AU-DELÀ DU DÉLAI CONSTITUTIONNEL DE 50 JOURS, ET UNE INFLATION HISTORIQUE DU NOMBRE D'ARTICLES

La loi a été **promulguée** le jour même de la décision du Conseil constitutionnel, soit **141 jours après son dépôt** et pour la première fois, **au cours de l’année sur laquelle elle porte.**

La **loi promulguée** compte donc, **outre l’article liminaire, 88 articles** (contre 32 au moment de son dépôt). Le PLFSS pour 2025 détient donc ainsi le record depuis dix ans :

- pour la seconde année consécutive, de l’inflation du nombre d’articles entre son dépôt et son adoption définitive (+ 212 % ; 132 % en 2023) ;
- de l’inflation du nombre d’articles entre son dépôt et sa promulgation, après censure du Conseil constitutionnel (+ 169,7 %, + 114 % en 2023, le précédent record datait de 2020, avec 117 %).

Comparaison pluriannuelle de l'inflation du nombre d'articles¹



¹ Les millésimes indiqués dans ce graphique correspondent à l'année d'examen du PLFSS.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 : UN EXAMEN INÉDIT, MARQUÉ PAR LA CENSURE DU GOUVERNEMENT ET DE NOUVEAUX RECORDS

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2025 au Sénat

Durée d'examen : 18 jours de séance, du lundi 25 novembre au mercredi 4 décembre 2024 puis du mercredi 15 janvier au jeudi 23 janvier 2025, 166 h 28 de séance (152 h 22 pour le PLF 2024), dont 3 h 30 de discussion générale (en incluant la motion), 58 h 21 pour l'article liminaire et la première partie, 102 h 22 pour la seconde partie et 2 h 12 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 65, dont l'article liminaire, 41 articles de première partie et 23 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 4 554 (162 de la commission des finances, 55 des commissions saisies pour avis, 285 du Gouvernement, 4 052 des groupes) dont 1 motion

Nombre de sous-amendements déposés : 114 (39 en 2023)

Nombre d'amendements irrecevables : 318, dont 149 sur la première partie et 169 sur la seconde partie

Nombre d'amendements examinés : 3 833, dont 2 011 sur la première partie (dont 1 motion, 22 amendements de seconde délibération) et 1 822 sur la seconde partie (dont 2 amendements de coordination¹)

Nombre d'amendements adoptés : 980, dont 502 sur la première partie et 478 sur la seconde partie

Taux d'adoption des amendements examinés : 25,6 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 31,6 amendements par heure, dont 34,5 pour la première partie et 28,8 pour la seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 182, dont 130 en première partie et 52 en seconde partie

¹ Amendements de coordination portant sur l'article liminaire et l'article d'équilibre, examinés à l'issue de l'examen des articles non rattachés.

I. LA POURSUITE D'AJUSTEMENTS DESTINÉS À AMÉLIORER DES CONDITIONS D'EXAMEN AFFECTÉES CETTE ANNÉE PAR LES CHANGEMENTS DE GOUVERNEMENT

A. UN DÉPÔT HORS DÉLAI DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 1958



Dépôt :
jeudi 10 octobre 2024,
hors délais
constitutionnels



Nombre d'articles :
65

Compte tenu de la nomination du gouvernement de M. Michel BARNIER le 21 septembre 2024, 68 jours après la démission du gouvernement de M. Gabriel ATTAL, le projet de loi de finances (PLF) n'a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale que le **jeudi 10 octobre 2024**.

Il s'agit du **premier projet de loi de finances déposé hors délai**, l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances prévoyant que le PLF est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

En outre, le **délai constitutionnel de 40 jours d'examen en première lecture à l'Assemblée nationale a, en pratique, débuté le dimanche 13 octobre 2024** à 0 heure, le dépôt des documents annexés au projet de loi ayant été enregistré le samedi 12 octobre avec la lettre du Gouvernement récapitulant ces annexes.

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

Le projet de loi de finances pour 2025 a été présenté en Conseil des ministres le jeudi 10 octobre 2024, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale le mardi 12 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 21 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 transmis 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, qui prend effet le lendemain de la transmission, a donc commencé à courir à compter du vendredi 22 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 11 décembre à minuit.

Pour autant, une certaine latitude a été observée cette année, dans la mesure où les explications de vote et le vote sur l'ensemble étaient prévus le jeudi 12 décembre 2024, le délai de 20 jours pouvant être apprécié avec une certaine souplesse tant que le Parlement examine le texte dans le délai global qui lui est imparti.

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 débuté le lundi, contrairement à la pratique observée lors des derniers exercices avec un début d'examen dès le jeudi. Ce décalage s'explique par l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale la semaine précédente, du lundi 18 au samedi 23 novembre.

C. LE MAINTIEN DES AJUSTEMENTS DU CALENDRIER POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS

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

- un temps des groupes lors de la **discussion générale de 2 heures** ;
- **un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion générale sur les missions fixé soit à 1 heure** (pour 14 discussions), **soit à 45 minutes** (pour 12 discussions) ;
- des **temps accordés aux rapporteurs inchangés**, les rapporteurs au fond disposant de 7 minutes lorsque les groupes disposent d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposent de 45 minutes¹, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer 3 minutes chacun.

En outre, pour la troisième année consécutive, **sept jours de séance ont été alloués à l'examen de la première partie**². Cette année, la discussion de la première partie ayant débuté le lundi, les votes de l'article d'équilibre et de la première partie ont été fixés au samedi ou au dimanche selon l'état d'avancement de la discussion.

¹ À l'exception de l'unité de discussion regroupant la mission « transformation et fonction publiques », le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État » et le CAS « pensions » pour laquelle le temps des deux rapporteurs spéciaux a été de 7 minutes pour l'un et de 5 minutes pour l'autre, alors que le temps attribué aux orateurs des groupes était de 45 minutes.

² En 2020, la Conférence des Présidents avait octroyé une première journée supplémentaire pour l'examen de la première partie. Une seconde journée supplémentaire avait été prévue en 2022, en raison notamment d'un changement de périmètre des articles non rattachés, et a ainsi été maintenue depuis.

Concernant la **seconde partie**, comme lors des deux exercices précédents, pour chaque **mission ou bloc de missions**, une **durée maximale prévisionnelle** a été définie en amont sur la base des durées constatées au cours des dernières années et formalisée dans le calendrier du PLF adopté par la Conférence des Présidents. En cas de dépassement de cette durée, la suite de l'examen de la mission pouvait être reportée à la fin de l'ordre du jour de la semaine¹.

D. UN EXAMEN SCINDÉ EN DEUX TEMPS DU FAIT DE LA CENSURE DU GOUVERNEMENT

1. Un ajournement des travaux du Sénat intervenu au cours de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Fait inédit sous la Ve République, **l'examen du projet de loi de finances par le Sénat a été interrompu compte tenu de l'adoption d'une motion de censure contre le Gouvernement.**

Le mercredi 4 décembre 2024 à 20 h 25, l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure, déposée par 185 députés, membres des quatre groupes membres de l'intergroupe Nouveau Front Populaire (NFP) consécutivement à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

Au moment de l'adoption de la motion de censure, le Sénat siégeait pour examiner la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Quelques minutes après l'adoption de la motion de censure, le président de séance a annoncé cette censure et précisé que, conformément à l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre devait remettre la démission de son gouvernement au Président de la République. En conséquence, le président de séance a annoncé l'ajournement des travaux et que la Conférence des Présidents fixerait la date de reprise des travaux du Sénat.

Par conséquent, la discussion du projet de loi de finances pour 2025 s'est interrompue lors du dixième jour de son examen.

Il restait à ce moment précis 7 jours de discussion :

- pour procéder à l'examen de 17 missions et achever celui de 4 missions et articles rattachés en partie reportés ;
- pour l'examen des articles non rattachés ;
- pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte.

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

2. L'examen puis l'adoption conforme d'un projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la LOLF

Devant le constat que le projet de loi de finances ne pouvait être adopté avant le 31 décembre, Mme Nathalie DELATTRE, ministre auprès du Premier ministre, chargée des relations avec le Parlement, a demandé lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 11 décembre 2024 l'inscription d'un **projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la LOLF** à l'ordre du jour du mercredi 18 décembre 2024.

Saisi le 6 décembre 2024 par le Premier ministre d'une demande d'avis sur l'interprétation de l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Conseil d'État a estimé qu'un gouvernement démissionnaire pouvait délibérer d'un projet de loi spéciale et le soumettre au Parlement¹.

La Conférence des Présidents a pris acte de cette inscription à l'ordre du jour et fixé un délai limite pour le dépôt des amendements au mardi 17 décembre à 18 heures. 5 amendements ont été déposés sur ce texte. 4 d'entre eux ont été déclarés irrecevables au titre de la LOLF et le dernier a été rejeté en séance. Le texte a été adopté conforme, à l'unanimité, et la loi spéciale a ainsi pu être promulguée le 20 décembre 2024.

3. Une reprise de l'examen du projet de loi de finances à compter du mercredi 15 janvier

Un nouveau Premier ministre, M. François BAYROU, a été nommé le 13 décembre 2024 et a formé un gouvernement le 23 décembre.

Le nouveau Gouvernement ayant fait le choix de poursuivre l'examen du projet de loi de finances, la Conférence des Présidents, réunie le mercredi 8 janvier 2025, a acté :

- la reprise de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 du mercredi 15 janvier au jeudi 23 janvier 2025 ;
- l'ouverture du samedi 18 janvier, compte tenu du nombre de missions restant à examiner, du nombre d'amendements déjà déposés sur certaines missions et de missions déjà reportées ;
- l'ajout de 2 heures à la durée maximale prévisionnelle de la mission « Outre-mer », ainsi portée de 4 à 6 heures, compte tenu du nombre d'amendements déposés et de l'actualité marquée par la situation à Mayotte après le passage du cyclone Chido ainsi que par la situation en Nouvelle-Calédonie. Parallèlement, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » a vu son temps alloué réduit de 30 minutes en raison du faible nombre d'amendements restant à examiner ;

¹ Conseil d'État, avis n° 409081 du 9 décembre 2024.

- la non réouverture des délais limites pour le dépôt des amendements et l'ajout de signataires qui avaient été échus avant la censure du Gouvernement le 4 décembre 2024. Dans les autres cas, les délais limites ont été rouverts.

La discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 2025 a ainsi repris le mercredi 15 janvier 2025 à 17 heures 50, avec l'examen de la mission « Outre-mer » - les amendements restants sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », discutée au moment de l'ajournement des travaux, ayant été examinés le lendemain.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE TOUJOURS PLUS DENSE

À l'instar du projet de loi de finances pour 2024 et des exercices précédents, l'examen du projet de loi de finances pour 2025 a été une nouvelle fois marqué par de nombreux records, notamment en termes d'amendements et de durée de la discussion.

Ces records ont contraint le Sénat à siéger 18 jours, dont deux samedis ainsi qu'un dimanche.

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

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021
Discussion générale et première partie	61 h 52 (21 h 52 le soir dont 7 h 35 après minuit)	63 h 45 (20 h 21 le soir dont 6 h 57 après minuit)	60 h 31 (19 h 05 le soir dont 7 h 35 après minuit)	20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit)	46 h 19 (11 h 34 le soir dont 1 h 51 après minuit)
Missions et articles rattachés	100 h 10 (31 h 17 le soir dont 6 h 47 après minuit)	82 h 19 (20 h 42 le soir dont 3 h 09 après minuit)	77 h 31 (24 h 32 le soir dont 7 h 50 après minuit)	-	85 h 26 (24 h 11 le soir dont 5 h 26 après minuit)
Articles non rattachés, coordination, seconde délibération	2 h 12 (2 h 12 le soir dont 2 h 12 après minuit)	4 h 06 (3 h 36 le soir dont 1 h 08 après minuit)	4 h 05 (4 h 04 le soir dont 1 h 35 après minuit)	-	18 h 11 (4 h 28 le soir)
Explications de vote et vote sur l'ensemble	2 h 12	2 h 11	2 h 09	-	1 h 14 (pas de vote à la tribune en raison de la crise sanitaire)

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021
Total	166 h 28 (55 h 15 le soir dont 16 h 34 après minuit) (18 jours dont 2 samedis et 1 dimanche)	152 h 22 (44 h 40 le soir dont 11 h 14 après minuit) (17 jours dont 2 samedis et 1 dimanche)	144 h 17 (49 h 51 le soir dont 17 h 00 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)	20 h 51 (3 h 48 le soir dont 1 h 19 après minuit) (4 jours)	151 h 10 (40 h 13 le soir dont 7 h 17 après minuit) (17 jours dont 3 samedis)

A. UNE DURÉE D'EXAMEN RECORD ET UNE FORTE INFLATION DU NOMBRE D'AMENDEMENTS QUI SE CONFIRME D'ANNÉE EN ANNÉE

1. Une nette réduction du nombre d'articles transmis en raison du rejet, inédit depuis 1958, par l'Assemblée nationale en première lecture de la première partie du PLF

Sans compter l'article liminaire, le texte déposé par le Gouvernement comportait **64 articles** contre 59 articles en 2023, 47 en 2022 et 48 en 2021.

Fait remarquable et inédit sous la Ve République, **l'Assemblée nationale a rejeté, en première lecture, la première partie du projet de loi de finances pour 2025** le mardi 12 novembre 2024. Par conséquent, la seconde partie n'a pas été examinée à l'Assemblée nationale et c'est le texte déposé par le Gouvernement qui a été transmis au Sénat.

Cela a entraîné une nette réduction du nombre d'articles dans le texte transmis au Sénat (65 articles en comptant l'article liminaire contre 235 en 2023 et 179 en 2022), l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale ayant coïncidé lors des derniers exercices avec une forte inflation du nombre d'articles.

2. Un nombre d'amendements qui ne cesse d'atteindre de nouveaux records exercice après exercice

Comme les PLF pour 2024 et pour 2023, le projet de **loi de finances pour 2025** a donné lieu à l'établissement d'un nouveau **record du nombre d'amendements**.

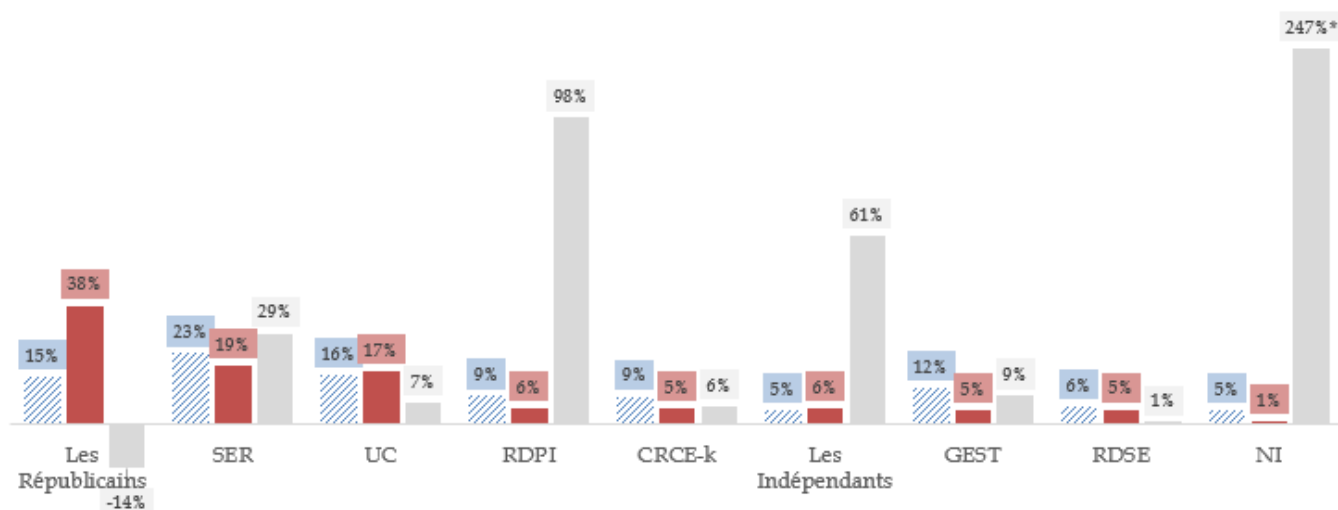
Avec **4 554 amendements déposés (dont une motion)**, il s'agit du septième record consécutif, en excluant l'année 2021 marquée par le rejet de la première partie, avec une très forte progression de **+ 21,1 %** par rapport au PLF pour 2024 (+ 50 % en deux ans).

Évolution du nombre d'amendements en première lecture au Sénat

Examen en première lecture du...	Amendements			
	déposés	irrecevables	examinés	adoptés
PLF 2025	4 554	318	3 833	980
PLF 2024	3 760	281	3 191	707
PLF 2023	3 037	264	2 545	605
PLF 2022	879	128	602	93
PLF 2021	2 749	324	2 216	599
PLF 2020	2 465	297	2 018	686
PLF 2019	2 029	204	1 715	564
PLF 2018	1 363	154	1 120	318
PLF 2016	967	95	816	291
PLF 2015	899	83	714	217

Ces **records** confirment la tendance à une **hausse exponentielle** du nombre d'amendements déposés depuis près de dix ans – ce nombre ayant été **multiplié par 5** depuis 2014.

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



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

■ Part du groupe dans les effectifs du Sénat

■ Evolution du nombre d'amendements par rapport à l'examen du PLF pour 2024

* Barre tronquée pour limiter l'effet de tassement du graphique

À l'exception du groupe Les Républicains, tous les groupes ont déposé davantage d'amendements que lors du précédent PLF, allant jusqu'à + 247 % pour les non-inscrits, + 98 % pour le RDPI et + 61 % pour le groupe Les Indépendants. En outre, le nombre d'amendements déposés par les commissions a diminué de 9,6 % (passant de 240 à 217), quand le nombre d'amendements déposés par le Gouvernement a été multiplié par plus de trois (+ 231 %, passant de 86 à 285).

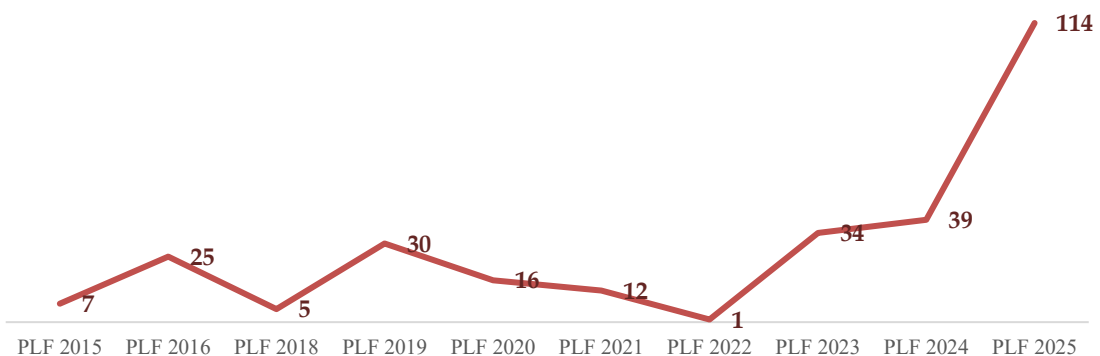
Le nombre d'amendements **examinés** a également été en très forte hausse, consacrant un nouveau record avec **3 833 amendements** contre 3 191 pour le PLF pour 2024.

En revanche, si le nombre d'**amendements adoptés** connaît une **nette hausse en valeur absolue, cette hausse est moindre en valeur relative bien que non négligeable cette année**. Avec 980 amendements adoptés cette année (contre 707 pour le PLF pour 2024), le **taux d'adoption** passe de 22 % à **25,6 %** entre 2023 et 2024.

Une très forte hausse du nombre de sous-amendements déposés

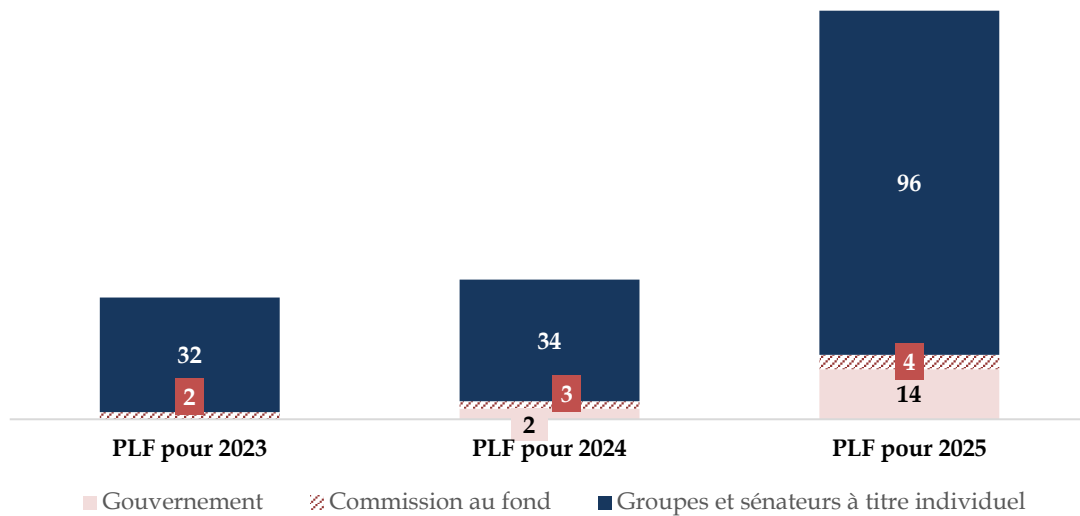
L'examen du PLF pour 2025 a été marqué par une augmentation très nette du nombre de sous-amendements déposés, dépassant très largement le record établi l'an dernier (114 sous-amendements contre 39).

Evolution du nombre de sous-amendements déposés



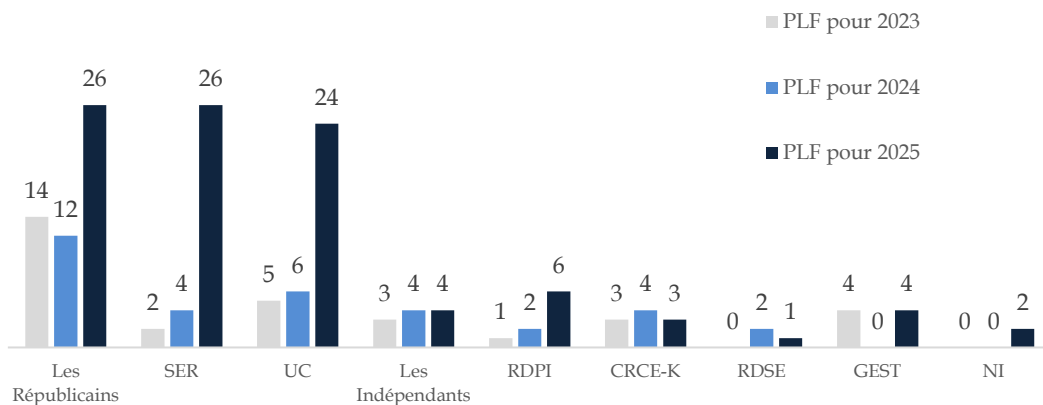
Cette forte augmentation constatée en 2024-2025 est principalement du fait des sénateurs déposant à titre individuel ou au nom de leur groupe : 96 sous-amendements ont été déposés par les groupes (contre 34 en 2023, 32 en 2022). Cependant, la plus forte augmentation en proportion résulte du Gouvernement (14 sous-amendements déposés contre 3 en 2023 et aucun en 2022). La commission saisie au fond n'a, comme à l'accoutumée, déposé que peu de sous-amendements (4 en 2024-2025 contre 2 pour chacun des deux exercices précédents).

Nombre de sous-amendements par catégorie de déposant

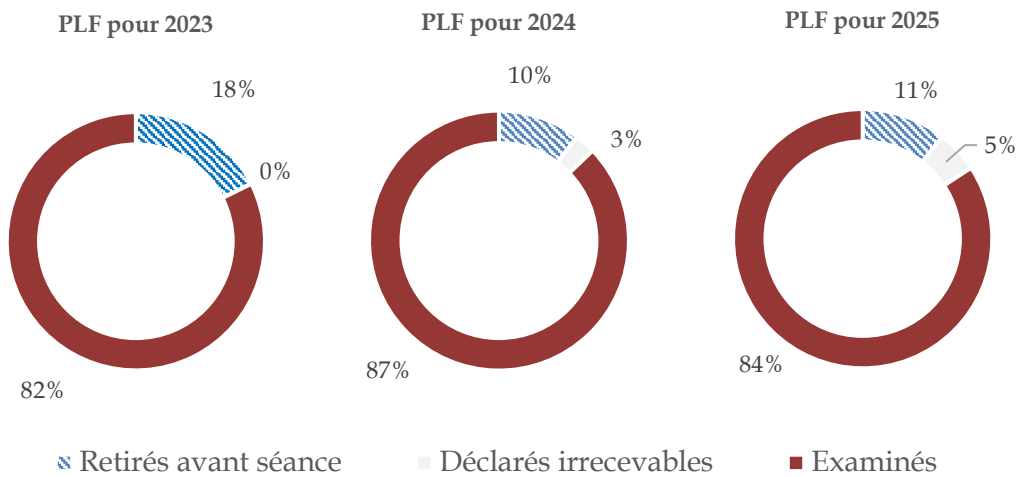


Parmi les sous-amendements déposés par les groupes, 26 ont été déposés par les membres du groupe Les Républicains, 26 par les membres du groupe SER, 24 par le groupe UC, 6 par le groupe RDPI, 4 par le groupe Les Indépendants, 4 par le GEST, 3 par le groupe CRCE-K, 2 par les non-inscrits et 1 par le groupe RDSE :

Répartition des sous-amendements déposés par les groupes

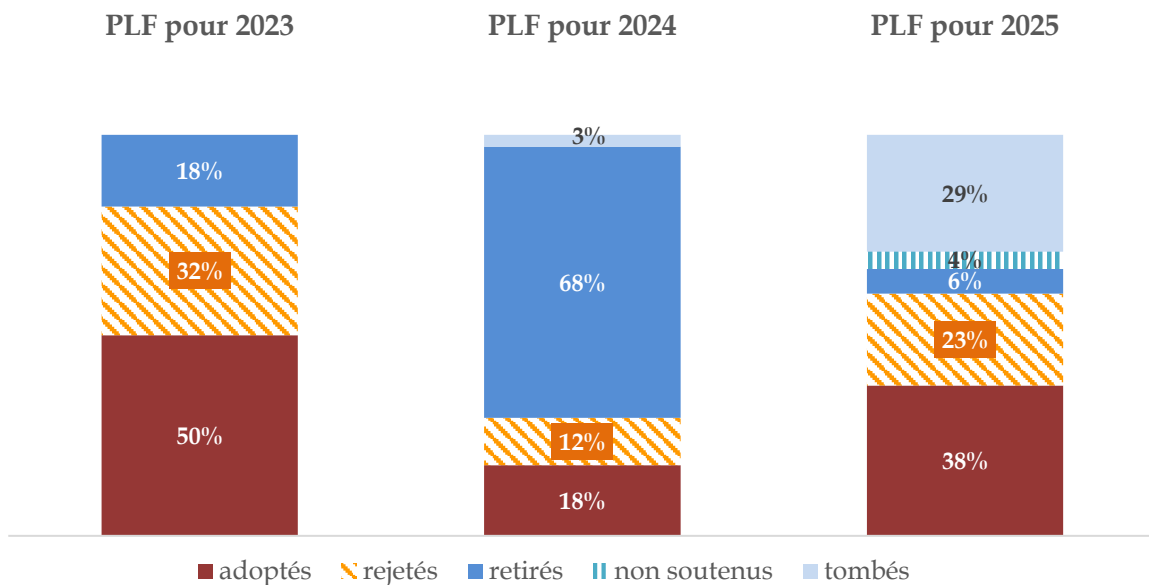


La majorité de ces sous-amendements (84 %) ont été examinés en séance, dans une proportion assez similaire aux deux précédents exercices (respectivement 82 % et 87 %) :



Enfin, la part de sous-amendements adoptés (38 %) est en hausse par rapport à 2023 (92 %) mais en baisse par rapport à 2022 (69 %) :

Sort des sous-amendements examinés



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

La durée de discussion s'est établie à **166 h 28** sur **18 jours de séance** dont deux samedis et un dimanche (contre 152 h 22 sur 17 jours de séance dont deux samedis et un dimanche pour l'examen du PLF pour 2024).

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

B. UNE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE DANS DES CONDITIONS RELATIVEMENT SATISFAISANTES MALGRÉ UN GRAND NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS

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

Durée d'examen : 61 h 53, dont 3 h 31 pour la discussion générale et la motion et 58 h 21 pour l'examen des articles (56 h 38 consacrées à l'examen des articles, dont l'article liminaire, 1 h 12 à la seconde délibération et 30 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 41, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 2 322 (en incluant la motion et la seconde délibération) (2 302 au PLF pour 2024, 1 747 au PLF pour 2023, 787 au PLF pour 2022, 1 256 au PLF pour 2021, 1 265 au PLF pour 2020, 1 027 au PLF pour 2019, 638 au PLF pour 2018)

Nombre d'amendements examinés : 2 011 (2 007 lors du PLF pour 2024, 1 498 lors du PLF pour 2023, 601 lors du PLF pour 2022, 1 015 lors du PLF pour 2021, 1 019 lors du PLF pour 2020, 880 lors du PLF pour 2019, 514 lors du PLF pour 2018)

Nombre d'amendements adoptés : 502 (411 dans le PLF pour 2024, 343 dans le PLF pour 2023, 93 dans le PLF pour 2022, 246 dans le PLF pour 2021, 325 dans le PLF pour 2020, 261 dans le PLF pour 2019, 141 dans le PLF pour 2018)

Taux d'adoption des amendements examinés : 25 % (20,5 % l'an passé)

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 34,5 amendements par heure (33,9 au cours de l'examen du PLF pour 2024, 27,1 pour le PLF pour 2023, 39,2 pour l'examen du PLF pour 2022, 24,9 pour l'examen du PLF pour 2021, 28,6 pour l'examen du PLF pour 2020)

Nombre d'articles additionnels introduits : 130

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

a) Une première partie dont le nombre d'articles n'a pas évolué entre le texte déposé et le texte transmis, compte tenu du rejet inédit de la première partie par l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2025 comptait, au moment de son dépôt, 41 articles, hors article liminaire, soit 7 de plus que l'année précédente.

Contrairement aux exercices précédents où l'Assemblée nationale avait inséré de nombreux articles au sein de la première partie (+ 338 % pour le PLF pour 2024 ; + 323 % pour le PLF pour 2023), l'Assemblée nationale a cette année rejeté la première partie du PLF pour 2025 le mardi 12 novembre 2024.

Ce rejet – une première sous la V^e République – a ainsi abouti à transmettre au Sénat le texte déposé initialement sur le bureau de l'Assemblée nationale. Par conséquent, le nombre d'articles de la première partie (41) était lors de cet examen nettement inférieur à celui des précédents exercices (149 pour le PLF pour 2024 ; 110 pour le PLF pour 2023).

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

Alors que les derniers projets de loi de finances avaient déjà établi des records (2 302 amendements déposés et 2 007 examinés pour le PLF pour 2024 ; 1 747 amendements déposés et 1 498 examinés pour le PLF pour 2023), le projet de loi de finances pour 2025 établit un **nouveau record consécutif** du nombre d'amendements sur la première partie avec **2 322 amendements déposés**, dont **2 011 examinés**. Ces chiffres restent similaires à ceux observés l'an passé, confirmant la hausse exponentielle du nombre d'amendements depuis plusieurs années.

Parmi ces 2 322 amendements déposés, **149** ont été déclarés **irrecevables** (contre 156 pour le PLF 2023) – **58** au titre de l'article 40 de la Constitution et **91** au titre de la loi organique relative aux lois de finances (contre respectivement 50 et 106 pour le PLF pour 2024). On note une nouvelle **baisse du taux d'irrecevabilité** des amendements à l'occasion du PLF pour 2025, ce taux s'établissant à 6,4 % contre 6,8 % pour le PLF pour 2024, 7,8 % pour le PLF pour 2023 et 16,3 % pour le PLF pour 2022. En outre, les **irrecevabilités au titre de l'article 40 de la Constitution** représentent de nouveau une part substantielle, et par ailleurs croissante, du total des irrecevabilités (39 % contre 32 % en 2023, 31 % en 2022, 13 % en 2021 et 14 % en 2020). Enfin, **162** amendements ont été retirés avant la séance (139 pour le PLF 2024).

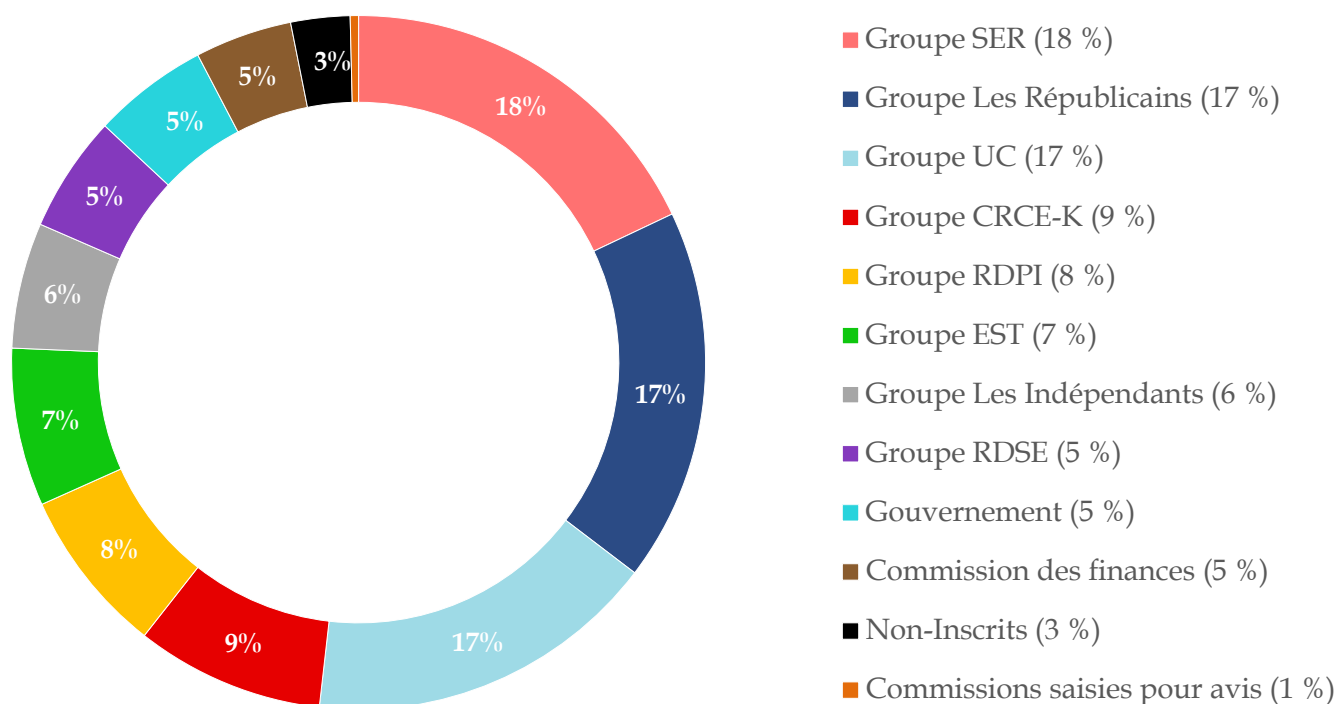
Auteur	Amendements sur la première partie (en incluant une motion et les amendements de seconde délibération)					
	Déposés	Irrecevables	Taux d'irrecevabilité ¹	Retirés avant séance	Examinés ²	Adoptés
Gouvernement	125	0	0 %	13	112	89
Commission des finances	105	0	0 %	0	105	100
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	9	0	0 %	0	9	7

¹ Par rapport au nombre d'amendements déposés.

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

Auteur	Amendements sur la première partie (en incluant une motion et les amendements de seconde délibération)					
	Déposés	Irrecevables	Taux d'irrecevabilité ¹	Retirés avant séance	Examinés ²	Adoptés
Les Républicains	404	32	7,9 %	36	336	85
SER	417	37	8,9 %	35	345	51
UC	382	19	5 %	39	324	72
RDPI	179	12	6,7 %	17	150	26
CRCE-K	204	9	4,4 %	4	191	26
Les Indépendants	136	7	5,1 %	0	129	26
GEST	171	17	9,9 %	9	145	6
RDSE	126	5	4 %	7	114	14
Non-Inscrits	64	11	17,2 %	2	51	0
Sous-total groupes	2 083	149	7,2 %	149	1 785	305
Total	2 322	149	6,4 %	162	2 011	502

Répartition par auteur des amendements déposés sur la première partie



c) Le maintien d'une durée importante consacrée à l'examen de la première partie et une nouvelle accélération du rythme d'examen des amendements

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2025 ont duré **61 h 53**, dont 21 h 45 le soir et la nuit, dans la continuité des deux exercices précédents qui avaient été marqués par une hausse significative de cette durée d'examen, en raison notamment d'un changement de périmètre des articles non rattachés.

Durée de la discussion de la « première partie »

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Première partie dont discussion générale	61 h 53	63 h 45	60 h 31	20 h 51	46 h 19	41 h 10	42 h 28	31 h 09

Le nombre d'amendements examinés ayant atteint un nouveau record, le « braquet », de **34,5 amendements à l'heure**, dépasse sensiblement la moyenne observée des dernières années (33,9 en 2023, 27,1 en 2022, 24,9 en 2020 et 28,6 en 2019), exception faite de l'année 2021 (39,2), alors même que contrairement aux années précédentes, le début de l'examen a eu lieu un lundi et un mardi.

2. Un certain regain du taux d'adoption des amendements

Si le **taux d'adoption** des amendements examinés (**25 %**) sur la première partie progresse par rapport à l'exercice précédent (20,5 %), la baisse sensible observée depuis le PLF pour 2021 se confirme, ce taux étant jusqu'alors d'environ 30 %.

Taux d'adoption des amendements examinés

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Taux d'adoption (première partie et article liminaire)	25 %	20,5 %	22,9 %	15,5 %	24,2 %	31,9 %	29,6 %	27,4 %

**Nombre d'amendements déposés, examinés et adoptés sur la première partie
(motion et seconde délibération incluses)**

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Déposés	2 322	2 302	1 747	787	1 256	1 265	1 024	639
<i>Commission des finances</i>	105	96	58	22	33	106	62	40
<i>Commission saisie pour avis</i>	9	20	12	11	7	10	5	2
<i>Groupes</i>	2 083	2 157	1 662	747	1 199	1 124	904	579
<i>Gouvernement</i>	125	29	15	7	17	25	53	18
Examinés	2 011	2 007	1 498	601	1 015	1 019	877	515
Adoptés	502	411	343	93	246	325	258	141
<i>Commission des finances</i>	100	91	55	22	30	95	56	35
<i>Commission saisie pour avis</i>	7	11	8	6	3	5	2	-
<i>Groupes</i>	306	290	266	65	202	209	166	89
<i>Gouvernement</i>	89	19	14	-	11	16	34	17

Le taux d'adoption des amendements présentés par le Gouvernement cette année (**79 %**) est sensiblement supérieur à celui observé lors de l'examen de la première partie du PLF pour 2024 (66 %).

S'agissant des **105 amendements** déposés par la **commission des finances**, **100 ont été adoptés**, dont 17 contre l'avis du Gouvernement. Quatre amendements ont été retirés en séance. Les amendements de la commission des finances ont représenté **19,9 % des amendements adoptés** contre 22,1% en 2023, 16 % en 2022, 23,7 % en 2021 et 12,2 % en 2020.

Sur les 9 amendements des **commissions saisies pour avis** – uniquement la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en l'espèce –, 2 amendements ont été rejetés et 7 ont été adoptés, dont 2 contre l'avis de la commission des finances.

Concernant le taux d'adoption par **groupe**, ont été adoptés 85 amendements du groupe Les Républicains (soit un taux d'adoption de 25,3 %, **plus fort taux d'adoption des amendements examinés**), 51 amendements du groupe SER (14,8 %), 72 amendements du groupe UC (22,2 %), 26 amendements du groupe RDPI (17,3 %), 26 amendements du groupe CRCE-K (13,6 %), 26 amendements du groupe Les Indépendants (20,2 %), 6 amendements du GEST (**4,1 %, soit le plus faible taux d'adoption des amendements examinés**) et 14 amendements du groupe RDSE (12,3 %).

Au total, **85 amendements** ont été **adoptés contre l'avis de la commission des finances** (soit **16,9 %** des amendements adoptés, contre 15,1 % en 2023, 18,1 % en 2022, 22,6 % en 2021 et 16,7 % en 2020). En revanche, 40,4 % des amendements ont été adoptés contre l'avis du Gouvernement (203 amendements sur 502 adoptés).

3. L'adoption de la première partie au terme d'une seconde délibération d'ampleur

a) Le vote de l'article d'équilibre au terme d'une seconde délibération d'ampleur demandée par le Gouvernement et la commission qui a été critiquée par les groupes de l'opposition

À l'ouverture de la séance du dimanche 1^{er} décembre à 15 heures, le Sénat en était parvenu à l'examen de l'article d'équilibre et de l'état A sur les voies et moyens. Le Gouvernement a présenté un amendement n° I-2295 visant à actualiser l'article d'équilibre pour tenir compte des votes intervenus au Sénat. Pour sa part, le rapporteur général a déposé un amendement n° I-2297 au nom de la commission des finances, visant à insérer au sein de l'article d'équilibre une clause précisant que les éventuels surplus de recettes fiscales constatés en cours d'année par rapport aux prévisions des lois de finances seront affectés à la réduction du déficit. Si le Gouvernement a émis un avis défavorable sur cet amendement, le Sénat l'a toutefois adopté, tout comme l'amendement n° I-2295.

Puis l'ensemble constitué de l'article d'équilibre et de l'état A annexé a été adopté.

S'en sont suivies deux demandes de **seconde délibération**. Le rapporteur général de la commission des finances a demandé une seconde délibération au nom de la commission sur 6 articles (2 *ter*, 9 *bis*, 14 *bis*, 24 *bis*, 26 *quater* et 30 *bis*). Cette seconde délibération étant de droit, elle a été ordonnée.

Puis, M. Laurent SAINT-MARTIN, ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics, a lui aussi demandé qu'il soit procédé à une seconde délibération sur 20 articles (3 *ter*, 3 *decies*, 7, 9 *bis*, 10, 10 *duodecies*, 11 *bis*, 11 *ter*, 11 *sexies*, 11 *septies*, 14 *bis*, 14 *quater*, 17 *bis*, 17 *ter*, 17 *quater*, 19 *ter*, 24 *quinquies*, 26, 31 *ter*, 40) et par voie de conséquence de l'article liminaire et de l'article d'équilibre. Cette seconde délibération étant également de droit, elle a été ordonnée.

Afin que la commission des finances puisse se réunir, la séance a été reprise une heure après, à 16 heures 25. **Quatre rappels au Règlement** ont été demandés par MM. Thierry COZIC (Socialiste, Écologiste et Républicain), Grégory BLANC (Écologiste – Solidarité et Territoires), Pascal SAVOLDELLI (Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky) et Christian BILHAC (Rassemblement Démocratique et Social Européen) pour dénoncer une seconde délibération d'ampleur demandée par le Gouvernement.

À la suite de ceux-ci, les sénateurs des groupes SER, CRCE-K et GEST ont quitté l'hémicycle en guise de protestation. M. Jean-Baptiste LEMOYNE (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) a ensuite fait un rappel au Règlement pour rappeler qu'il était fréquent que le Gouvernement demande une seconde délibération au terme de la discussion de la première partie. Au cours de la séance du soir de la veille, le samedi 30 novembre 2024, trois rappels au Règlement avaient déjà été prononcés par des sénateurs de groupes de l'opposition, MM. Thierry COZIC, Pascal SAVOLDELLI et Grégory BLANC pour s'insurger de la rumeur selon laquelle le Gouvernement préparerait une demande de seconde délibération d'ampleur, concernant des dizaines d'articles. Ils invoquaient notamment l'atteinte à la sincérité des débats.

Il a ensuite été procédé aux **secondes délibérations**, le vote de chacun des 27 amendements de seconde délibération (n^{os} A-1 à A-27) donnant lieu à un scrutin public à la demande du groupe Les Républicains. Ces amendements ont été adoptés.

b) L'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2025

Une fois l'article d'équilibre et l'article liminaire adoptés pour tirer les conséquences de la seconde délibération, se sont ensuite ouvertes les explications de vote à raison de 5 minutes et d'un seul orateur par groupe ainsi que de 3 minutes pour l'orateur des sénateurs non-inscrits.

Après les explications de vote d'une durée de **30 minutes**, un **scrutin public ordinaire** a été organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement. Au terme de ce scrutin, la première partie du PLF a été adoptée par 200 voix pour¹.

Fait remarquable cette année, les trois groupes de l'opposition (SER, CRCE-K et GEST) n'ont pas pris part au vote, ayant quitté l'hémicycle en protestation contre les demandes de seconde délibération.

La première partie a été adoptée à 18 h 15, un dimanche, alors que la fin de son examen intervient traditionnellement le jeudi, en raison du calendrier modifié du PLF de cette année.

¹ **200** sénateurs ont voté **pour** (121 Les Républicains, 57 UC, 19 Les Indépendants et 3 RDSE). **15** sénateurs ont voté **contre** (7 Les Républicains, 3 RDSE, 3 non-inscrits, 1 Les Indépendants, 1 RDPI). Enfin, **30** sénateurs se sont **abstenus** (17 Les Indépendants, 10 RDSE et 3 UC).

**C. UN EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE MARQUÉ PAR UNE HAUSSE
CONSIDÉRABLE DU NOMBRE D'AMENDEMENTS ET DES AJUSTEMENTS
CONSÉCUTIFS À LA CENSURE DU GOUVERNEMENT**

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 102 h 22 (dont 100 h 10 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 2 h 00 pour les articles non rattachés et 11 minutes de coordination) et 2 h 12 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 23, dont 5 articles rattachés et 18 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 2 232 (1 456 au PLF pour 2024, 1 290 au PLF pour 2023, 1 493 au PLF pour 2021, 1 200 au PLF pour 2020, 1 000 au PLF pour 2019, 723 au PLF pour 2018), dont 2 110 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 120 sur les articles non rattachés et 2 amendements de coordination

Nombre d'amendements examinés : 1 822 (1 184 au PLF pour 2024, 1 047 au PLF pour 2023, 1 201 au PLF pour 2021, 999 au PLF pour 2020, 835 au PLF pour 2019, 605 au PLF pour 2018), dont 1 756 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 64 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements adoptés : 478 (296 au PLF pour 2024, 262 au PLF pour 2023, 353 au PLF pour 2021, 362 au PLF pour 2020, 301 au PLF pour 2019, 177 au PLF pour 2018), dont 453 sur les crédits des missions et les articles rattachés, 23 sur les articles non rattachés

Taux d'adoption des amendements examinés : 26,2 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 28,8 amendements par heure (23,2 au cours de l'examen du PLF pour 2024, 23,4 pour le PLF pour 2023, 24,9 pour le PLF pour 2021 et 28,6 pour le PLF pour 2020)

Nombre d'articles nouveaux introduits : 52

1. Une nouvelle hausse significative de la durée de discussion des missions et des articles rattachés

a) Une certaine stabilité du schéma initial de discussion

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 6 novembre 2024, le Président de la commission des finances a annoncé divers aménagements relatifs à l'examen des missions, dans la continuité de ceux déjà mis en œuvre lors de l'exercice précédent :

- expérimentées pour la première fois à l'occasion du PLF pour 2023, les recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat – à savoir la mise en place pour chaque mission ou bloc de missions d'une durée maximale prévisionnelle et la possibilité de reporter la suite de l'examen de cette mission pour éviter de pénaliser les missions suivantes – ont été de nouveau reconduites pour l'examen de ce projet de loi de finances pour 2025 ;

- le samedi 7 décembre a été ouvert d'office, avec l'inscription de plusieurs missions, au-delà de celles qui auraient pu y être reportées ; en contrepartie, des temps de marge plus longs ont été prévus permettant des ajustements au jour le jour en fonction du nombre d'amendements ;
- le principe d'un délai limite pour le dépôt des amendements portant sur les missions et les articles rattachés au plus tard le troisième jour précédant l'examen des missions. Ainsi, ce délai permet d'adapter le cas échéant le temps de discussion pour certaines missions dont le nombre d'amendements déposés est plus important que prévu, tout en conservant le principe d'une durée maximale prévisionnelle.
- une attention particulière a de nouveau été portée sur les missions qui suscitent traditionnellement de nombreux débats. Par exemple, la mission « Agriculture » a été positionnée le vendredi 6 décembre, permettant ainsi un éventuel dépassement, sur la nuit, sans pénaliser les autres missions ni conduire à un report.

Le projet de loi de finances pour 2025 comptait **33 missions** au sein du budget général et 14 hors de celui-ci (2 budgets annexes et 12 comptes spéciaux). Sa structure était ainsi identique à celle du PLF pour 2024. **Le nombre « d'unités de discussion » était également de 26 l'an passé.**

Quant au **nombre de rapporteurs pour avis sur la seconde partie, il est passé de 76 à 75.**

La durée prévue pour l'examen de l'ensemble de ces missions était fixée à 83 heures (contre 79 h 45 en 2023 et 75 h 30 en 2022).

b) Un très net creusement de l'écart entre la durée programmée et la durée effective des débats

- (1) Un dépassement conséquent du temps imparti à l'examen des missions, conduisant au report de cinq missions

La durée effective de la discussion consacrée aux crédits des missions et des articles rattachés s'est élevée cette année à **102 h 10**, soit une durée très largement supérieure à celle constatée en 2023 (82 h 19). Alors que la durée maximale prévisionnelle avait été globalement respectée lors des précédents exercices – un écart de 2 heures 34 ayant été constaté l'an passé –, l'augmentation conséquente du nombre d'amendements sur la seconde partie a conduit à dépasser de manière très significative la durée maximale prévisionnelle d'examen, à hauteur de 19 heures 10.

Alors que seules deux missions avaient connu un dépassement de leur durée maximale prévisionnelle d'examen supérieur ou égal à une heure l'an dernier (les missions « Écologie » (+1 h 17) et « Outre-mer » (+ 1 heure)), **six missions ont cette année dépassé ce seuil**, et de manière plus conséquente :

- Enseignement scolaire : + 2 h 29 ;
- Travail, emploi et administrations des ministères sociaux : + 2 h 59 ;
- Outre-mer : + 1 h 55¹ ;
- Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : + 2 h 21 ;
- Cohésion des territoires : + 2 h 22 ;
- Direction de l'action du Gouvernement : + 1 h 43.

Par ailleurs, **trois missions ont bénéficié d'un temps d'examen supplémentaire accordé par le président de séance** en accord avec la commission des finances : « Action extérieure de l'État » (+ 30 minutes) ; « Pouvoirs publics » (+ 1 heure) ; « Cohésion des territoires » (+ 1 heure et 15 minutes). En outre, comme à l'accoutumée, une certaine souplesse a été observée, en permettant des dépassements, de l'ordre de quelques minutes, de la durée maximale prévisionnelle d'examen de certaines missions pour éviter de les reporter.

En revanche, à l'instar des deux exercices précédents, la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », qui connaissait traditionnellement le dépassement le plus important, a vu sa durée d'examen respectée, avec 1 heure et 1 minute d'avance par rapport à la durée maximale prévisionnelle initialement définie² (7 h 29 d'examen au lieu de 8 h 30).

Compte tenu de ces dépassements significatifs des durées maximales prévisionnelles de plusieurs missions, un plus grand nombre de missions a vu son examen suspendu pour être reporté. En effet, alors que seule une mission avait vu son examen reporté l'an dernier (la mission « Outre-mer »), **5 missions ont été reportées** cette année pour dépassement de la durée maximale prévisionnelle, principalement en raison de la très forte augmentation du nombre d'amendements sur la seconde partie :

- la mission « Économie » ;
- la mission « Enseignement scolaire » ;
- la mission « Cohésion des territoires » ;
- la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ;
- la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

¹ Ce dépassement est calculé par rapport à la durée maximale prévisionnelle initialement fixée par la Conférence des Présidents pour la mission « Outre-mer » (4 heures), qui a décidé lors de sa réunion du 8 janvier 2025 de porter cette durée de 4 à 6 heures.

² Compte tenu du faible nombre d'amendements restant à examiner par rapport au temps restant d'examen au moment de la suspension de l'examen de cette mission en raison de la censure du Gouvernement, il a été décidé de retirer 30 minutes à cette durée maximale prévisionnelle, ainsi fixée à 8 heures au lieu de 8 heures 30.

(2) Une hausse très significative des heures de séances du soir et de nuit

La durée d'examen des missions ayant été nettement supérieure à l'exercice précédent, le **temps d'examen le soir et la nuit** a lui aussi fortement augmenté, et dans une plus forte mesure s'agissant des séances de nuit.

Sur les 102 h 22 consacrées aux missions et articles rattachés, **33 h 29** ont eu lieu le soir et la nuit (contre 20 h 42 en 2023) dont **8 h 59** au-delà de minuit (3 h 09 en 2023).

c) Un nouveau record d'amendements

(1) L'explosion du nombre d'amendements déposés sur les missions et articles rattachés

Le record d'amendements déposés **a une nouvelle fois été battu en 2024**. Avec **2 110 amendements déposés**, il s'agit d'une **augmentation très forte** (+ 61,4 %) par rapport au précédent record de 2023 (1 307 amendements déposés), qui avait déjà largement dépassé le record de 2022 (1 083 amendements déposés, soit moitié moins que cette année).

Nombre d'amendements déposés sur les missions et articles rattachés

PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025
362	494	535	846	69	1 083	1 307	2 110

Sur les 2 110 amendements, **1 756** ont été **examinés** en séance (1 553 sur les crédits des missions, 203 sur les articles rattachés) et **453 adoptés**.

(2) La confirmation de la baisse de la part d'amendements de la commission des finances et de la hausse du nombre d'amendements des groupes politiques

Les constats établis lors des derniers exercices se vérifient à nouveau cette année. La part des **amendements déposés par la commission des finances** continue de décroître. Cette part, qui s'élevait à 8,8 % en 2019, à 4,9 % en 2020, 3,8 % en 2022, 3,7 % en 2023, **n'atteint** cette année que **2,3 %**.

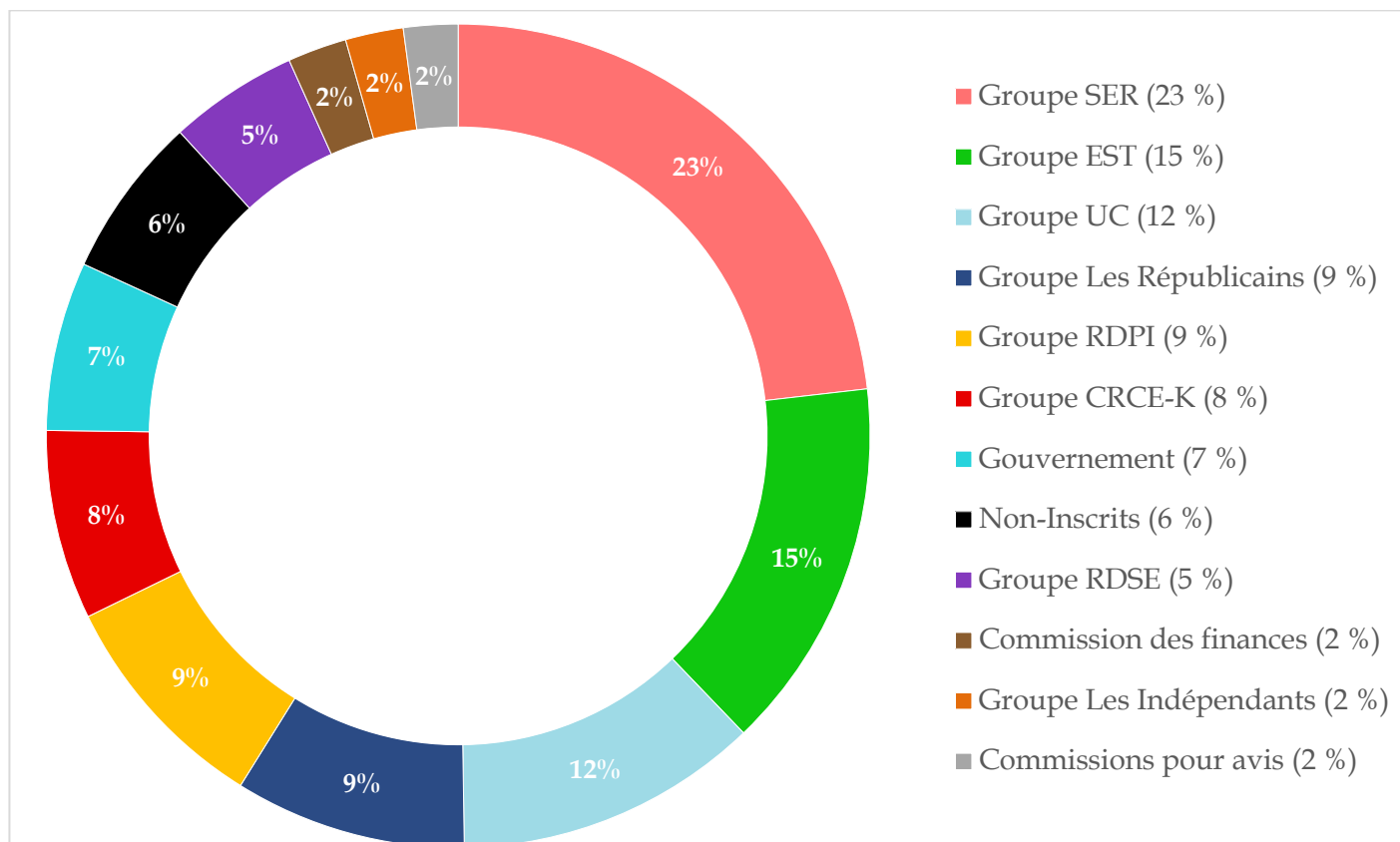
Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques** (1 876) constitue un nouveau **record** – le précédent record étant de 1 155 en 2023 – et représente de loin l'essentiel des amendements déposés (**88,9 %**), un niveau stable par rapport à 2023 (88,4 %).

**Répartition des amendements sur les missions
et articles rattachés de la seconde partie**

Auteurs	Amendements <i>(Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)</i>				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	140	4 ¹	30	106	94
Commission des finances	49	-	1	48	36
Commission des affaires économiques	21	-	-	21	14
Commission des affaires sociales	10	-	-	10	9
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	6	-	-	6	3
Commission des lois	4	-	-	4	4
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	2	-	-	2	2
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	2	-	-	2	1
Groupe Les Républicains	192	19	13	160	62
Groupe SER	489	28	29	432	58
Groupe UC	252	12	28	212	70
Groupe RDPI	188	22	16	150	31
Groupe CRCE-K	157	14	1	142	15
Groupe Les Indépendants	48	1	11	36	11
Groupe EST	309	20	14	275	25
Groupe RDSE	107	9	4	94	17
Non-Inscrits	134	1	77	56	1
<i>Sous-total groupes</i>	1 876	126	193	1 557	290
Total	2 110	130	224	1 756	453

¹ Irrecevabilités LOLF.

Répartition par auteur des amendements déposés sur la seconde partie



(3) Une croissance continue et soutenue du nombre et de la part d'amendements de crédits

On observe à nouveau cette année une **forte augmentation du nombre d'amendements de crédits** examinés et de leur **part** dans le total des amendements examinés, comme le montre le tableau ci-après.

Nombre d'amendements examinés sur les missions (et articles rattachés)

	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2023	PLF 2022 ¹	PLF 2021	PLF 2020	PLF 2019	PLF 2018
Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés)	1 756	1 082	911	-	730	455	402	305
dont amendements de crédits	1 553	884	719	-	526	261	198	117
(part des amendements de crédits sur le total)	88,4 %	81,7 %	78,9 %	-	72 %	57,4 %	49,2 %	38,4 %
dont amendements aux articles rattachés	203	198	192	-	204	194	204	188

¹ La première partie du PLF pour 2022 avait été rejetée.

De 2017 à 2024, le nombre **d'amendements de crédits examinés a été multiplié par 8,8** alors même que celui des amendements aux articles rattachés est resté stable.

Alors que la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avait connu le plus grand nombre d'amendements déposés et examinés lors des PLF pour 2024 et pour 2023, la mission ayant généré le plus d'amendements cette année est la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » (234 amendements déposés, soit 11,1 % de l'ensemble des amendements déposés ; 179 amendements examinés, soit 10,2 % de l'ensemble des amendements examinés), juste devant la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (196 amendements déposés, dont 163 examinés).

d) Une discussion des missions ajustée en raison de la censure du Gouvernement et de la hausse du nombre d'amendements

- (1) Plusieurs modifications de l'ordre d'examen des missions justifiées par la censure du Gouvernement

Alors qu'une seule mission avait été déplacée par rapport à l'ordre d'examen initialement fixé lors de l'exercice précédent, davantage de modifications de l'ordre d'examen des missions sont intervenues cette année. Celles-ci s'expliquent par la censure du Gouvernement qui a conduit à scinder en deux l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances. Aussi, l'ensemble de ces changements n'a concerné que les missions restant à examiner après la censure intervenue le 4 décembre 2024.

- (2) Six demandes de priorité sur les missions

Six demandes de priorité, portant chacune sur des missions distinctes, ont été demandées par la commission des finances (article 44, alinéa 6, du Règlement du Sénat), et ont été ordonnées, sur des amendements portant sur six missions :

- une demande de priorité sur 4 amendements identiques de la mission « Enseignement scolaire » ;
- une demande de priorité sur l'article 64 et l'ensemble des amendements qui s'y rapportent, d'un amendement de la commission des finances et de ses sous-amendements ainsi que d'un amendement de la commission des lois sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;
- une demande de priorité sur un amendement de la commission des finances sur la mission « Aide publique au développement » ;
- une demande de priorité sur un amendement de la commission sur la mission « Écologie, développement et mobilités durables » ;

- une demande de priorité sur un amendement sur la mission « Cohésion des territoires » ;
- une demande de priorité sur un amendement, présenté par les Questeurs et renonçant à la revalorisation de la dotation de l'État versée aux assemblées parlementaires, sur la mission « Pouvoirs publics ».

Le nombre de priorités (6) ordonnées cette année est ainsi nettement supérieur à celui enregistré lors de l'exercice précédent, où seule une demande de priorité avait été formulée sur un article, et les amendements s'y rapportant, de la mission « Outre-mer ».

(3) Une confirmation de la tendance à la banalisation des demandes d'examen séparé d'amendements

Sous l'effet de la hausse significative du nombre d'amendements déposés sur les missions, la commission des finances, en lien avec la direction de la Séance, a comme l'an passé formulé de nombreuses demandes d'examen séparé des amendements sur certaines missions, en application de l'article 46 *bis*, alinéa 2, du Règlement. L'objectif était d'assurer la clarté des débats en regroupant, dans la mesure du possible, les amendements par thématiques.

Ainsi, 14 missions ont fait l'objet de demandes d'examen séparé (contre 10 pour le PLF pour 2024 et 3 pour le PLF pour 2023) : « Enseignement scolaire », « Immigration, asile et intégration », « Économie », « Justice », « Relations avec les collectivités territoriales », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », « Outre-mer », « Aide publique au développement », « Sport, jeunesse et vie associative », « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Recherche et enseignement supérieur », « Écologie, développement et mobilité durables », « Cohésion des territoires » et « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Dans l'ensemble, ces décisions d'examen séparé des amendements, qui ont concerné plus de la moitié des unités de discussion, formulées par le Président de la commission des finances, ont recueilli la satisfaction générale en ce qu'elles permettent d'éviter de trop longues discussions communes qui avaient pu être regrettées lors d'exercices précédents. La contrepartie réside dans le fait que si un amendement qui vide les crédits d'un programme est adopté, les autres amendements portant sur le même programme ne peuvent être présentés.

Tel a été le cas avec l'adoption d'un amendement de minoration de crédits de la mission « Aide publique au développement » qui a eu pour conséquence de vider les crédits de la mission et de faire tomber la quasi-totalité des amendements en discussion.

e) L'adoption des différentes missions

- (1) L'adoption de l'intégralité des missions, à l'exception de la mission « Plan de relance »

Seule la mission « Plan de relance » a fait l'objet d'un **rejet global des crédits**, contre cinq missions en 2023 et quatre en 2022. En l'occurrence, la commission des finances avait préconisé la non-adoption de ses crédits et a ainsi été suivie dans cet avis.

- (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.

2. L'examen des articles non rattachés et de récapitulation

Le projet de loi de finances pour 2025 déposé à l'Assemblée nationale comportait **8 articles non rattachés et 10 articles de récapitulation**. Compte tenu du non-examen de la seconde partie à l'Assemblée nationale, l'inflation habituelle du nombre d'articles liée à l'insertion de nombreux articles non rattachés après la lecture à l'Assemblée n'a pas eu lieu cette année.

L'examen de ces articles a duré **2 heures et 1 minute** sur un seul jour, le Sénat ayant siégé la nuit du mercredi 22 janvier 2025. Cette durée est deux fois moindre que celle observée l'an passé (3 h 52).

Répartition des amendements sur les articles non rattachés et de récapitulation de la seconde partie

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	18	1	2	15	13
Commission des finances	8	-	-	8	6
Commission des affaires sociales	1	-	-	1	-
Groupe Les Républicains	22	7	3	12	3
Groupe SER	23	9	2	12	-
Groupe UC	18	10	3	5	-
Groupe RDPI	9	4	1	4	1
Groupe CRCE-K	8	3	-	5	-
Groupe Les Indépendants	7	3	4	-	

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Groupe EST	3	1	2	-	-
Groupe RDSE	3	1	-	2	-
Non-inscrits	0	-	-	-	-
<i>Sous-total groupes</i>	93	38	15	40	4
Total	120	39	17	64	23

Après une baisse notable observée en 2023 et 2022 (respectivement 25,2 % et 22,9 %), le **taux d'adoption** des amendements examinés (**35,9 %**), est revenu aux niveaux très élevés constatés auparavant (36,1 % en 2020 ; 37,7 % en 2019).

3. Un traditionnel renvoi pour coordination sans élément notable

À l'issue de l'examen des articles non rattachés, au cours de la séance du soir du mercredi 22 janvier 2025, Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics, a demandé qu'il soit procédé, comme habituellement, au renvoi pour coordination de l'article d'équilibre ainsi que de l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2025. La commission a émis un avis favorable et, en l'absence d'opposition, ce renvoi a été décidé.

Le président de la commission des finances a demandé dans la foulée une suspension de séance, qui a duré quinze minutes. À la reprise, le Gouvernement a présenté deux amendements (n^{os} COORD-1 et COORD-2), qui ont été adoptés en 11 minutes.

4. L'absence de seconde délibération sur la seconde partie

Contrairement à l'exercice précédent, ni la commission ni le Gouvernement n'ont demandé de seconde délibération sur la seconde partie.

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2025 a été adopté le jeudi 23 janvier 2025, au terme de **2 h 12 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** à la tribune.

Tous les groupes ont pris successivement la parole pour une durée totale **d'1 heure et 1 minute** (contre 1 heure et 5 minutes en 2023). 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 **47 minutes** (contre 49 minutes en 2023).

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2025 a été adopté, **217 sénateurs ayant voté en faveur de son adoption**¹.

La séance a été suspendue à 16 h 45 après les courtes interventions conclusives du Président du Sénat, du président de la commission des finances, du rapporteur général de la commission des finances, de M. Éric LOMBARD, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et de Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre chargée des comptes publics.

E. DES CONDITIONS D'EXAMEN QUI FRAGILISENT LA CAPACITÉ DU SÉNAT À DÉLIBÉRER DANS LES DÉLAIS IMPARTIS

Depuis plusieurs années maintenant, le Sénat est **contraint, pour chaque projet de loi de finances, d'examiner toujours plus vite un nombre toujours plus élevé d'amendements**. Pour mener à bien l'examen intégral de ce texte, les présidents de séance et le président de la commission des finances ont, comme lors des exercices précédents, été régulièrement amenés à inviter leurs collègues à la concision et à limiter autant que possible leurs interventions.

Cette tendance inflationniste **fragilise la capacité du Sénat à examiner le projet de loi de finances dans les délais constitutionnels impartis** pour les exercices à venir. En effet, de nombreux ajustements sont déjà intervenus au cours des dernières années, comme l'ouverture de plus en plus fréquente de jours du week-end ou encore l'établissement de durées maximales prévisionnelles.

Ces difficultés ont été à nouveau soulevées lors des interventions en séance publique consécutives à l'adoption du projet de loi de finances pour 2025. À cette occasion, le Président du Sénat a rappelé les records de durée et du nombre d'amendements déposés, en hausse de 21 % par rapport à l'an passé et ayant presque doublé en cinq ans.

¹ **217 sénateurs ont voté pour** (121 Les Républicains, à l'exception notamment du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote, 56 UC, 20 RDPI, 17 Les Indépendants et 3 RDSE). **105 ont voté contre** (64 SER, 18 CRCE-K, 16 GEST, 4 Non-inscrits, 2 RDSE, 1 UC). **22 s'abstiennent** (12 RDSE, 6 Les Républicains, 3 UC, 1 Les Indépendants). Enfin, **4 n'ont pas pris part au vote**.

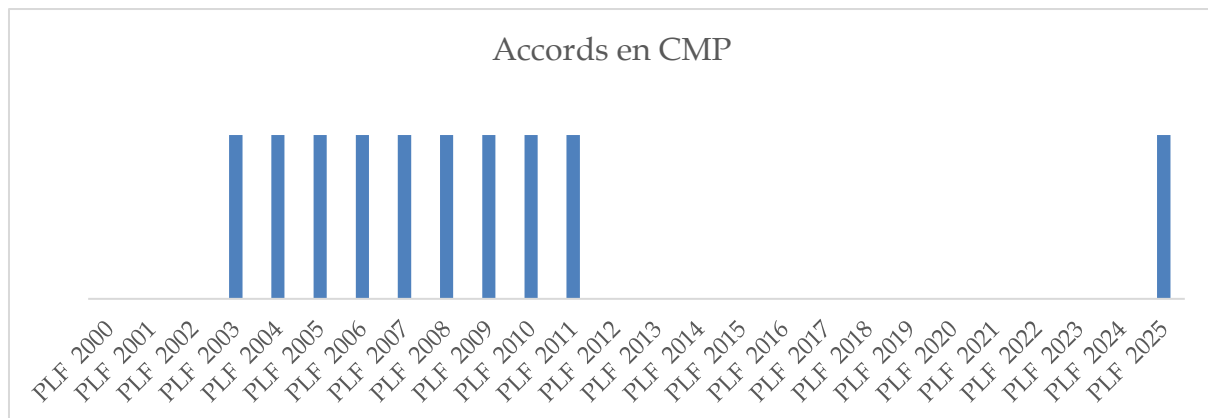
Cette inflation l'a conduit à « *renouveler les interrogations* » qu'il livrait déjà à ses collègues en 2023 ainsi que ses doutes quant à la « *possibilité de préserver la qualité de nos débats dans un cadre constitutionnel aussi contraint que celui de l'examen du projet de loi de finances* ».

III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE CONCLUSIVE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2010

À l'issue de la première lecture, 245 articles étaient en navette.

Réunie les 30 et 31 janvier 2025, la commission mixte paritaire est **parvenue à un accord** au terme de 12 heures 35 de discussion. Il s'agit d'une première depuis le PLF pour 2011, la commission mixte paritaire n'ayant pas été conclusive lors des treize derniers exercices.



La commission mixte paritaire est en partie revenue sur les apports du Sénat : 48 articles introduits en première lecture par le Sénat ont été supprimés, 37 articles ont été conservés à l'identique par rapport au texte adopté par le Sénat et 160 articles ont été réécrits par la CMP, dont 48 de façon purement rédactionnelle.

B. L'ADOPTION DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (CMP) À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PUIS AU SÉNAT

L'examen des conclusions de la CMP s'est tenu le lundi 3 février 2025 à l'Assemblée nationale. M. François BAYROU, Premier ministre, a engagé la responsabilité de son Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa, 3 de la Constitution après les interventions du rapporteur de la CMP et du président de la commission des finances.

Une motion de censure a été déposée par Mme Mathilde PANOT (La France Insoumise) et 90 députés. Celle-ci a été examinée le mercredi 5 février 2025 et n'a pas été adoptée, conduisant ainsi à l'adoption des conclusions de CMP par l'Assemblée nationale.

Le texte de la CMP, assorti de 23 amendements du Gouvernement, a été adopté à l'Assemblée nationale le mercredi 5 février 2025 après engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Les conclusions de la CMP ont été examinées au Sénat le lendemain, jeudi 6 février, pour une durée d'1 heure et 11 minutes (18 minutes d'intervention du rapporteur général et des ministres ; 5 minutes de présentation des amendements ; 48 minutes d'explications de vote et de vote sur l'ensemble). Le projet de loi de finances pour 2025 a été définitivement adopté par scrutin public (219 voix « pour » ; 107 voix « contre »).

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 6 février 2025, par plus de soixante députés du groupe Rassemblement national (RN) et par plus de soixante députés du groupe La France Insoumise – Nouveau Front Populaire (LFI-NFP) de la loi de finances pour 2025.

S'il n'a pas fait droit aux griefs des requérants relatifs à la procédure d'adoption de la loi de finances pour 2025, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, censuré neuf cavaliers budgétaires et un article pour non-respect de la règle de l'entonnoir. Les éléments développés ci-dessous portent sur les points de droit parlementaire et sur les questions de principe ayant trait à la compétence du législateur.

A. LE REJET DE PLUSIEURS GRIEFS SUSCEPTIBLES DE PORTER ATTEINTE AUX EXIGENCES DE CLARTÉ ET DE SINCÉRITÉ DU DÉBAT PARLEMENTAIRE

1. Le rejet du grief tiré de la transmission tardive au Parlement du tiré-à-part et du dépôt tardif du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale

Premièrement, les députés requérants ont constaté **l'absence de présentation au 15 juillet 2024 du rapport (tiré-à-part) prévu au I de l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances (LOLF)**, ce rapport indiquant notamment les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général et les prévisions relatives à l'évolution de la dépense des administrations publiques. Ils ont également souligné que le document budgétaire assimilable à un tiré-à-part transmis le 19 septembre 2024 au président de la commission des finances et au rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, ne comportait pas *« le niveau de détail habituel »* et *« ne garantissait ainsi pas un niveau d'information du Parlement conforme à ses attentes légitimes »*.

Les députés requérants ont en outre constaté que **le projet de loi de finances pour 2025 avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le jeudi 10 octobre 2024 alors qu'il aurait dû l'être avant le premier mardi d'octobre** conformément à l'article 39 de la LOLF.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'une « *éventuelle méconnaissance de ces [deux] dispositions ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné* » qui doit alors être apprécié au regard « *des exigences de continuité de la vie nationale* ». Il a considéré que ce dépôt tardif, qui résulte des « *circonstances exceptionnelles ayant conduit à la formation tardive du Gouvernement* », ne portait pas « *d'atteinte substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

Il peut néanmoins être relevé que si le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la méconnaissance des délais prévus par le I de l'article 48 de la LOLF, il ne s'est pas prononcé quant à la nature et au niveau de détail du document transmis le 19 septembre 2024 au président et au rapport général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, comme l'y invitaient les requérants.

2. Le rejet du grief résultant du refus de consultation sur place et de communication immédiate de documents budgétaires demandées par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Par ailleurs, les députés requérants soutenaient que le **Gouvernement aurait refusé de communiquer immédiatement au président et au rapporteur général** de la commission des finances de l'Assemblée nationale **ou de les laisser consulter sur place le tiré-à-part et les lettres-plafonds préparatoires** au projet de loi de finances pour 2025.

Le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale s'étaient en effet rendus le 17 septembre 2024 à l'hôtel de Matignon, puis le 18 septembre 2024 au ministère de l'Économie et des Finances, avant de recevoir le 19 septembre 2024 un « *document budgétaire assimilable à un tiré-à-part* » sur les plafonds des dépenses prévisionnels établi sur la base des lettres-plafond signées le 20 août par le Premier ministre démissionnaire Gabriel ATTAL.

Le Conseil constitutionnel a rejeté le moyen soulevé par les députés requérants au motif qu'ils n'établissaient pas que cette circonstance, **bien que « très regrettable », aurait porté une « atteinte substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »**.

Il peut être relevé que le Conseil constitutionnel n'a pas repris ni commenté la justification invoquée par le Gouvernement quant au « *caractère préparatoire des seuls documents budgétaires immédiatement disponibles* » pour justifier le refus de consultation sur place de documents budgétaires.

3. Le rejet du grief relatif à l'absence d'une étude d'impact complète

Les députés requérants estimaient que l'adoption de l'**article 17**, qui instaurait une taxe assise sur certains revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques, et de l'**article 18**, qui modifiait le régime de taxation applicable à certaines installations nucléaires de base, méconnaissaient les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, dès lors que la présentation des conséquences sociales, environnementales, économiques et financières induites par ces deux dispositions était incomplète.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces deux articles avaient été **adoptés selon une procédure conforme** à la Constitution. Il a rappelé que l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution **précise que l'obligation de présenter des projets de loi assortis d'une étude d'impact n'est pas applicable aux projets de loi de finances.**

B. LA CENSURE D'UN ARTICLE POUR MÉCONNAISSANCE DE LA RÈGLE DITE DE L'ENTONNOIR

Le Conseil constitutionnel a **censuré l'article 108** qui visait à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée certaines redevances versées à une société publique locale d'aménagement d'intérêt national par les collectivités territoriales et leurs groupements.

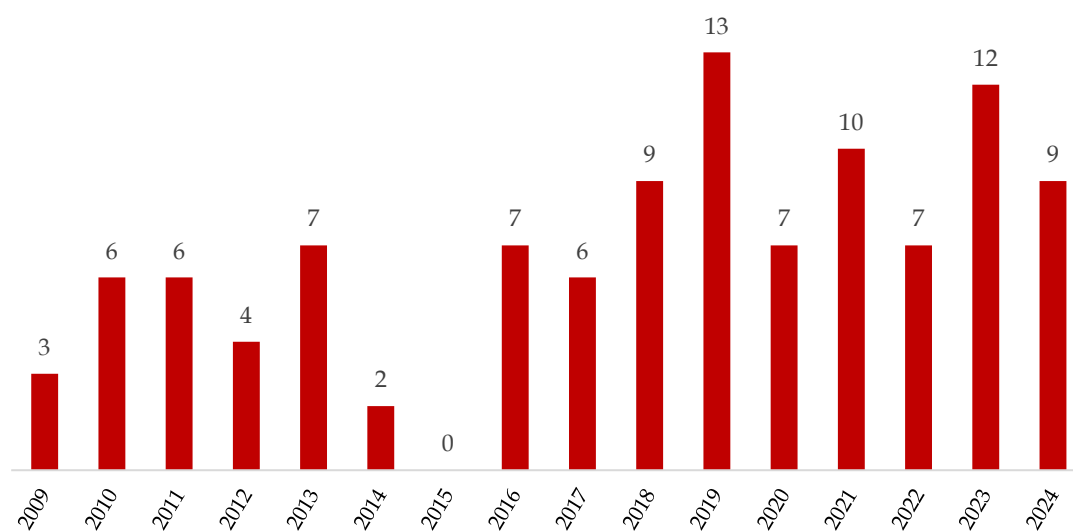
Le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition, qui avait été **introduite par la commission mixte paritaire**, n'était **ni en relation directe** avec une disposition restant en discussion, **ni destinée à assurer le respect de la Constitution**, à opérer une **coordination avec des textes en cours d'examen** ou à **corriger une erreur matérielle.**

C. LA CENSURE DE 9 « CAVALIERS BUDGÉTAIRES »

Le Conseil constitutionnel a censuré **neuf cavaliers budgétaires, dont huit d'office.**

Cinq d'entre eux étaient issus d'une disposition introduite au Sénat et quatre d'entre eux d'une disposition d'origine gouvernementale.

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



CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

37 débats ont été organisés en séance plénière lors de la session 2024-2025, contre 32 en 2023-2024 (49 en 2022-2023 et 39 en 2021-2022).

A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Six débats ont été initiés par le Gouvernement après une déclaration **en application de l'article 50-1 de la Constitution** contre quatre en 2023-2024. Un seul a été suivi d'un vote.

Parmi ces débats à la suite d'une déclaration, trois ont porté sur des questions internationales : les négociations relatives à l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur le 27 novembre 2024 qui a fait l'objet d'un vote du Sénat, la situation en Ukraine et la sécurité en Europe le 4 mars 2025 et la situation au Proche et Moyen-Orient le 2 juillet 2025.

Deux autres de ces débats ont consisté en une déclaration de politique générale, les 2 octobre 2024 et 15 janvier 2025, à la suite respectivement de la nomination de MM. Michel BARNIER et François BAYROU en qualité de Premier ministre.

Enfin, le débat du 6 mai 2025 a porté sur la souveraineté énergétique de la France.

**Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat
en application de l'article 50-1 de la Constitution
Session ordinaire 2024-2025**

Date	Objet	Ministre ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat (durée totale)	
2 octobre 2024	Déclaration du Gouvernement	M. Michel BARNIER, Premier ministre	0 h 47	1 h 54	Non
27 novembre 2024	Négociations relatives à l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur	Mme Annie GENEVARD, ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire, M. Benjamin HADDAD, ministre délégué chargé de l'Europe	0 h 21	1 h 31	Oui
15 janvier 2025	Déclaration du Gouvernement	M. François BAYROU, Premier ministre	0 h 28	2 h 03	Non
4 mars 2025	Situation en Ukraine et sécurité en Europe	M. François BAYROU, Premier ministre	0 h 30	1 h 55	Non
6 mai 2025	Souveraineté énergétique de la France	M. François BAYROU, Premier ministre	0 h 40	2 h 05	Non
2 juillet 2025	Situation au Proche et Moyen-Orient	M. François BAYROU, Premier ministre	0 h 26	1 h 56	Non

B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

Trois débats préalables aux réunions du Conseil européen se sont tenus en séance publique au cours de la session 2024-2025.

Ces trois débats se sont déroulés selon les **modalités arrêtées** par la Conférence des Présidents **le 15 novembre 2023** à la demande du Président de la commission des affaires européennes, afin de renforcer leur caractère interactif¹.

Le débat s'ouvre par une intervention du Gouvernement (8 minutes) suivie de celle de chaque commission concernée (4 minutes) avec réponse possible du Gouvernement (2 minutes) et réplique éventuelle de

l'orateur (1 minute). Cet échange est suivi d'un temps de parole pour les groupes (1 heure) avec possibilité pour le Gouvernement de répondre à chaque orateur (2 minutes) qui peut alors répliquer (1 minute). La commission des affaires européennes conclut le débat (4 minutes).

Lors du débat du 9 octobre 2024, le ministre délégué chargé de l'Europe a ainsi répondu à chaque Président de commission et à chaque orateur immédiatement après leur intervention. Par ailleurs, deux Présidents de commission et quatre des onze orateurs lui ont répliqué.

L'interactivité a été moindre lors des débats des 17 mars et 25 juin 2025. Ainsi, si le ministre délégué chargé de l'Europe a répondu presque systématiquement à chaque Président de commission et orateur au cours de ces deux débats, seul un Président de commission lui a répliqué et aucun des orateurs des groupes ne l'a fait.

**Débats relatifs aux réunions du Conseil européen
Session ordinaire 2024-2025**

Date	Objet	Ministre	Durée
9 octobre 2024	Conseil européen des 17 et 18 octobre 2024	M. Benjamin HADDAD, ministre délégué chargé de l'Europe	2 h 09
17 mars 2025	Conseil européen des 20 et 21 mars 2025	M. Benjamin HADDAD, ministre délégué chargé de l'Europe	1 h 57
25 juin 2025	Conseil européen des 26 et 27 juin 2025	M. Benjamin HADDAD, ministre délégué chargé de l'Europe	1 h 52

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Le **nombre de débats d'initiative sénatoriale** au cours de la session 2024-2025 **s'est élevé à 28**, se situant à un niveau équivalent à celui de la session précédente (25). La formule des débats sous forme de discussion générale interactive a davantage été privilégiée en 2024-2025 que celle des débats sous forme de question / réponses, contrairement à la session 2023-2024.

¹ Précédemment la forme de ces débats consistait en 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).

1. Le nombre de débats d'initiative sénatoriale s'établit à un niveau équivalent à la session précédente

Les vingt-huit débats d'initiative sénatoriale¹ ont été ainsi répartis :

- **deux débats demandés par les délégations sénatoriales et l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques** (aucun en 2023-2024, 8 en 2022-2023) ;

- **six débats demandés par des commissions permanentes** (soit 21 % de ces débats), contre deux en 2023-2024 (et six en 2022-2023). La commission des finances est à l'initiative de trois d'entre eux, la commission des affaires économiques de deux, le dernier résultant d'une demande commune à trois commissions ;

- **dix-neuf débats inscrits à la demande des groupes** (soit 68 % de ces débats contre 84 % en 2023-2024). Ces débats ont été inscrits à la demande des groupes : Les Républicains (7 débats), Socialiste, Écologiste et Républicain (3), Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky (3), Rassemblement Démocratique et Social européen (2), Union Centriste (1), Écologiste - Solidarité et Territoires (1), Les Indépendants - République et Territoires (1), Les Républicains et Union Centriste (1) ;

- **un débat à l'initiative du Sénat, relatif au rapport annuel de la Cour des Comptes.**

Comme lors de la session précédente, les instances temporaires n'ont été à l'initiative d'aucun débat en 2024-2025.

Par ailleurs, conformément aux propositions du groupe de travail présidé par Mme Sylvie VERMEILLET, Vice-présidente du Sénat, sur l'évolution du travail parlementaire, il a été décidé de privilégier le contrôle au sein des commissions, délégations et structures temporaires. **Le bilan de l'application des lois n'a donc pas fait l'objet, en 2024-2025, d'un débat en séance publique** mais d'une audition, ouverte à tous les sénateurs, du ministre délégué chargé des relations avec le Parlement. Cette audition, présidée par Mme Sylvie VERMEILLET, s'est déroulée le 11 juin 2025.

2. La formule des débats sous forme de discussion générale interactive a été privilégiée

Trois formats coexistent pour les débats d'initiative sénatoriale :

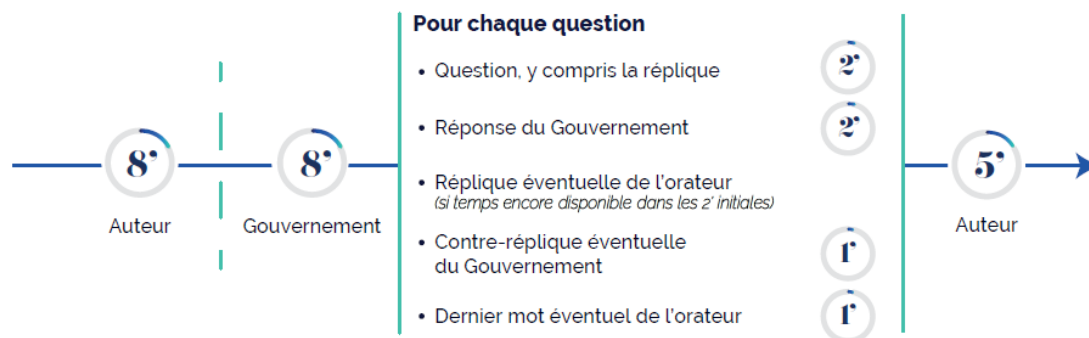
- un format interactif de type « questions / réponses » ;
- un format de type « discussion générale » avec interactivité, le ministre pouvant répondre immédiatement après chaque orateur, celui-ci pouvant, à son tour, répliquer au ministre ;

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

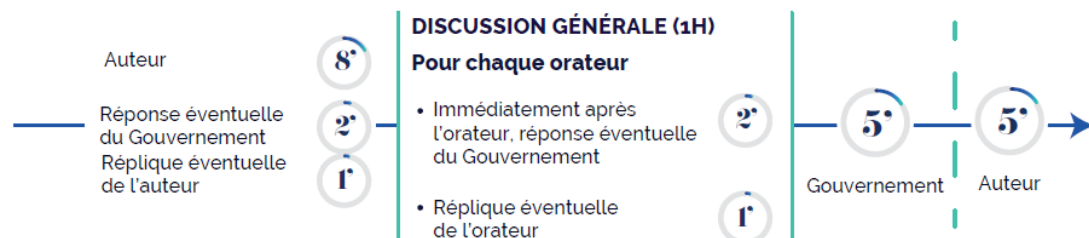
- un format de type « discussion générale » sans interactivité dont il est fait usage de façon marginale à l'occasion des débats d'orientation des finances publiques et lors du débat relatif au rapport annuel de la Cour des Comptes.

Les **modalités applicables aux formules interactives de débat** sont rappelées ci-dessous :

1. SOUS FORME DE QUESTIONS-RÉPONSES



2. SOUS FORME DE DISCUSSION GÉNÉRALE



Le **choix du format** revient à l'auteur de la demande de débat.

En 2024-2025, la **formule des débats sous forme de discussion générale interactive a rencontré plus de succès** que celle des débats avec questions / réponses, contrairement à la session précédente où près de deux débats sur trois (64 %) s'étaient déroulés sous cette dernière forme. En effet, cette répartition s'est inversée puisque **dix-huit des vingt-huit débats organisés en 2024-2025 (soit 64 %) l'ont été sous la forme d'une discussion générale** : quatorze dans un format interactif et quatre dans le format classique sans interactivité (trois débats budgétaires et le débat sur le rapport de la Cour des comptes).

Les orateurs ont **régulièrement fait usage des possibilités offertes par les deux formules interactives de débats**, rendant certains de ceux-ci particulièrement vivants :

- lors des débats sous forme de discussion générale, le ministre au banc a répondu immédiatement à l'orateur neuf fois sur dix, tandis que l'orateur lui a répliqué plus d'une fois sur quatre. Un seul débat n'a fait l'objet d'aucune prise de parole du ministre entre les orateurs : celui portant sur la revente de billets pour les manifestations sportives et culturelles qui s'est tenu le 20 mars 2025 ;

- lors des débats sous forme de questions / réponses, l'orateur a répliqué au ministre plus d'une fois sur trois, le ministre se prêtant alors au jeu de la contre-réplique près d'une fois sur deux (25 contre-répliques pour 52 répliques), l'orateur saisissant alors la faculté qui lui était offerte d'avoir le dernier mot une fois sur deux également (12 « dernier mot » prononcés après les 25 contre-répliques). Les débats les plus animés se sont tenus les 28 et 29 avril 2025 et ont porté respectivement sur l'intelligence artificielle (8 répliques pour 15 orateurs, 4 contre-répliques et un dernier mot) et les défaillances des entreprises (6 répliques pour 16 orateurs, 5 contre-répliques et 3 « dernier mot »).

Bilan de l'interactivité des débats en 2024-2025

Concernant les 10 débats sous la forme de questions- réponses	Pour chacun de ces débats, le ministre interrogé a systématiquement répondu à l'auteur présentant le débat.
	153 questions ont été posées durant ces débats, avec autant de réponses immédiates du Gouvernement.
	34 % de ces réponses (52) ont fait l'objet d'une réplique de la part de la sénatrice ou du sénateur ayant posé la question initiale.
	48 % de ces répliques (25) ont fait l'objet d'une contre-réplique du ministre interrogé.
	Enfin, 48 % des contre-répliques (12) ont été suivies d'un « dernier mot » du parlementaire.
Concernant les 14 débats sous la forme de discussion générale	Pour 11 d'entre eux, le ministre interrogé a répondu à l'auteur présentant le débat. Aucune de ces réponses n'a suscité une répartie immédiate de l'auteur.
	151 orateurs sont intervenus durant ces débats, avec 135 réponses immédiates du ministre (89,4%).
	27,4 % de ces réponses immédiates (37) ont fait l'objet d'une répartie du parlementaire.

II. LE QUESTIONNEMENT

En 2024-2025, le nombre de séances de questions d'actualité au Gouvernement et de questions orales a été plus élevé que lors de l'année précédente, au cours de laquelle les travaux en séance publique s'étaient en pratique interrompus début juin en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale.

S'agissant des questions écrites, en raison de l'entrée en fonction d'un nouveau Gouvernement fin septembre 2024 puis de son remplacement trois mois plus tard, le taux de réponse est longtemps demeuré faible avant de se redresser nettement à compter du mois de mars 2025.

A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT : UN NOMBRE DE SÉANCES EN AUGMENTATION

L'organisation et le calendrier des séances de questions d'actualité au Gouvernement sont arrêtés par la Conférence des Présidents.

La session 2024-2025 a été marquée par une hausse du nombre de séances, conséquemment, par une augmentation du nombre de questions posées au Gouvernement.

1. Une organisation arrêtée tous les trois ans après chaque renouvellement sénatorial

La séance hebdomadaire de **questions d'actualité au Gouvernement** (QAG) se tient au Sénat, depuis octobre 2019, le **mercredi à 15 heures**¹.

Les questions sont réparties par la Conférence des Présidents entre les groupes politiques et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique², l'usage voulant que chaque groupe se voie accorder une question au moins par séance. Cette répartition est revue à chaque renouvellement pour tenir compte de l'évolution de l'effectif des groupes et, le cas échéant, de la création ou de la suppression de groupes politiques.

¹ Les séances de questions d'actualité au Gouvernement du Sénat se tenaient alternativement les mardi et jeudi. En 2019, le décalage des séances de questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale au mardi a conduit le Sénat à fixer ses séances le mercredi.

² Conformément à l'article 75 bis du Règlement du Sénat.

Lors de sa réunion du 5 octobre 2023, la Conférence des Présidents a arrêté l'organisation des séances de question d'actualité pour les trois années à venir. Elle a pérennisé la répartition entre les groupes des 16 questions qui leur sont attribuées lors de ces séances, constatant que l'évolution des effectifs des groupes n'était pas de nature à la modifier. Elle a également ajusté la fréquence à laquelle les sénateurs non-inscrits pourraient poser une question compte tenu de leur nouvel effectif. Les questions ont été réparties comme suit :

- 5 questions pour le groupe Les Républicains et une sixième question une semaine sur deux, en alternance avec le groupe Union Centriste ;
- 3 questions pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- 2 pour le groupe Union Centriste et une troisième question une semaine sur deux, en alternance avec le groupe Les Républicains ;
- 1 question pour chacun des groupes Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants, Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky, Rassemblement Démocratique et Social européen, Les Indépendants - République et Territoires et Écologiste - Solidarité et Territoires ;
- et 1 question aux sénateurs non-inscrits toutes les six séances, contre huit précédemment.

L'ordre d'appel des groupes pour la première séance a été tiré au sort et s'est établi comme suit :

- Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky ;
- Union Centriste ;
- Écologiste - Solidarité et Territoires ;
- Les Républicains ;
- Rassemblement des démocrates, Progressistes et Indépendants ;
- Les Indépendants - République et Territoires ;
- Rassemblement Démocratique et Social européen.

Cet ordre d'appel est décalé d'un rang lors de chaque séance de questions, la question attribuée aux sénateurs non-inscrits une fois toutes les six séances étant toujours placée en dernière position.

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 pas de séance de questions d'actualité, mais une séance de questions orales. Il en a été ainsi lors de la semaine du 2 décembre 2024 au cours de laquelle il n'y a pas eu de séance de questions d'actualité, mais une séance de questions orales le mardi 3 décembre.

Par ailleurs, les deux séances de questions d'actualité programmées les mercredis 11 et 18 décembre 2024 ont été annulées en raison de la démission du Premier ministre, M. Michel BARNIER, le 5 décembre.

Le calendrier des séances de questions d'actualité a ensuite été adapté à la suite de la nomination du nouveau Gouvernement. La séance de questions d'actualité du mercredi 15 janvier 2025 a été supprimée en raison de l'inscription, le même jour, de la déclaration de politique générale du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Enfin, deux séances ont été inscrites à l'ordre du jour de la session extraordinaire les 2 et 9 juillet 2025.

3. Un nombre de séances et de questions en augmentation

30 séances de questions d'actualité **se sont déroulées en 2024-2025** contre 25 séances seulement au cours de l'année parlementaire 2023-2024 qui, outre qu'elle comportait plusieurs mercredis fériés, s'est caractérisée par l'ajournement des travaux en séance publique après la dissolution de l'Assemblée nationale en juillet 2024 et l'absence de session extraordinaire.

Cette hausse doit cependant être relativisée puisque le nombre de séances reste, du fait de la démission du Gouvernement au mois de décembre 2024, en retrait par rapport à la session 2022-2023 au cours de laquelle 34 séances de questions d'actualité avaient pu être organisées.

486 questions ont été posées au Gouvernement dans le cadre de ces séances au cours de la session 2024-2025 contre 404 en 2023-2024 (soit + 20 %), et 548 en 2022-2023 (soit - 11 %).

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Nombre de questions posées	460	516	580	355	548	404	486
Nombre de séances	37	38	36	22	34	25	30
Moyenne nombre questions/séances	14,4	13,6	16,1	16,1	16,1	16,2	16,2

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit :

Groupe politique	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Les Républicains	187	138	165
SER	102	75	90
UC	85	62	75
RDPI	34	25	30
CRCE-K	34	25	30
Les Indépendants	34	25	30
RDSE	34	25	30
GEST	34	25	30
Non-Inscrits	4	4	6
Total	548	404	486

Ces **486 questions** d'actualité au Gouvernement ont été **posées par 272 sénateurs** distincts contre 252 en 2023-2024 et 267 en 2022-2023. Certains sénateurs ont posé plusieurs questions : 37 en ont posé 3, 10 en ont posé 4, 1 en a posé 5 et 1 président de groupe en a posé 6.

5. Une présence élevée des sénateurs

En moyenne, 286 sénateurs, soit 82 % de l'effectif du Sénat, ont été présents dans l'hémicycle à chacune des séances de questions d'actualité au cours de la session 2024-2025. Cette présence est stable par rapport aux sessions précédentes (84 % en 2023-2024 et 81 % en 2022-2023).

La présence maximale constatée a été de 309 sénateurs le 14 mai 2025, une moindre affluence ayant été relevée lors des séances organisées au cours de la session extraordinaire (234 sénateurs présents en moyenne au cours des séances des 2 et 9 juillet 2025).

6. Une présence des ministres en baisse

Le taux de présence du Gouvernement a faibli de façon significative puisqu'il s'est établi à **51 % en 2024-2025 en retrait de 10 points par rapport à la session précédente** (61,5 % en 2023-2024 et 65,8 % en 2022-2023). Le nombre moyen de ministres présents par séance s'est établi à 19, la composition du Gouvernement ayant évolué en cours de session, le nombre de ministres passant de 42 dans le gouvernement de M. Michel BARNIER à 36 dans celui de M. François BAYROU.

Le Premier ministre a été absent à six reprises (M. Michel BARNIER 2 fois, M. François BAYROU 4 fois) et, parmi les autres ministres, **de fortes disparités ont été constatées**. Ainsi, ont été assidus les deux ministres chargés des relations avec le Parlement, Mme Nathalie DELATTRE (100 % de présence) et M. Patrick MIGNOLA (95 %) mais aussi, parmi les ministres de plein exercice membres des deux gouvernements successifs, Mme Annie GENEVARD, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (83 %), Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et M. Bruno RETAILLEAU, ministre de l'Intérieur (70 %). En revanche **plusieurs ministres de premier plan ont été régulièrement absents** : M. Sébastien LECORNU, ministre des armées (27 % de présence), M. Manuel VALLS, ministre d'État, ministre des outre-mer (32 % de présence), Mme Rachida DATI, ministre de la culture (33 % de présence), M. Gérald DARMANIN, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice (36 %).

7. L'utilisation du droit de réplique par les sénateurs

Le droit de réplique a été exercé pour **presque 59 % des questions** (288 répliques pour les 486 questions), contre 64 % en 2023-2024 et 63 % en 2022-2023. Les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont recouru le plus souvent à cette faculté, respectivement pour 71 % et 70 % de leurs questions. En revanche, le groupes du Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants n'a répliqué que pour 13 % des questions.

La durée de la réplique reste très variable : certaines répliques sont très courtes, de l'ordre de quelques secondes, quand d'autres dépassent la durée de la question. Ainsi **ce sont presque 46 % des répliques qui durent plus de 30 secondes** (soit plus du quart de la durée du temps de parole alloué à chaque sénateur), **et 12 % plus de la moitié du temps de parole** (soit une minute et plus).

En 2016 avait été posé le principe selon lequel la durée de la réplique de l'orateur devait être inférieure à celle de la question posée. Ce principe a été rappelé par le Président du Sénat lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 15 mai 2024 après que la ministre chargée des relations avec le

Parlement ait regretté cette pratique au motif qu'elle n'était pas conforme à l'esprit des séances de questions d'actualité.

Quelques orateurs ont néanmoins posé des questions extrêmement brèves au cours de la session 2024-2025. Ainsi, on dénombre 4 questions inférieures à 15 secondes et 2 questions inférieures à 30 secondes qui ont chacune donné lieu à des répliques de plus d'une minute trente.

B. UNE REMONTÉE DU NOMBRE DE QUESTIONS ORALES DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

Alors que le nombre de questions orales discutées en séance publique avait logiquement diminué l'an passé, principalement en raison de la suspension des travaux en séance publique après le 10 juin 2024, il progresse de près de 20 % en 2024-2025. Tous les sénateurs ayant déposé des questions orales durant l'année ont en pratique été en mesure d'intervenir au moins une fois en séance publique.

1. Un nombre plus élevé de questions orales discutées et des délais d'inscription plus courts

Sans atteindre le niveau enregistré en 2022-2023, le plus élevé depuis le début de la V^e République (588 questions orales discutées), **le nombre de questions orales discutées en séance publique a progressé de 19 % en 2024-2025 par rapport à l'année précédente (519 contre 436)**, marquée par plusieurs jours fériés en milieu de semaine, la suspension des travaux en séance publique après la dissolution de l'Assemblée nationale et l'absence de session extraordinaire durant l'été.

Le report de la fin de l'examen du projet de loi de finances à la mi-janvier 2025 et celui d'autres textes législatifs dans le courant du 1^{er} trimestre de 2025 ont imposé un réaménagement du calendrier des séances de questions orales. Néanmoins, toutes les séances annulées ont pu être reportées, si bien que le nombre total de séances a été identique à celui initialement envisagé, soit **14 séances**.

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Questions orales déposées	354	548	537	636	583	708
Nombre de séances	9	12	9	17	12	14
Questions orales discutées	309	421	339	588	436	519
Questions discutées/déposées	87,3 %	76,8 %	63,1 %	92,5 %	74,8 %	73,3 %

Depuis l'automne 2022, en application des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, la Conférence des Présidents peut décider d'organiser des séances de questions orales supplémentaires, lors des semaines de contrôle, le jeudi matin à 10 h 30. Alors que deux semaines de contrôle comportaient un jeudi férié, trois séances de questions orales avaient initialement été programmées lors de trois autres semaines de contrôle un jeudi matin. Ces séances ont finalement été supprimées pour permettre une réorganisation de l'ordre du jour législatif, mais elles ont été remplacées par des séances tenues un mardi matin.

Les 14 séances de l'année se sont donc toutes déroulées le **mardi matin**, l'article 77, alinéa 1, du Règlement du Sénat prévoyant que cette matinée « *est réservée par priorité aux questions orales* ».

Toutefois, la séance organisée le mardi 14 janvier 2025, destinée à assurer le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution à la suite de la suppression d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement¹, ne comportait que douze questions.

Il faut rappeler que depuis la réduction de 2 min 30 à **2 minutes** du **temps accordé à l'auteur de la question**, réplique comprise, et à la **réponse du Gouvernement**, intervenue en octobre 2021, il est possible d'inscrire jusqu'à 45 questions orales lors des séances du mardi matin, contre 36 antérieurement.

En 2024-2025, le **nombre de questions orales déposées (708)** est le plus élevé jamais enregistré. Toutefois, 89 d'entre elles correspondent à des questions déposées lors de la précédente législature, déclarées caduques par la Conférence des Présidents, puis redéposées par leur auteur.

Parmi les 708 questions déposées, 22 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 33 en 2023-2024, 25 en 2022-2023, 40 en 2021-2022, 27 en 2020-2021 et 12 en 2019-2020). Ce même article a été modifié en juin 2021 afin que la question convertie prenne rang au rôle des questions orales à la date de sa publication, et non plus à celle de sa 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

¹ Supra au A du présent IV relatif aux questions d'actualité au Gouvernement

d'une incitation à reprendre sous la forme de question orale une question écrite restée sans réponse. Ainsi, au cours de l'année parlementaire, **16 questions orales issues de la transformation d'une question écrite ont été discutées en séance publique**, ce qui a permis à leur auteur d'obtenir une réponse du Gouvernement.

Le **nombre de questions orales discutées** (519 questions) représente **73,3 % du flux de questions orales déposées** durant la même période, soit une proportion comparable à celle de l'année précédente.

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour s'est établi à **30 jours**, soit le **délai le plus court enregistré dans la période récente**, bien inférieur à celui constaté au cours des dernières années (52 jours en 2023-2024, 40 jours en 2022-2023, 42 jours en 2021-2022, 69 jours en 2020-2021 et 80 jours en 2019-2020). Il faut en outre noter que les sénateurs ayant déposé plusieurs questions orales ne privilégient pas systématiquement l'inscription de leur question la plus récente et préfèrent parfois obtenir une réponse sur une question déposée depuis plusieurs mois.

383 questions, soit **74 % des questions discutées, l'ont été dans les 30 jours suivant leur dépôt**, et 68 autres entre 31 et 60 jours après celui-ci. Au total, 451 questions discutées, soit 87 %, ont été examinées dans un délai de deux mois après leur dépôt.

2. Un instrument utilisé par une majorité de sénateurs

230 sénateurs ont procédé au dépôt d'une question orale en 2024-2025 et 224 d'entre eux ont posé une question en séance publique¹, contre 223 en 2023-2024 et 215 en 2022-2023.

La moyenne s'établit à **2 questions orales déposées par sénateur** au cours de l'année 2024-2025, mais 34 % des sénateurs n'en ont déposé aucune et près de 54 % (187 sénateurs) un nombre compris entre 1 et 4. En revanche, très au-dessus de la moyenne, 36 sénateurs (10 %) ont déposé de 5 à 9 questions orales et 7 sénateurs (2%) ont déposé de 10 à 13 questions orales.

Quoique moins prononcées, des disparités se retrouvent aussi dans la répartition entre groupes politiques des questions orales déposées. En effet, celle-ci n'est pas pleinement proportionnelle à leur effectif, environ 2,8 questions orales ayant en moyenne été déposées par les sénateurs du groupe Union Centriste et 2,5 en moyenne pour les membres des groupes RDSE et CRCE-K contre 1,7 en moyenne pour les membres du groupe Les Républicains et du groupe Les Indépendants et 1,5 pour ceux du groupe RDPI.

¹ 1 sénateur a posé en séance publique une question déposée au cours de l'année parlementaire précédente et 7 sénateurs ont déposé une question durant l'année parlementaire sans poser de question, 5 d'entre eux ayant retiré leur question et 2 autres ayant déposé à la fin de l'année parlementaire une question ne pouvant matériellement être discutée qu'au cours de la session suivante.

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.

Évolution par groupe du nombre des questions déposées

Groupes	Questions déposées en 2019-2020	Questions déposées en 2020-2021	Questions déposées en 2021-2022	Questions déposées en 2022-2023	Questions déposées en 2023-2024	Questions déposées en 2024-2025
Les Républicains	137 (38,7 %)	254 (46,3 %)	251 (46,7 %)	237 (37,3 %)	198 (34,0 %)	223 (31,5 %)
SER	71 (20,1 %)	91 (16,6 %)	82 (15,3 %)	122 (19,2 %)	108 (18,5 %)	130 (18,4 %)
UC	71 (20,1 %)	103 (18,7 %)	113 (21,0 %)	141 (22,2 %)	116 (19,9 %)	166 (23,4 %)
Les Indépendants	7 (2,0 %)	11 (2,0 %)	10 (1,9 %)	23 (3,6 %)	25 (4,3 %)	34 (4,8 %)
RDPI	22 (6,2 %)	30 (5,5 %)	23 (4,3 %)	37 (5,8 %)	37 (6,4 %)	29 (4,1 %)
CRCE puis CRCE-K	24 (6,7 %)	26 (4,7 %)	16 (3,0 %)	29 (4,6 %)	35 (6,0 %)	44 (6,2 %)
RDSE	17 (4,8 %)	16 (2,9 %)	23 (4,3 %)	26 (4,1 %)	28 (4,8 %)	43 (6,1 %)
GEST ¹		12 (2,2 %)	17 (3,2 %)	20 (3,1 %)	33 (5,7 %)	34 (4,8 %)
NI	5 (1,4 %)	5 (0,9 %)	2 (0,4 %)	1 (0,2 %)	3 (0,5 %)	5 (0,7 %)
TOTAL	354	548	537	636	583	708

S'agissant des **questions discutées en séance publique**, la moyenne s'établit à **1,5 question orale par sénateur** en 2024-2025, 35 % des sénateurs n'étant pas intervenus alors que 40 % d'entre eux (138 sénateurs) sont intervenus 1 à 2 fois, 20 % (69 sénateurs) 3 à 4 fois, 17 sénateurs (5 %) étant intervenus de 5 à 7 reprises lors des séances de questions orales de l'année.

Les écarts à la moyenne entre sénateurs ou entre groupes politiques sont ici beaucoup moins accusés que ceux constatés pour le dépôt des questions orales, l'effectif des groupes tout comme le délai écoulé depuis la dernière question posée en séance par le sénateur figurant parmi les critères définis par la Conférence des Présidents pour l'inscription des questions orales à l'ordre du jour.

¹ Création du groupe Écologiste – Solidarité et territoires le 6 octobre 2020.

Répartition par groupe des questions orales discutées en séance publique

Groupes	Questions discutées en 2019-2020	Questions discutées en 2020-2021	Questions discutées en 2021-2022	Questions discutées en 2022-2023	Questions discutées en 2023-2024	Questions discutées en 2024-2025
Les Républicains	128 (41,4 %)	189 (44,9 %)	147 (43,4 %)	243 (41,3 %)	168 (38,5 %)	171 (32,9 %)
SER	61 (20,0 %)	77 (18,3 %)	61 (17,9 %)	113 (19,2 %)	83 (19,0 %)	103 (19,8 %)
UC	56 (18,1 %)	75 (17,8 %)	61 (18,0 %)	110 (18,7 %)	74 (17,0 %)	100 (19,3 %)
Les Indépendants	7 (2,2 %)	10 (2,4 %)	7 (2,1 %)	17 (2,9 %)	15 (3,4 %)	27 (5,2 %)
RDPI	20 (6,5 %)	20 (4,7 %)	19 (5,6 %)	34 (5,8 %)	27 (6,2 %)	27 (5,2 %)
CRCE puis CRCE-K	17 (5,4 %)	23 (5,5 %)	15 (4,4 %)	26 (4,4 %)	24 (5,5 %)	32 (6,2 %)
RDSE	17 (5,4 %)	12 (2,9 %)	17 (5,0 %)	23 (3,9 %)	20 (4,6 %)	28 (5,4 %)
GEST	-	10 (2,4 %)	11 (3,2 %)	20 (3,4 %)	23 (5,3 %)	27 (5,3 %)
NI	3 (0,9 %)	5 (1,2 %)	1 (0,3 %)	2 (0,3 %)	2 (0,5 %)	4 (0,8 %)
TOTAL	309	421	339	588	436	519

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 2024-2025, **plus de 40 % des questions orales ont été adressées à quatre ministres seulement.**

Le **ministre de la santé et de l'accès aux soins a été le plus sollicité**, avec 85 questions orales déposées, soit 12 % du total. Arrivent ensuite les ministres chargés de l'**intérieur** (78 questions), de la **transition écologique** (67 questions) et de l'**agriculture** (60 questions).

La désignation du ministre appelé à répondre à une question orale en séance publique relève du Gouvernement.

Il est fréquent que les réponses aux questions orales adressées à des ministres de plein exercice soient confiées à un ministre délégué ou un secrétaire d'État relevant du pôle ministériel concerné.

À titre d'exemple, sur les 112 questions orales discutées en séance publique relevant du pôle « social », toutes les réponses ont été apportées par des ministres délégués ou secrétaires d'État, aucun ministre de plein exercice n'étant intervenu.

Au total, **39 membres du Gouvernement** différents se sont succédé lors des 14 séances de questions orales de l'année 2024-2025, 3 séances s'étant déroulées avec les membres du gouvernement de M. Michel BARNIER et 11 séances avec ceux du gouvernement de M. François BAYROU.

La ministre la plus présente a été Mme Annie GENEVARD, ministre de l'agriculture, qui a participé à 8 séances et répondu à 25 questions orales.

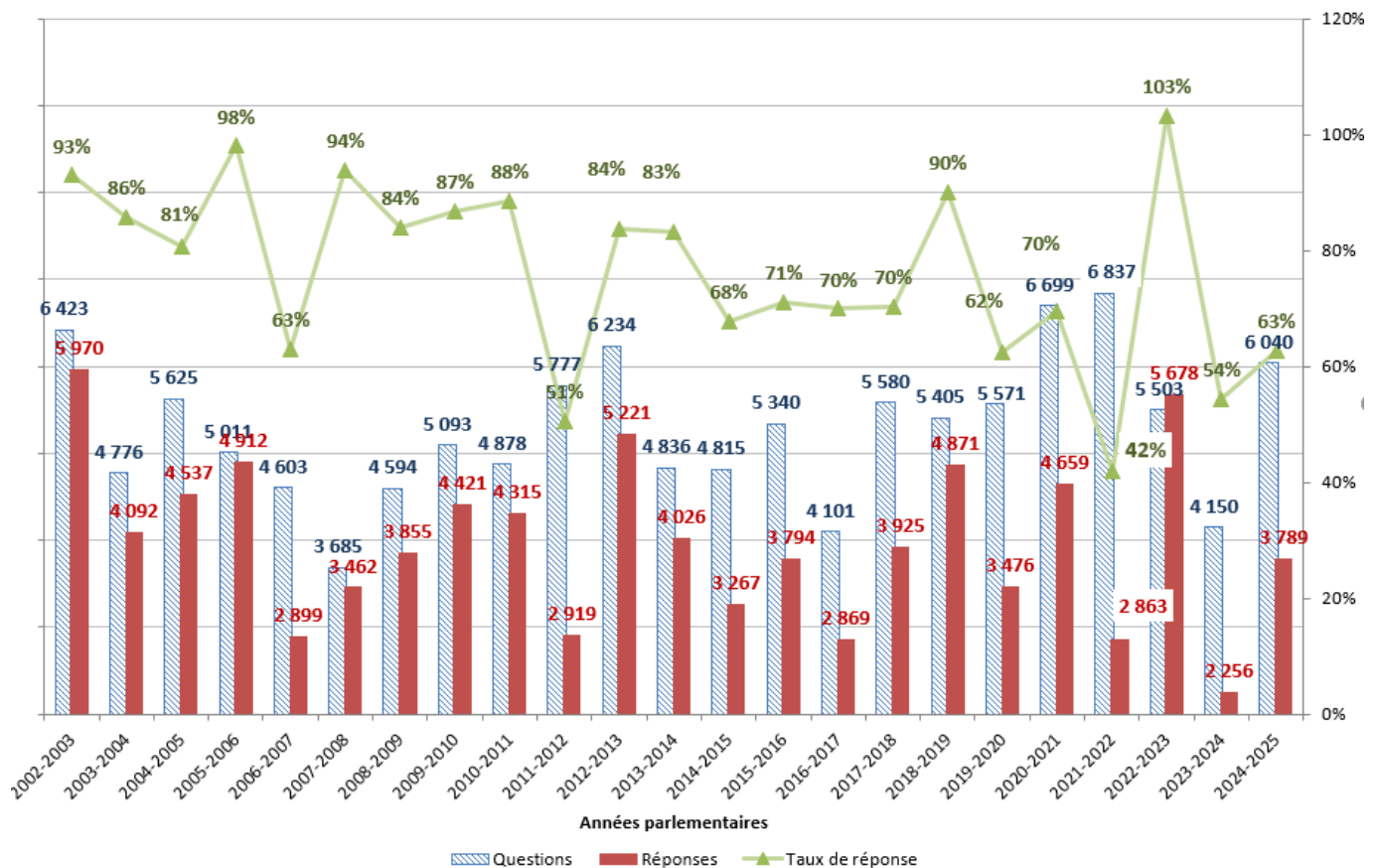
M. Philippe BAPTISTE, ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est intervenu lors de 6 séances et a répondu à 31 questions orales. M. François-Noël BUFFET a également participé à 6 séances (2 en qualité de ministre chargé des outre-mer et 4 en qualité de ministre auprès du ministre de l'intérieur) et apporté 19 réponses. Mme Juliette MEADEL, ministre déléguée chargée de la ville, est intervenue lors de 5 séances et a apporté 35 réponses. Viennent ensuite Mme Astrid PANOSYAN-BOUVET, ministre chargée du travail et de l'emploi (4 séances, 46 réponses), Mme Françoise GATEL, ministre déléguée chargée de la ruralité (4 séances, 40 réponses) et Mme Charlotte PARMENTIER-LECOCQ, ministre déléguée chargée de l'autonomie et du handicap (4 séances, 39 réponses). Parmi les ministres ayant le plus répondu figurent également M. Yannick NEUDER, ministre chargé de la santé et de l'accès aux soins (3 séances, 33 réponses) et Mme Nathalie DELATTRE, ministre déléguée chargée du tourisme (3 séances, 24 réponses).

Au total, les neuf ministres précités ont apporté 56 % des réponses aux questions orales discutées en séance publique.

C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE HAUSSE DU NOMBRE DE QUESTIONS POSÉES ET DU TAUX DE RÉPONSE

Avec 6 040 questions écrites déposées et 3 789 réponses reçues (contre 4 150 questions 2 256 réponses en 2023-2024), l'année 2024-2025 se caractérise, par rapport à la session précédente, par une **hausse du nombre de questions écrites posées et de réponses reçues** du Gouvernement. Le nombre de réponses transmises reste cependant inférieur à celui de 2022-2023 (5 678, soit - 33%) alors même que le nombre de questions déposées est en augmentation par rapport à cette session (6 040 contre 5 503 questions en 2022-2023 soit + 9,7 %).

Évolution du nombre de questions écrites déposées et de réponses reçues par session



La hausse du nombre de questions posées résulte, pour partie, de la caducité des questions écrites et orales traditionnellement prononcée à chaque changement de législature.

1. La caducité des questions écrites en attente de réponse

Lors de sa réunion du 18 juillet 2024, la Conférence des Présidents a prononcé la caducité des questions écrites et orales en attente de réponse, comme il est d'usage au début d'une nouvelle législature. Toutefois, à titre exceptionnel et compte tenu du contexte institutionnel spécifique, elle a décidé de repousser l'application effective de la caducité à l'entrée en fonction d'un gouvernement de plein exercice. Les sénateurs ont continué à exercer leur droit de questionnement, 90 questions écrites ayant été posées au gouvernement démissionnaire expédiant les affaires courantes entre le 18 juillet et le 21 septembre 2024. Celui-ci n'a en revanche transmis aucune réponse aux sénateurs considérant que cela excédait ses attributions.

La caducité des questions est intervenue le 21 septembre 2024 dès la nomination du gouvernement de M. Michel BARNIER. **3 699 questions écrites** en attente de réponse **sont ainsi devenues caduques**. 1 393 de ces questions avaient déjà été redéposées à la mi-octobre 2024. Au 30 septembre 2025, ce sont **1 873 questions écrites déclarées caduques qui avaient été redéposées** soit presque 51 % des questions frappées de caducité.

Cet afflux important de questions écrites redéposées dès l'ouverture de la session 2024-2025 a conduit, mécaniquement, à maintenir le taux de réponse du Gouvernement à un niveau très faible, celui-ci ayant stagné en-dessous de 20 % jusqu'à mi-février 2025.

Par ailleurs les 1 873 questions écrites caduques redéposées expliquent la **hausse de 45,5 % du nombre de questions écrites déposées au cours de la session 2024-2025 par rapport à la session précédente** (6 040 questions en 2024-2025 contre 4 150 en 2023-2024, soit + 1 890 questions).

2. Un instrument inégalement utilisé par les sénateurs

Le dépôt de questions écrites est un instrument largement utilisé par les sénateurs puisque, comme lors de la session précédente, 308 sénateurs y ont eu recours pendant la session, soit presque 90 % d'entre eux.

Toutefois, le nombre de questions écrites posées varie fortement selon les sénateurs, les écarts pouvant être considérables. Ainsi, 4 sénateurs ont posé plus de 100 questions écrites alors que 94 en ont posé moins de cinq. 19 sénateurs seulement en ont posé plus d'une par semaine en moyenne au cours de la session.

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 2022-2023 Nombre de sénateurs	4	9	57	73	149 (28)
Session 2023-2024 Nombre de sénateurs	3	6	49	79	171 (41)
Session 2024-2025 Nombre de sénateurs	4	15	74	82	133 (24)

16,6 % des questions écrites émanent des quatre sénateurs (soit 1,1 % des sénateurs) **les plus actifs**, avec respectivement 508, 275, 116 et 103 questions¹. Par ailleurs, un tiers des questions écrites a été posé par les vingt sénateurs ayant posé plus de 50 questions (qui totalisent 2 026 questions), tandis qu'un autre tiers a été posé par 228 sénateurs (avec 2 039 questions).

10,4 % des questions écrites posées (soit 628 questions) **consistent en des questions de rappel** visant à relancer le ministre destinataire d'une question écrite restée sans réponse depuis plus de deux mois. Cette proportion est identique à celle constatée au cours de la session précédente (10,4 %, soit 424 questions de rappel).

La répartition des dépôts par groupe politique illustre le caractère individuel de l'utilisation de cet outil de contrôle, à la seule disposition du sénateur : le rapport entre le nombre total des dépôts réalisés par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle en effet des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants qui réunit 5,5 % des sénateurs, est à l'origine de moins de 2 % des dépôts, les questions écrites des sénateurs du groupe Union Centriste, qui représentent 17 % des sénateurs, s'élèvent à 26 % du total.

¹ Ces volumes restent cependant inférieurs au nombre de questions posées par un seul sénateur qui avait été l'auteur de 598 questions en 2022-2023, 760 en 2021-2022 et 544 en 2020-2021.

Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

Groupes	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Les Républicains	2 059	1 648	2 126
	37,5 %	39,7 %	35,2 %
SER	543	632	940
	10 %	15,2 %	15,6 %
UC	1 445	896	1 585
	26 %	21,6 %	26,2 %
LaREM puis RDPI	163	93	111
	3 %	2,2 %	1,8 %
CRCE puis CRCE-K	214	333	456
	4 %	8 %	7,6 %
Les Indépendants	120	145	226
	2 %	3,5 %	3,7 %
RDSE	297	181	298
	5,5 %	4,4 %	4,9 %
GEST	56	117	198
	1 %	2,8 %	3,3 %
NI	606	105	100
	11 %	2,6 %	1,7 %
Total	5 503	4 150	6 040

En ce qui concerne l'objet des questions, la liste des ministères les plus interrogés reste stable au fil des années comme le retrace le tableau ci-après **même si le classement évolue au fil des sessions.**

**Liste des ministères les plus interrogés
(regroupement par pôle ministériel)**

2022-2023		2023-2024		2024-2025	
Intérieur et outre-mer	1 064	Travail, santé, prévention, solidarités	919	Travail, emploi, santé, solidarités, autonomie, handicap, famille	1 589
Transition écologique et cohésion des territoires	814	Transition écologique et cohésion des territoires	662	Aménagement du territoire et décentralisation	900
Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	784	Intérieur et outre-mer	599	Économie, finances, industrie	862
Santé et prévention	766	Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	573	Intérieur	550
Agriculture et souveraineté alimentaire	341	Agriculture et souveraineté alimentaire	277	Transition écologique, énergie	476
Éducation nationale et jeunesse	315	Éducation nationale et jeunesse	261	Éducation nationale	375
Total des 6 ministères les plus interrogés	4 084	3 291		4 752	
Poids dans le total des questions écrites déposées	74 %	79 %		79 %	

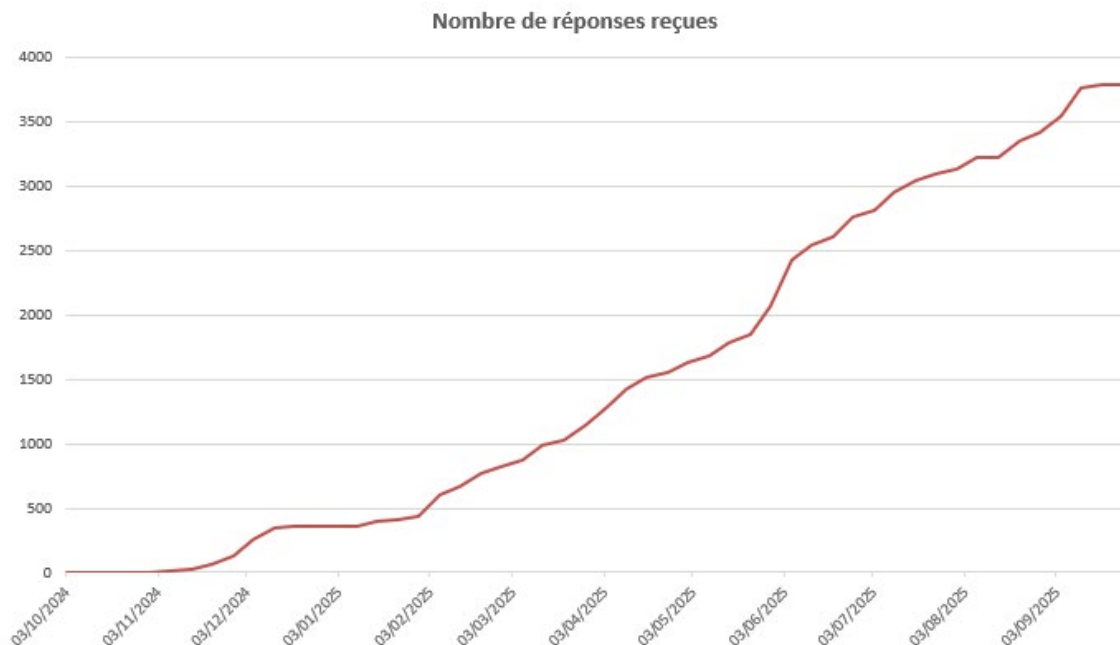
Pour le reste, il apparaît difficile de tracer une thématique plus précise des questions écrites, tant leur champ est vaste et divers, et fluctue en outre au gré des sujets à l'ordre du jour.

3. Une augmentation progressive du taux de réponse aux questions écrites au cours de la session

Le **taux de réponse du Gouvernement est en hausse** et s'établit au 30 septembre 2025 à **63 %** (3 789 réponses) contre 54 % (2 256 réponses) un an plus tôt. Il reste cependant très inférieur au taux de réponse de l'année 2022-2023 qui s'élevait à 103 % (5 678 réponses), niveau qui n'avait jamais été atteint précédemment. Le **taux de réponse sur la législature**, période traditionnellement retenue pour les analyses, **s'élève**, pour la XVII^e législature à **63 %** (3 800 réponses) contre 69 % au cours de la XVI^e législature.

La caducité des questions posées au cours de la XVI^e législature, prononcée par la Conférence des Présidents, **a eu pour effet un redépôt massif de questions écrites au début de la session 2024-2025**. Cet afflux soudain a fortement altéré le taux de réponse du Gouvernement qui est resté à un niveau très bas pendant plusieurs mois. Il était encore inférieur à 20 % mi-février 2025.

Par ailleurs, le **taux de réponse aux questions écrites a été affecté par les conditions dans lesquelles deux gouvernements se sont succédé en cours d'année**. Lors de sa réunion du 19 mars 2025, la Conférence des Présidents a souligné qu'après un fléchissement imputable à ces circonstances, le taux de réponse évoluait favorablement sur le dernier mois. Elle a invité le Gouvernement à poursuivre la résorption du stock de questions écrites en attente, appelant plus particulièrement les neuf ministres dont le taux de réponse était toujours inférieur à 20 % à redresser la situation.



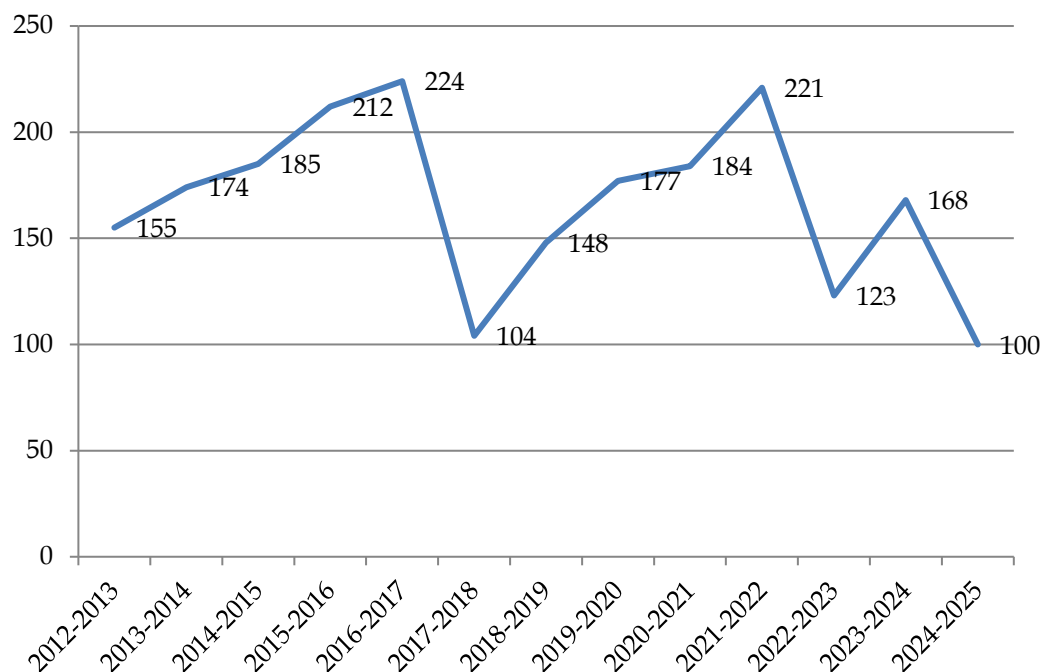
Le volume de réponses transmises a augmenté de façon significative au printemps. En particulier, après le rappel formulé par la Conférence des Présidents le 19 mars 2025, le taux de réponse s'était amélioré de 8 points le mois suivant (à 36 % le 17 avril contre 28 % mi-mars). La Conférence des Présidents a salué cet effort lors de sa réunion du 11 juin 2025, **le taux de réponse du Gouvernement ayant progressé de 23 points, de 27 % à 50 %**, depuis le 19 mars. Elle a cependant constaté que ce taux recouvrait des situations diverses selon les ministres dont le taux de réponse s'échelonnait de 22 % à 100 %. Elle a invité le Gouvernement à poursuivre cet effort, notamment auprès des ministres les plus en retard dans la publication des réponses.

Le Gouvernement s'est montré sensible à cet appel, son taux de réponse ayant continué de s'améliorer pour atteindre 63 % en septembre 2025. Il a ensuite stagné en raison de la démission du gouvernement de M. François BAYROU et de l'ouverture d'une période de gestion des affaires courantes au cours de laquelle aucune réponse n'a été transmise.

4. Des délais de réponse qui s'améliorent

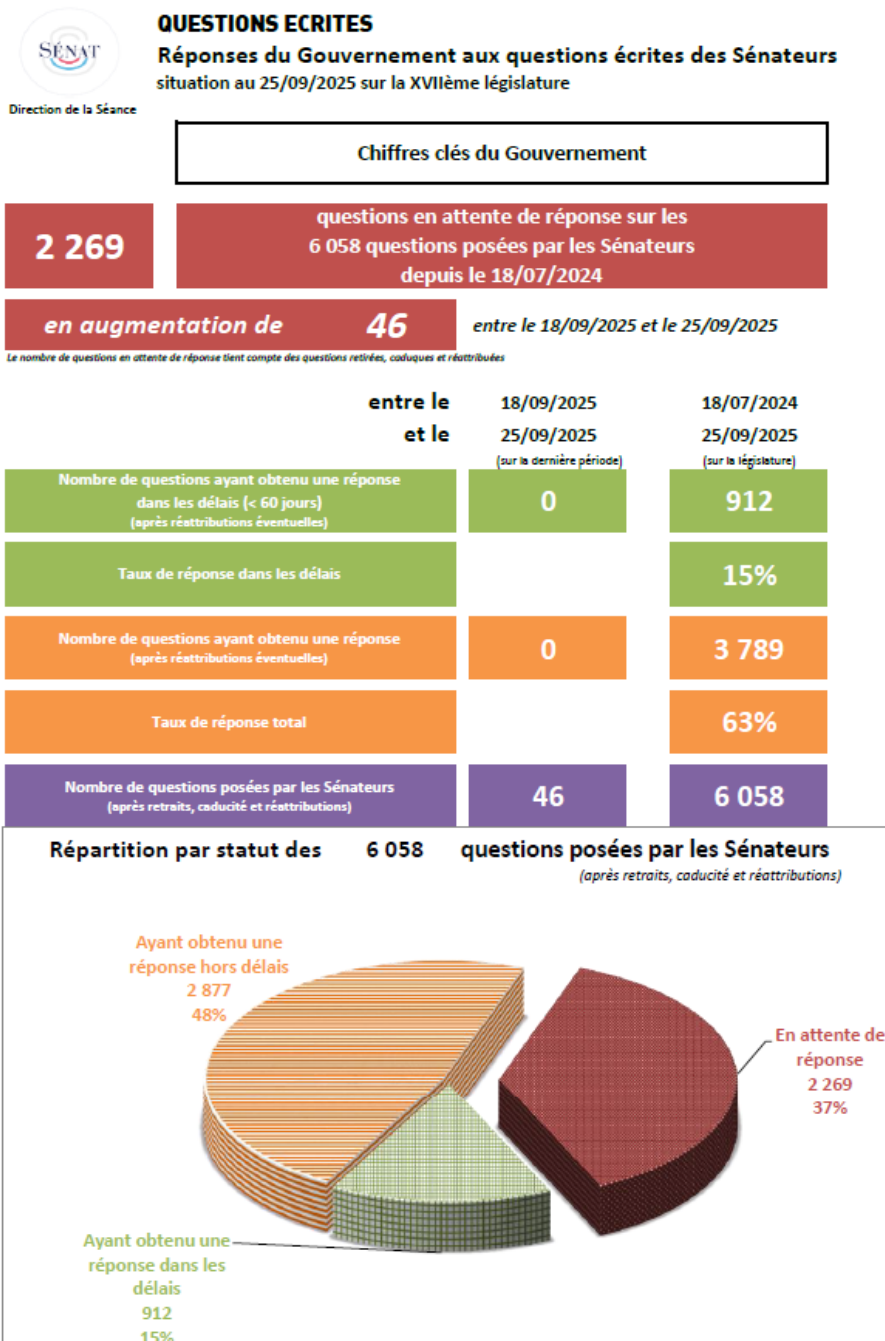
Le délai moyen de réponse s'est amélioré au cours de la session puisqu'il s'est établi à 100 jours contre 168 en 2023-2024 et 123 jours en 2022-2023.

**Évolution du délai moyen de réponse
aux questions écrites des sénateurs
(en nombre de jours)**



Ce délai moyen est très supérieur au délai de deux mois prévu par le Règlement du Sénat. 85 % des réponses (contre 89 % en 2023-2024 et 77 % en 2022-2023) ont été apportées au-delà de ce délai, conduisant parfois au dépôt de questions de rappel (628 soit 10,4 % des questions déposées).

Le délai moyen de réponse diffère sensiblement selon les ministères. Les délais varient de 8 à 144 jours d'un ministère à l'autre (25 à 227 jours en 2023-2024 et 23 à 170 en 2022-2023), sans que soit toujours établie une correspondance directe avec le volume des questions à traiter de chaque ministère.



Au 30 septembre 2025, le taux de réponse dans les délais réglementaires atteignait 15 % sur l'ensemble de la législature, un niveau identique à celui constaté au terme de la XVI^e législature. L'ensemble de ces données figurent dans la synthèse ci-dessus.

Le classement de ministres, selon le taux de réponse apporté, sur la XVII^e législature, s'établit comme suit au 30 septembre 2025 :



QUESTIONS ECRITES
Réponses du Gouvernement aux questions écrites des Sénateurs
Situation au 25/09/2025 sur la XVII^{ème} 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	63%	2 269	3 789
1 Santé et accès aux soins	38%	590	369
2 Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	42%	158	116
3 Transition écologique, biodiversité, forêt, mer et pêche	45%	245	198
4 Comptes publics	52%	116	128
5 Enseignement supérieur et recherche	52%	51	55
6 Travail et emploi	54%	110	131
7 Armées	57%	16	21
8 Intelligence artificielle et numérique	61%	7	11
9 Autonomie et handicap	63%	69	116
10 Travail, santé, solidarités et familles	64%	67	121
11 Logement	66%	73	139
12 Sports, jeunesse et vie associative	66%	30	58
13 Économie, finances, souveraineté industrielle et numérique	67%	115	234
14 Industrie et énergie	69%	64	144
15 Justice	72%	59	152
16 Intérieur	74%	117	331
17 Commerce extérieur et Français de l'étranger	74%	9	25
18 Agriculture et souveraineté alimentaire	75%	90	270
19 Action publique, fonction publique et simplification	78%	25	87
20 Culture	78%	22	80
21 Aménagement du territoire et décentralisation	79%	109	401
22 Égalité entre les femmes et les hommes et lutte contre les discriminations	79%	8	31
23 Premier ministre	80%	8	32
24 Transports	81%	42	181
25 Europe et affaires étrangères	81%	41	178
26 Commerce, artisanat, PME, économie sociale et solidaire	81%	14	58
27 Intérieur (MD)	84%	4	21
28 Ruralité	88%	6	44
29 Mémoire et anciens combattants	88%	2	14
30 Ville	88%	1	7
31 Outre-mer	89%	1	8
32 Francophonie et partenariats internationaux	100%	0	3
33 Europe	100%	0	3
34 Relations avec le Parlement	100%	0	7
35 Tourisme	100%	0	15

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 628 questions de rappel déposées par 46 sénateurs en 2024-2025, (contre 424 en 2023-2024 et 897 en 2022-2023), 415 réponses ont été transmises, soit 66 % ;
- transformer une question écrite **restée sans réponse dans le délai réglementaire de deux mois en question orale**¹ ce qui permet au sénateur d'obtenir une réponse par son inscription à l'ordre du jour. En 2024-2025, 22 questions écrites ont ainsi été transformées (contre 33 lors de la session précédente et 25 en 2022-2023).

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 RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

A. UNE FORTE HAUSSE DU NOMBRE DE DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En **2024-2025, vingt et une** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

- **six** 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 (devenu article 73 *quinquies* C à compter du 7 mai 2025²) ;
- **aucune** par plusieurs sénateurs en application de l'article 73 *octies* du Règlement ;
- **deux** par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *octies* du Règlement.

¹ Cf. *supra* B du présent IV relatif aux questions orales

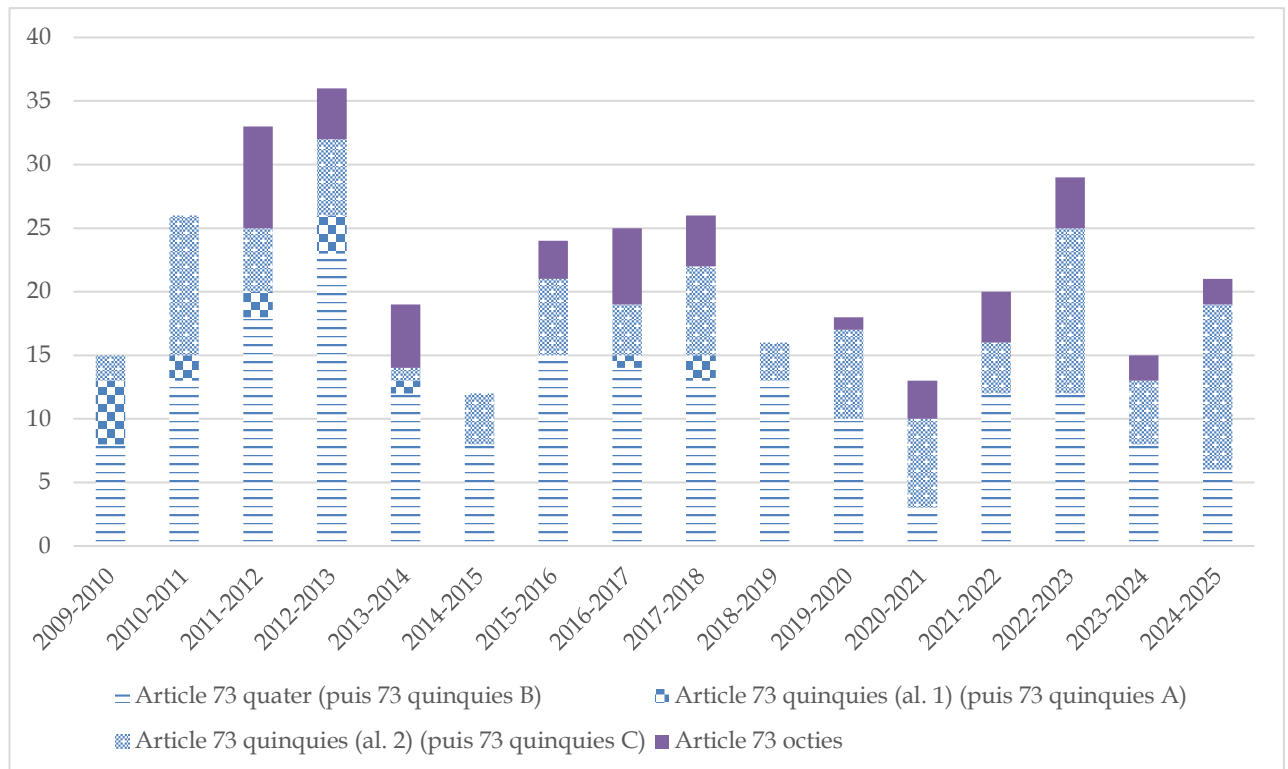
² Les dispositions de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement du Sénat ont été transposées dans l'article 73 *quinquies* C à compter du 7 mai 2025, date de la dernière révision du Règlement du Sénat : une seule PPRE parmi les treize a été déposée après cette date et l'a donc été en application de l'article 73 *quinquies* C.

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

PPRE	Article 73 quater (article 73 quinquies B depuis le 7 mai 2025)	Article 73 quinquies, alinéa 1 (article 73 quinquies A depuis le 7 mai 2025)	Article 73 quinquies, alinéa 2 (article 73 quinquies C depuis le 7 mai 2025)	Article 73 octies	Total
2009-2010	8	5	2	-	15
2010-2011	13	2	11	-	26
2011-2012	18	2	5	8	33
2012-2013	23	3	6	4	36
2013-2014	12	1	1	5	19
2014-2015	8	-	4	-	12
2015-2016	15	-	6	3	24
2016-2017	14	1	4	6	25
2017-2018	13	2	7	4	26
2018-2019	13	-	3	-	16
2019-2020	10	-	7	1	18
2020-2021	3	-	7	3	13
2021-2022	12	-	4	4	20
2022-2023	12	-	13	4	29
2023-2024	8	-	5	2	15
2024-2025	6	-	13	2	21

Le nombre total de propositions de résolution européenne déposées en 2024-2025 est en forte hausse par rapport à la session précédente (+ 40 %). Ce constat est cependant à relativiser car le nombre de dépôts au cours de la session 2023-2024, assez faible (15 dépôts), n'est pas significatif, en raison de l'ajournement des travaux du Sénat à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale le 10 juin 2024. **Avec 21 dépôts, le total de la session 2024-2025 s'inscrit donc dans la moyenne constatée lors des seize dernières années (21,75).**

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



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

En 2024-2025, l'envoi, après leur dépôt initial, ou la transmission¹, après examen préalable de la commission des affaires européennes, aux **commissions permanentes** des propositions de résolution européenne déposées au cours de l'année par la commission des affaires européennes ou par des sénateurs s'est réparti ainsi² :

Commission des affaires économiques	3
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	1
Commission des affaires sociales	4
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	2
Commission de la culture	2
Commission des finances	1
Commission des lois	4

¹ Cf. article 73 quinquies, alinéa 2 (puis article 73 quinquies C) et article 73 octies du Règlement.

² Les propositions de résolution européenne n° 57, 128, 171 et 256 ont été retirées par leur auteur 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.

3. Aucune auto-saisine de commission permanente sur un texte européen

L'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement (article 73 *quinquies* A depuis le 7 mai 2025) prévoit qu'une commission compétente peut se saisir d'un texte européen dans un délai de quinze jours suivant sa publication. Elle dispose alors d'un mois pour statuer. De plus, toute proposition de résolution européenne déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte européen lui est envoyée directement, sans examen préalable de la commission des affaires européennes.

La faculté d'auto-saisine accordée aux commissions permanentes est cependant peu utilisée et peut ne pas donner lieu à une proposition de résolution. **Pour la septième 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	-	-	-
2023-2024	-	-	-
2024-2025	-	-	-

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

Pour l'année **2024-2025**, **18 propositions de résolution européenne** sont devenues résolutions du Sénat et aucune n'a été adoptée en séance publique.

1. Dix-huit propositions de résolution européenne sont devenues résolutions du Sénat

En **2024-2025**, **dix-huit propositions** de résolution européenne, dont une déposée au cours de l'année 2023-2024¹, sont **devenues résolutions du Sénat sans avoir été examinées en séance** (contre 13 en 2023-2024, 21 en 2022-2023 ainsi qu'en 2021-2022, 9 en 2020-2021, 18 en 2019-2020, 13 en 2018-2019, 21 en 2017-2018, 23 en 2016-2017, 19 en 2015-2016, 10 en 2014-2015, 22 en 2013-2014 et 29 en 2012-2013). Il s'agit de :

- **six propositions déposées en application de l'article 73 quater**, à l'exception de l'une d'entre elles², 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 ;

- **dix propositions déposées en application de l'article 73 quinquies** (puis article 73 quinquies C à partir du 7 mai 2025), une seule⁴ ayant fait l'objet d'un rapport de la commission saisie au fond ;

- **deux propositions déposées en application de l'article 73 octies au nom de la commission des affaires européennes**, qui sont devenues résolution du Sénat sans dépôt de rapport de la commission au fond.

2. Aucune proposition de résolution européenne n'a été examinée en séance plénière

En **2024-2025**, aucune proposition de résolution européenne n'a fait l'objet d'un examen en séance publique. Cette procédure est rarement utilisée : si une proposition de résolution européenne avait été examinée et adoptée en séance publique en 2022-2023⁵, il s'agissait de la première fois depuis l'année 2018-2019.

¹ PPRE n° 762 (2023-2024) visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans.

² PPRE n° 167 examinée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 18 décembre 2024.

³ Cf. articles 73 quinquies, alinéa 4, et 73 octies, alinéa 3, du Règlement.

⁴ PPRE n° 762 (2023-2024) examinée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 13 novembre 2024.

⁵ Proposition de résolution européenne n° 197 (2022-2023) de MM. Jean-François RAPIN et François-Noël BUFFET, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'avenir de

Propositions de résolution européenne débattues en séance plénière

Année	Adoptées	Rejetées
2012-2013	3	0
2013-2014	1	0
2014-2015	2	0
2015-2016	2	0
2016-2017	1	1
2017-2018	2	0
2018-2019	2	0
2019-2020	0	0
2020-2021	0	0
2021-2022	0	0
2022-2023	1	0
2023-2024	0	0
2024-2025	0	0

IV. LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTIONS 34-1

Au cours de l'année 2024-2025, **19 propositions de résolution ont été déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution** (contre 12 l'an dernier et 32 lors de la session 2022-2023) et **5 ont été examinées en séance publique dont 4 ont été adoptées**¹ (sur les 3 examinées en séance publique lors de la session dernière, toutes avaient été adoptées).

Parmi ces 5 PPR examinées en séance publique, 3 ont été inscrites dans le cadre d'un espace réservé (une pour le groupe RDPI², une pour le GEST³ et une pour le groupe CRCE-K⁴) ; 1 a été inscrite dans le cadre d'un espace transpartisan⁵ et 1 dans le cadre d'une semaine de contrôle (à la demande du groupe SER)⁶

l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), adoptée par le Sénat lors de sa séance du 8 février 2023, inscrite à l'ordre du jour à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr22-197.html>.

¹ Seule la PPR n° 548 rect. (2023-2024) a été rejetée par le Sénat le 19 février 2025.

² PPR n° 1 rect.

³ PPR n° 163 rect.

⁴ PPR n° 548 rect. (2023-2024).

⁵ PPR n° 157 rect.

⁶ PPR n° 900 rect. (2022-2023).

CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE

Outre les questions, débats et résolutions, la direction de la Séance assure le suivi d'autres formes du contrôle parlementaire qui ne sont pas liées directement 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 remise de rapports du Gouvernement au Parlement sur un objet défini par la loi.

I. 2024-2025 : LA STABILISATION DES MANDATS DANS LES ORGANISMES EXTÉRIEURS AU PARLEMENT À LA SUITE DE LA RÉVISION DU CHAMP DES ORGANISMES ACTIFS

Après une année parlementaire marquée par de nombreux mouvements à la suite du renouvellement sénatorial de 2023, suivie d'une révision du champ des organismes actifs menée à la fin de l'année 2024, **l'exercice 2024-2025 a permis de stabiliser le nombre d'organismes extérieurs au Parlement (OEP) et de nominations en leur sein.** Ainsi, **seulement 67 désignations seulement sont intervenues en 2024-2025**, contre 534 nominations au cours de l'année précédente.

A. UN NOMBRE LIMITÉ DE DÉSIGNATIONS S'EXPLIQUANT POUR L'ESSENTIEL PAR LES MOUVEMENTS DE SÉNATEURS

Cette année, **la majeure partie des mouvements de désignation au sein des OEP est la conséquence des mouvements d'effectifs au sein du Sénat.** Ce sont 37 mouvements de désignations (sur un total de 67) qui sont intervenus en lien avec un changement d'effectif du Sénat.

Pour l'essentiel, les nominations de sénateurs au Gouvernement ont généré en 2024-2025 près de 45 % des mouvements au sein des OEP.

En outre, la révision du champ des organismes actifs menée à la fin de l'année 2024, qui a conduit à de nombreux échanges avec le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), a permis de procéder à plusieurs nominations restant en instance.

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Sur les 67 nominations (dont 56 titulaires et 11 suppléants) comptabilisées en 2024-2025, 65 ont relevé du seul Président du Sénat. Les autres ont incombé à la commission des affaires sociales (1 titulaire) et à la

commission des finances pour une proposition faite au Président du Sénat (1 titulaire).

Au total, au 30 septembre 2025, 872 mandats étaient exercés par des sénateurs à la suite d'une désignation sur les 877 mandats à pourvoir. Les 5 mandats non pourvus l'étaient soit en raison du choix de l'organe de désignation de ne pas y procéder du fait de l'inactivité de l'OEP, soit en raison de l'attente d'une désignation.

C. UNE STABILISATION DU NOMBRE DES OEP

L'année 2024-2025 a vu la création de deux nouveaux organismes (contre 4 en 2023-2024), dont un à titre temporaire. En effet, des comités d'évaluation accompagnent désormais régulièrement des expérimentations elles-mêmes prévues pour une durée limitée. Tel est le cas du Comité d'évaluation de l'expérimentation du tribunal des activités économiques prévu à l'article 26 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 évaluant une expérimentation prévue sur quatre ans.

Organismes extraparlimentaires créés en 2024-2025

Numéro	Organisme	Base légale	Commission
415	Commission d'évaluation de l'aide publique au développement	Art. 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales	Affaires étrangères, défense et forces armées
416	Comité d'évaluation de l'expérimentation du tribunal des activités économiques	Art. 26 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027	Lois

Comme cela a été relevé lors de l'exercice précédent, le suivi des OEP en activité n'est pas toujours aisé à effectuer. Il a pu être constaté, pour certains d'entre eux, un défaut de fonctionnement ou une extinction sans pour autant qu'un texte ait toujours procédé à leur suppression. Pour autant, cette année, **deux suppressions formelles d'OEP ont pu être confirmées** avant le 30 septembre 2025 par le Secrétariat général du Gouvernement : le Conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (OEP 379) et le Comité expérimentation des Jeux olympiques (OEP 412).

Au terme de la revue des organismes actifs réalisée conjointement avec l'Assemblée nationale en 2024, **il apparaît qu'au 30 septembre 2025, on compte 170 OEP pour lesquels le Sénat est appelé à désigner des membres titulaires ou suppléants sur un fondement législatif.**

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2023-2024	4	170	876 (765/111)	534
2024-2025	2	170	877 (766/111)	67

II. UN RETOUR À UNE PLUS GRANDE FRÉQUENCE DES 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 sous revue, 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 2010 a été mise en œuvre **à vingt-trois reprises contre six seulement en 2023-2024**, revenant en cela à des niveaux comparables à ceux des années précédentes (22 en 2022-2023 et 17 en 2021-2022)¹.

Il s'agit du nombre le plus élevé depuis l'institution de cette procédure de contrôle alors que le nombre le plus faible avait été enregistré en 2023-2024.

À trois reprises, la commission du Sénat appelée à se prononcer dans les conditions fixées par l'article 13 de la Constitution a émis un avis négatif. Cependant, dans aucun cas le cumul des votes dans les deux assemblées n'a abouti à empêcher la nomination du candidat proposé.

Le nombre de situations de vacance prolongée dans certains postes, qui avaient tendance à devenir plus fréquentes depuis l'exercice 2021-2022, a régressé sous l'effet du nombre record de désignations réalisées. Pour autant, des retards dans les désignations perdurent et plusieurs situations restent insatisfaisantes au regard du calendrier qui devrait résulter de l'échéance des mandats des titulaires.

Tel est le cas, à fin septembre 2025 des postes de président du directoire de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de président du conseil d'administration de La Poste, qui font l'objet d'un intérim assuré par leurs titulaires, dont le mandat a été prolongé.

Dans le cas de la SNCF, M. Jean-Pierre FARANDOU, non reconduit en 2024, devait assurer son propre intérim le temps des jeux Olympiques et

¹ La liste des vingt-trois avis figure au sein du tome II du présent rapport.

Paralympiques de Paris 2024. La situation devait ensuite se prolonger jusqu'à l'atteinte de sa limite d'âge de 68 ans, soit le 4 juillet 2025, avant que ne soit annoncée une nouvelle fois sa prolongation jusqu'à l'automne 2025.

Dans le cas de La Poste, M. Philippe WAHL, également atteint depuis mars 2025 par la limite d'âge de 68 ans, devait être remplacé en mai 2025, lors de l'assemblée générale des actionnaires. Là encore, la nomination a été repoussée alors même que le Gouvernement par la voix de Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics avait indiqué aux sénateurs, lors d'un débat organisé en séance publique, à la demande de la commission des affaires économiques, sur l'avenir du groupe La Poste, le 27 mai 2025, qu' *« en tout état de cause, vous aurez la chance d'auditionner le candidat proposé pour occuper ces fonctions avant le 25 juin, puisqu'il faut qu'à cette date le nouveau président-directeur général soit en place »*.

B. LES AUDITIONS SIMPLES

Trois auditions simples, sans vote, préalables à des nominations (président, directeur général et directeur de certaines instances) **ont été organisées au cours de l'année sous revue**, soit le même nombre que lors de l'exercice précédent.

Deux commissions ont été concernées cette année : la commission des finances et la commission des affaires sociales.

La commission des affaires sociales a ainsi entendu en application du cinquième alinéa de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique :

- le 15 janvier 2025, Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, avant sa nomination comme présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (art. L. 5311-1 du code de la santé publique) ;

- le 22 janvier 2025, M. Jacques-Olivier BAY, avant sa nomination comme président du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine (art. L. 1418-1 du code de la santé publique).

La commission des finances, pour sa part, a entendu le 10 juin 2025, M. Julien RENCKI, avant sa nomination comme directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (art. L. 421-2 du code des assurances).

Par ailleurs, s'ajoute à cette liste le cas de l'audition, toujours par la commission des finances, le 18 mars 2025 de M. Jean-Paul FAUGÈRE, avant sa nomination à la vice-présidence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en application de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'une audition simple dans la mesure où un vote est intervenu en commission pour recueillir le sens de son avis.

Cependant, la rédaction de l'article L. 612-5 précité¹, n'impose pas formellement une telle audition, l'avis de la commission étant par ailleurs simplement consultatif.

III. UN NOMBRE RECORD DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT REMIS AU PARLEMENT SUR CES DIX DERNIÈRES ANNÉES

Les rapports du Gouvernement au Parlement sont établis et transmis par le Gouvernement 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 et délégations concernées ainsi qu'à la direction de la Bibliothèque et des Archives.

Les rapports au Parlement relèvent de trois catégories :

- les **rapports « uniques »**, qui portent sur un objet précis, tel le rapport sur la tarification des services express régionaux métropolitains, en application de l'article 19 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains ;

- les **rapports « périodiques »**, appelés à être remis à échéances régulières, tel le rapport annuel de la condition militaire ;

- les **rapports** déposés en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, aux termes duquel « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la **mise en application de cette loi** », en mentionnant les textes réglementaires publiés, les circulaires, ainsi que les textes d'application encore attendus assortis des motifs justifiant le retard pris dans leur élaboration.

Certains textes prévoient également la transmission aux assemblées parlementaires ou à leurs commissions compétentes de divers tableaux, avenants ou contrats.

163 rapports ont été déposés en 2024-2025 contre 113 au cours de la session précédente. Le **taux de transmission de rapports au Parlement après avoir atteint un point bas l'an passé connaît une hausse de 44,2 %** renouant avec la pente d'une constante augmentation observée depuis une dizaine d'années (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).

¹ « Le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est nommé (...), après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les avis des commissions sont réputés favorables à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de la demande d'avis. »

Cette hausse concerne les trois types de rapports déposés dans des proportions différentes. Ainsi ont été déposés en 2024-2025 :

- **71 rapports uniques** (+ 7 par rapport à 2023-2024) ;
- **59 rapports périodiques** (+ 23 par rapport à 2023-2024) ;

- **et 33 rapports** en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, relatifs à la mise en application réglementaire des textes législatifs, **contre 13** en 2023-2024, soit une hausse spectaculaire de 153,8 % qui peut s'interpréter comme une mesure correctrice, ce type de rapports ayant donné lieu à 49 transmissions en 2022-2023. Sur ces 33 rapports, **trois concernent une loi promulguée au cours de la session 2024-2025**¹, et tous ont été transmis au-delà du délai de six mois prévu par la loi de 2004, le retard de transmission allant de quelques jours à près de quatre ans.

Le nombre de rapports transmis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 peut varier de façon significative d'une session à l'autre puisqu'il est fonction du nombre de lois promulguées. L'augmentation constatée cette année pourrait s'expliquer d'une part par la forte baisse observée l'année précédente dans la transmission de ces rapports et, d'autre part, par le maintien d'un niveau croissant de textes promulgués cette année. En effet, 55 lois ont été promulguées au cours de la session 2024-2025 (dont 22 avant le 1^{er} avril 2025 soit depuis plus de six mois) contre 51 au cours de la session précédente et 44 en 2022-2023.

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale ; Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 ; Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.

CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. UNE NETTE AUGMENTATION DE 71 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2024-2025, le Sénat a procédé à **367 scrutins publics**, soit un nombre nettement supérieur à l'année 2023-2024 (+ 71 %) ainsi qu'à la moyenne observée pour les vingt années précédentes (234 scrutins par an entre 2005 et 2025).

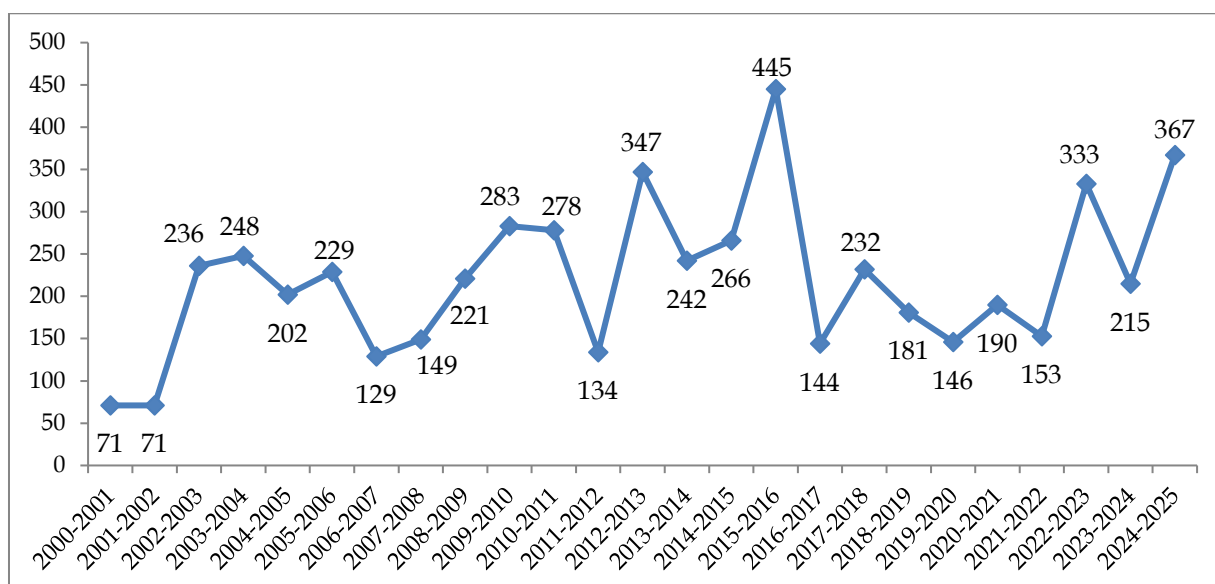
Cette hausse se concentre principalement sur les textes financiers, **l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025 ayant donné lieu à 136 scrutins**, contre 45 l'an dernier.

Ce net rebond du nombre de scrutins par rapport à l'année précédente s'explique notamment par la dissolution de l'Assemblée nationale et l'ajournement consécutif des travaux législatifs du Sénat lors du précédent exercice.

Si on compare le nombre de scrutins réalisés lors de l'année parlementaire 2022-2023, dernière année parlementaire complète à cette date, la hausse observée cette année n'est que de 10 %, même s'il convient de souligner que l'année 2022-2023 se démarquait des précédentes par un nombre important de scrutins publics, notamment du fait de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Ainsi, l'année **2024-2025 se distingue par un nombre particulièrement important de scrutins, le deuxième plus élevé depuis 2000** après l'année 2015-2016 (445 scrutins).

Nombre de scrutins publics par année parlementaire



B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS

Les scrutins publics se répartissent entre, d'une part, les scrutins de droit, par exemple sur le projet de loi de finances et, d'autre part, les scrutins demandés par les commissions, les groupes politiques et le Gouvernement.

Cette année se caractérise par **une légère diminution de la part des scrutins de droit**, qui représentent 7,9 % du total des scrutins, contre 9,8 % en 2023-2024. Le nombre de **scrutins solennels**, qui s'élève à **10**, est légèrement supérieur aux sessions précédentes (9 scrutins solennels en 2023-2024, 8 en 2022-2023). Cette année, deux scrutins ont eu lieu le même jour, sur le projet de loi organique relative au Département-Région de Mayotte et le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

Caractéristiques des scrutins publics sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2025

	Année 2024-2025		Année 2023-2024		Année 2022-2023		Triennat 2020-2023		Triennat 2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Scrutins publics	367	-	215	-	333	-	225	-	187	-
dont :										
- scrutins de droit	29	8 %	21	10 %	27	8 %	28	13 %	25	13 %
<i>dont scrutins à la tribune</i>	1	ε	1	ε	1	ε	1	ε	1	ε
- scrutins demandés	338	92 %	194	90 %	306	92 %	197	87 %	162	87 %

1. L'origine des demandes de scrutins publics

Concernant les scrutins demandés, après une forte hausse en 2023-2024, **la part des demandes émanant des commissions a décru cette année**, rejoignant les niveaux de 2022-2023. En effet, avec 36 demandes de scrutin, cette proportion atteint 11 % de l'ensemble des 338 scrutins demandés par les commissions les groupes politiques, le Gouvernement ou la Conférence des Présidents, contre 23 % l'an dernier (44 demandes).

Répartition par catégorie de demandeur des scrutins demandés¹

	Année		Année		Année		Triennat		Triennat	
	2024-2025		2023-2024		2022-2023		2020-2023		2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Commissions	36	11 %	44	23 %	28	9 %	29	15 %	43	26 %
Groupes politiques	301	89 %	146	75 %	280	92 %	168	84 %	116	71 %
Gouvernement	0	-	0	-	1	ε	< 1	ε	< 1	ε
Conférence des Présidents	8	2 %	6	3 %	6	2 %	3	2 %	5	3 %

301 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique, ce qui est nettement supérieur aux moyennes constatées sur les triennats 2017-2020 (116) et 2020-2023 (168).

Le tableau suivant recense les demandes de scrutin par groupe politique, un même scrutin pouvant être demandé par plusieurs groupes à la fois.

¹ Un même scrutin peut être demandé par la commission, par un ou plusieurs groupes politiques ainsi que par le Gouvernement, ce qui explique que la somme des pourcentages puisse être supérieure à 100 %.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2025**

	Année 2024-2025		Année 2023-2024		Année 2022-2023		Triennat 2020-2023		Triennat 2017-2020	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1)	337		170		306		191		125	
Les Républicains	191	57 %	90	53 %	105	34 %	79	41 %	43	34 %
SOCR puis SER	57	17 %	30	17 %	50	16 %	31	16 %	19	15 %
UC	34	10 %	8	5 %	11	4 %	9	5 %	9	7 %
LaREM puis RDPI	8	2 %	6	3 %	9	3 %	7	4 %	13	10 %
RDSE	1	ε	1	1 %	3	1 %	2	1 %	6	5 %
CRCE puis CRCE-K	12	4 %	12	7 %	75	25 %	39	21 %	34	27 %
Les Indépendants	10	3 %	0	0 %	5	2 %	2	1 %	1	1 %
EST	24	7 %	23	14 %	48	16 %	22	11 %	-	-

(1) Le total des demandes de scrutins pour l'année 2024-2025 (337 demandes) est supérieur au nombre de scrutins (301 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

Comme l'an passé, les groupes Les Républicains et Socialiste, Écologiste et Républicain ont été les principaux demandeurs de scrutins avec respectivement 57 % et 17 % des scrutins demandés. Il est à noter que la part des scrutins demandés par le groupe Les Républicains a progressé significativement en comparaison de sa moyenne lors des triennats 2020-2023 (41 %) et 2017-2020 (34 %). *A contrario*, la part des scrutins demandés par le groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste - Kanaky est en nette diminution en 2024-2025 (4 %) au regard de sa moyenne lors des triennats 2020-2023 (21 %) et 2017-2020 (27%).

2. Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2024-2025 :

- **217 scrutins** ont porté sur des **amendements ou des sous-amendements** ;
- **42 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **92 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**² ;
- **14 scrutins, dont 4 de droit**, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission) ;
- **1 scrutin** a porté sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Deux éléments singularisent cette année 2024-2025 au regard de l'objet des scrutins :

- **1 scrutin** a porté, à la demande du groupe Les Républicains, sur une **demande de seconde délibération** présentée par le Gouvernement, lors de l'examen de la proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone. Le dernier scrutin intervenu sur une demande de seconde délibération remonte à la session 2020-2021 lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à la bioéthique ;
- **27 scrutins** ont porté, à la demande du groupe Les Républicains, sur chacun des **amendements de seconde délibération** examinés au terme de l'examen de la première partie du projet de loi de finances le dimanche 1^{er} décembre 2024.

En outre, parmi les 367 scrutins de cette année, 142 ont concerné des **textes financiers**. La quasi-intégralité de ces scrutins s'est concentrée sur deux textes : le projet de loi de finances pour 2025 (94 scrutins) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (42 scrutins).

Le nombre de scrutins sur les textes financiers (142) est en **très nette hausse par rapport aux sessions précédentes** (50 en 2023-2024, 46 en 2021-2022, 28 en 2020-2021), à l'exception de la session 2022-2023 au cours de laquelle 181 scrutins ont porté sur des textes financiers, dont 114 sur le seul projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics portant sur les crédits d'une mission ou d'un compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

² Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur la deuxième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que sur la première partie du projet de loi de finances.

3. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Onze textes (contre sept l'année dernière) **ont fait l'objet d'un nombre de scrutins supérieur à cinq**, concentrant ainsi à eux seuls plus de la moitié de la totalité des scrutins (56,1 %) :

Texte	Scrutins
Projet de loi de finances pour 2025	94
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025	42
Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle	14
Proposition de loi visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité	11
Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile	7
Proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone	7
Proposition de loi visant à permettre aux salariés de certains établissements et services de travailler le 1 ^{er} mai	7
Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur	6
Projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture	6
Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires	6
Proposition de loi visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents	6

Le nombre de scrutins s'est concentré sur trois mois : les mois de novembre (76 scrutins) et de décembre 2024 (45 scrutins pour seulement 5 jours siégés compte tenu de la censure du Gouvernement) traditionnellement marqués par l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances, ainsi que le mois de juin 2025 (40 scrutins), marqué par l'examen de la proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone et de la proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile.

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 2024-2025, les groupes politiques ont déposé **3 460 délégations de vote** : il s'agit d'une hausse de 15 % par rapport à l'année précédente (3 001 délégations de vote enregistrées). Cette augmentation peut notamment s'expliquer par l'ajournement des travaux législatifs du Sénat intervenu lors de la session précédente consécutivement à la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

Destination des délégations de vote	Session 2024-2025	Session 2023-2024	Session 2022-2023	Triennat 2020-2023 (moyenne)	Triennat 2017-2020 (moyenne)	Variation annuelle 2023- 2024 / 2024-2025
Commissions permanentes et affaires européennes	2 684	2 231	3 054	3 171	2 594	+ 20 %
Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI)	72	107	109	98	142	- 33 %
Délégations	88	34	48	45	55	+ 159 %
OPECST	0	0	0	0	4	-
Séance publique	616	629	641	306	306	- 2 %
TOTAL	3 460	3 001	3 852	3 620	3 101	+ 15 %

Sur le total des 3 460 délégations de vote, 2 772 délégations soit 80 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Ces instances restent donc les principales destinataires de la procédure : les commissions permanentes ont reçu 2 684 délégations de vote (dont 174 délégations pour la commission des affaires européennes) et les délégations ont reçu 88 délégations de vote. Par ailleurs, les structures temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 72 délégations de vote.

En séance publique, le nombre de délégations de vote représente 17,8 % de l'ensemble des délégations, contre 21 % en 2023-2024, 16,6 % en 2022-2023, 3,2 % en 2021-2022, 4,5 % en 2020-2021 et 7 % en 2019-2020. Bien que ce taux diminue légèrement par rapport à la session précédente, il s'inscrit dans la tendance haussière observée ces dernières années.

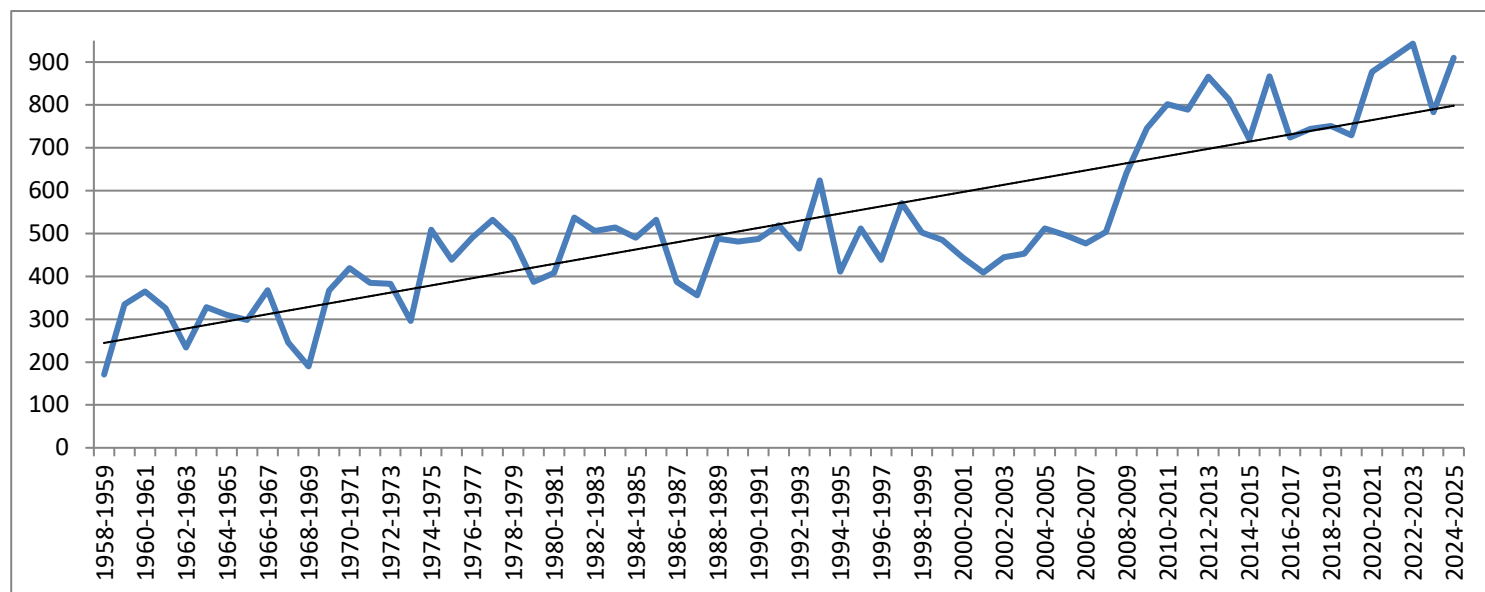
CHAPITRE VIII

LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES OU TRANSMISES AU SÉNAT

I. UN NOMBRE DE DÉPÔTS ATTEIGNANT LE DEUXIÈME NIVEAU RECORD DEPUIS 1958

Avec **910 dépôts de documents parlementaires** (+ 16 % par rapport à l'année dernière), l'année parlementaire 2024-2025 est marquée par **une hausse significative du nombre de dépôts enregistrés à la Présidence du Sénat**. Si le record (établi à 943 au cours de l'année parlementaire 2022-2023) n'a pas été battu, le nombre de dépôts demeure néanmoins très élevé : il s'agit de la deuxième année parlementaire la plus prolifique en dépôts de la V^e République (*ex æquo* avec l'année parlementaire 2021-2022).

Nombre de dépôts par année parlementaire sous la V^e République

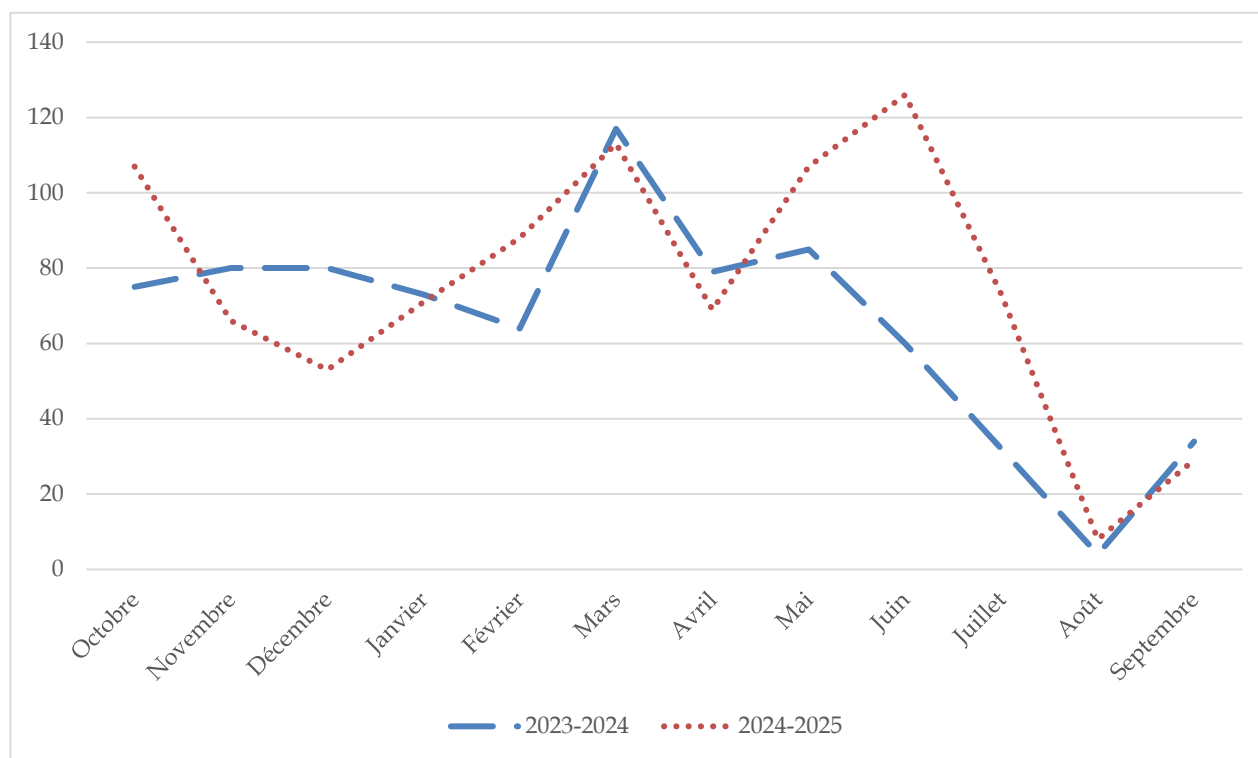


Le mois de juin 2025 fut le mois au cours duquel le plus de documents furent déposés avec 126 enregistrements. Ce nombre s'explique notamment par une très forte activité législative (29 rapports et avis législatifs) de la part des commissions, combinée à de nombreuses initiatives législatives (42 propositions de loi et de résolutions) et d'importants travaux de contrôle des commissions et délégations (14 rapports d'information).

L'année parlementaire 2024-2025 compte quatre mois à plus de **100 dépôts** (contre un seul au cours de l'année parlementaire 2023-2024) :

- Octobre 2024 : 107 dépôts ;
- Mars 2025 : 113 dépôts ;
- Mai 2025 : 107 dépôts ;
- Juin 2025 : 126 dépôts.

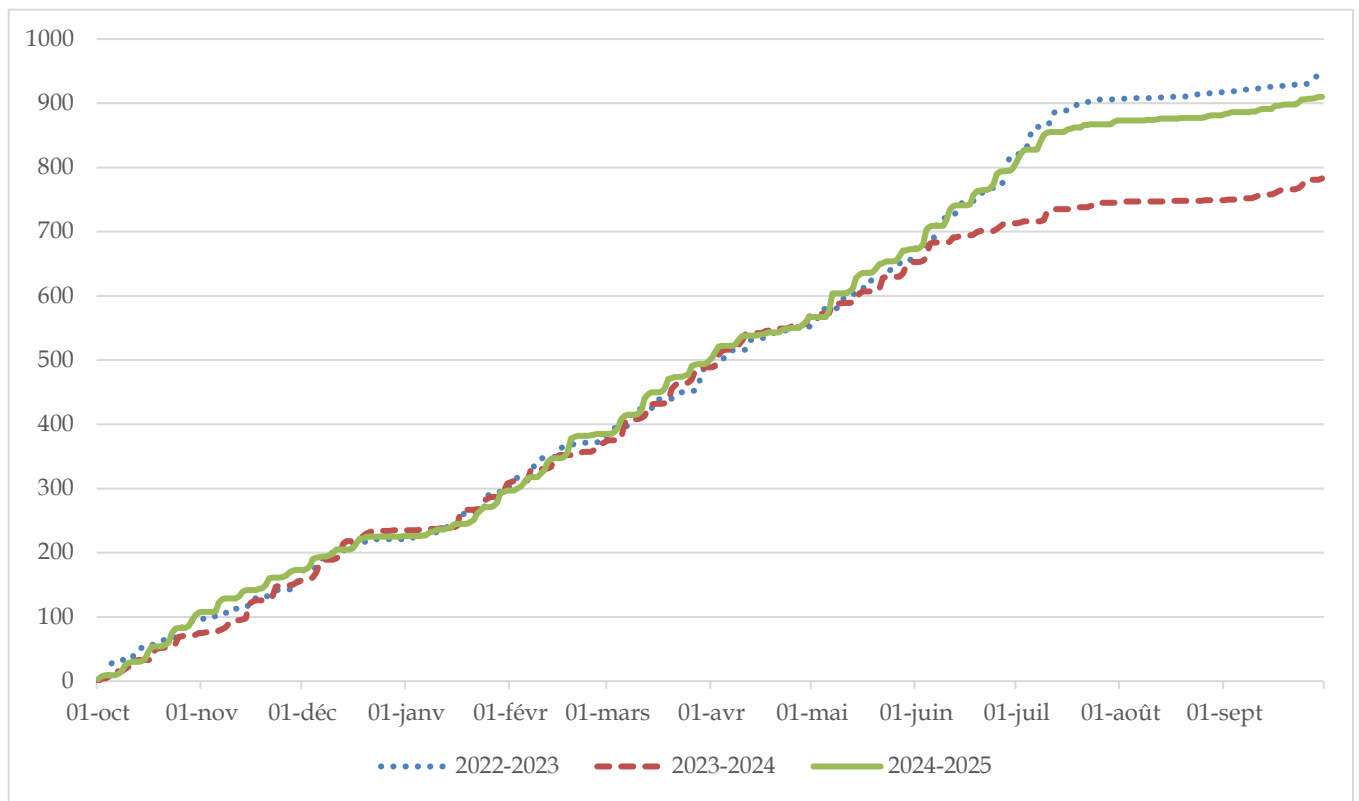
Répartition mensuelle des dépôts



Le nombre de dépôts a été supérieur ou égal à 20 au cours de trois journées (contre cinq en 2023-2024) :

- le mercredi 7 mai 2025 : 27 dépôts ;
- le mercredi 4 juin 2025 : 23 dépôts ;
- le mercredi 19 février 2025 : 21 dépôts.

Cumul journalier des dépôts au cours des trois dernières années parlementaires



La courbe d'évolution du nombre de dépôts tout au long de l'année montre que **la dynamique suivie lors de l'année parlementaire 2024-2025 est très similaire à celles suivies pendant les 8 premiers mois de l'année parlementaire record de 2022-2023 ainsi que de celle de 2023-2024** : les trois courbes se trouvent à un niveau similaire au 31 mai (respectivement 666, 653 et 673 pour les années 2022-2023, 2023-2024 et 2024-2025). La courbe d'évolution de 2024-2025 se détache ensuite significativement de celle de 2023-2024 à compter du mois de juin – notamment en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale qui avait provoqué une baisse drastique du nombre de dépôts lors du mois de juin 2024 – et suit un rythme équivalent à l'année record 2022-2023 jusque début juillet (4 dépôts d'écart seulement au 4 juillet) avant de connaître un décrochage en raison de sessions extraordinaires réduites entre juillet et septembre 2025.

II. LES DÉPÔTS PAR TYPE DE DOCUMENTS : UN NOMBRE RECORD DE PROPOSITIONS DE LOI

Après une année parlementaire 2023-2024 marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, l'année 2024-2025 témoigne d'un **retour à un volume important de dépôts** de tous les types de documents, à l'exception des projets de loi.

Les **propositions de loi**, déposées par les sénateurs ou transmises par l'Assemblée nationale, atteignent en 2024-2025 le niveau record de **318 dépôts**. Il s'agit du **niveau le plus élevé** de propositions de loi déposées en une année parlementaire au Sénat depuis les débuts de la V^e République. À titre de comparaison, la moyenne s'établit à 202 propositions de loi par année parlementaire entre les années parlementaires 2013-2014 et 2023-2024. Ce nombre a augmenté de **26 %** par rapport à l'année parlementaire précédente (253 dépôts en 2023-2024). Les propositions de loi constituent toujours **la part la plus importante sur l'ensemble des dépôts**, à proportion constante par rapport aux deux années parlementaires précédentes : elles représentent **plus d'un tiers** des documents déposés (**35 % des dépôts en 2024-2025** après 32,3 % en 2023-2024 et 32,6 % en 2022-2023).

En revanche, **le nombre de projets de loi déposés demeure faible**. On ne compte que **50 dépôts** de projets de loi en 2024-2025, soit 4 dépôts seulement de plus qu'en 2023-2024, alors qu'aucun projet de loi n'avait pu être déposé pendant près d'un quart de l'année parlementaire, entre la dissolution de l'Assemblée nationale, début juillet 2024, et la nomination du gouvernement de M. Michel BARNIER, fin septembre 2024. Aussi, les projets de loi ne représentent-ils qu'**une faible proportion** des documents déposés au Sénat, comme l'année passée (**5,5 % des dépôts en 2024-2025** après 5,9 % en 2023-2024).

Le nombre de dépôts de **rapports d'information**, quant à lui, retrouve un niveau habituel (**111 dépôts**) après une année 2023-2024 particulièrement faible (87 dépôts). Cela représente **une hausse en volume de 28 %** par rapport à l'année parlementaire précédente.

Enfin, le nombre de **textes de commission** connaît une légère **augmentation** (**161 dépôts** contre 156 en 2023-2024) et s'établit à un niveau légèrement supérieur à celui de la moyenne des dix dernières années. En revanche, les textes de commissions connaissent **une légère baisse en proportion des dépôts**, passant de 20 % en 2023-2024 à 18 % en 2024-2025.

Dans l'ensemble, tous les types de documents retrouvent leur ordre de grandeur habituel en nombre de dépôts. Le nombre de dépôts de propositions de loi a très fortement augmenté pour atteindre un niveau jamais atteint depuis 1958. À l'inverse, le nombre de projets de loi déposés demeure à un faible niveau malgré la reprise de l'activité parlementaire.

Nombre de dépôts par type de documents et par année parlementaire

	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022	2022 2023	2023 2024	2024 2025
Projets de loi	97	126	99	137	86	78	84	103	135	62	46	50
PJL	63	50	37	25	47	38	35	44	22	36	23	24
PJL ratifiant des ordonnances	6	25	35	73	20	15	28	32	91	8	3	8
PJL ratifiant des conventions	27	48	25	36	17	21	11	19	22	16	16	15
PJLO	1	2	1	3	2	4	10	6	0	2	2	2
PJLC	0	1	1	0	0	0	0	2	0	0	2	1
Lettres rectificatives	1	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0
Propositions de loi	153	115	206	145	174	200	197	223	248	307	253	318
PPL	142	105	171	130	160	183	188	203	223	278	235	296
PPLO	6	5	26	10	7	14	5	9	15	11	8	12
PPLC	5	5	9	5	6	3	4	10	10	17	10	10
PPL (article 11)	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
Propositions de résolution	35	30	42	41	46	44	41	44	47	72	42	48
PPR 34-1	8	11	11	11	6	17	13	21	18	32	12	19
PPRE 73 <i>quater</i>	12	8	15	14	13	13	10	3	12	12	8	6
PPRE 73 <i>quinquies</i>	2	4	6	5	9	3	7	7	4	13	5	13 ¹
PPRE 73 <i>octies</i>	5	0	3	6	4	0	1	3	4	4	2	2
PPR commission enquête	4	6	7	5	11	9	9	7	9	7	15	6
PPR Règlement Sénat	4	1	0	0	3	2	1	3	0	4	0	2

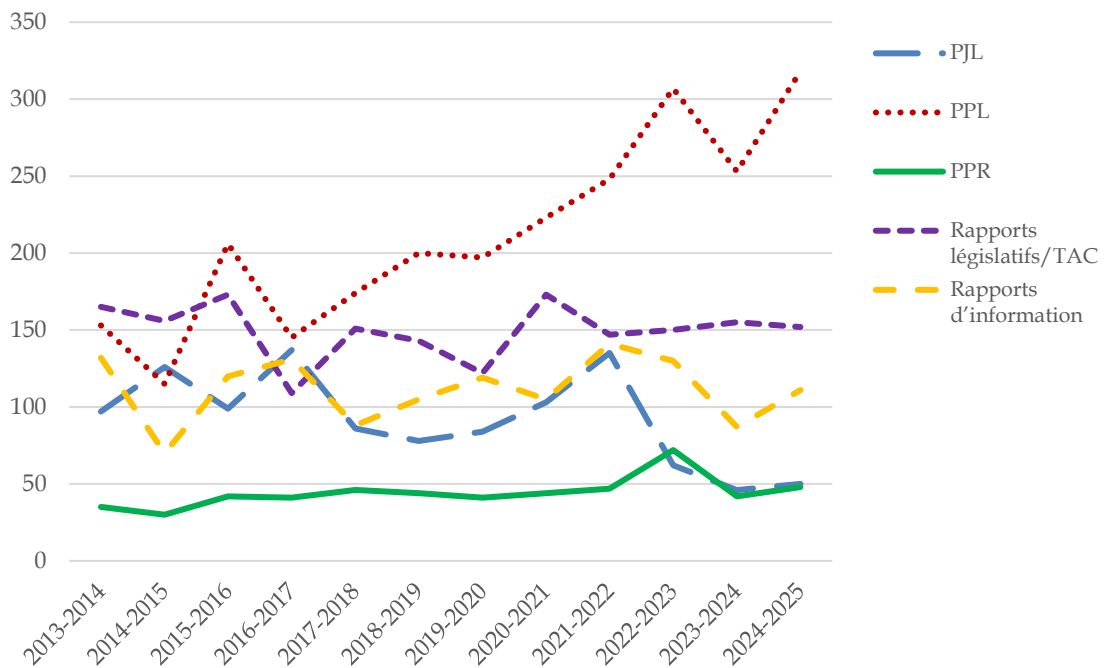
¹ À la suite de la révision du Règlement du Sénat du 7 mai 2025, ce nombre comprend une PPRE déposée en vertu du nouvel article 73 quinquies C du Règlement.

	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022	2022 2023	2023 2024	2024 2025
Rapports	364	296	341	291	290	284	290	332	332	348	284	333
Rapports législatifs	131	128	139	87	116	117	101	136	111	122	125	125
<i>dont LEC</i>	0	0	3	1	5	14	6	7	2	4	5	4
Rapports de CMP	34	28	34	22	35	26	21	37	36	28	30	27
Rapports sur PPR	11	11	12	11	10	5	12	5	5	13	7	19
Avis législatifs	39	41	26	21	28	12	16	28	14	28	12	29
Rapports et avis budgétaires	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7 ¹
Rapports d'information	132	70	120	131	88	105	119	105	141	130	88	111
Rapports commission enquête	2	0	1	3	2	1	5	1	3	3	5	6
Rapports OPECST	8	11	2	9	4	11	8	9	8	8	5	6
Notes scientifiques OPECST	0	0	0	0	0	0	1	4	7	9	2	3
Textes de commission	161	151	179	110	146	143	115	171	147	153	156	161
Textes de commission (hors LEC)	105	113	124	79	95	86	74	101	84	110	105	112
Textes de commission (LEC)	0	0	4	2	5	14	6	7	2	4	5	4
Résultat des travaux	29	24	32	17	27	25	19	38	30	20	16	19
Textes de CMP	27	14	19	12	19	18	16	25	31	19	30	26
Autres	2	2	0	0	2	0	0	3	1	1	2	0
Allocutions	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0
Déclarations du Gouvernement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

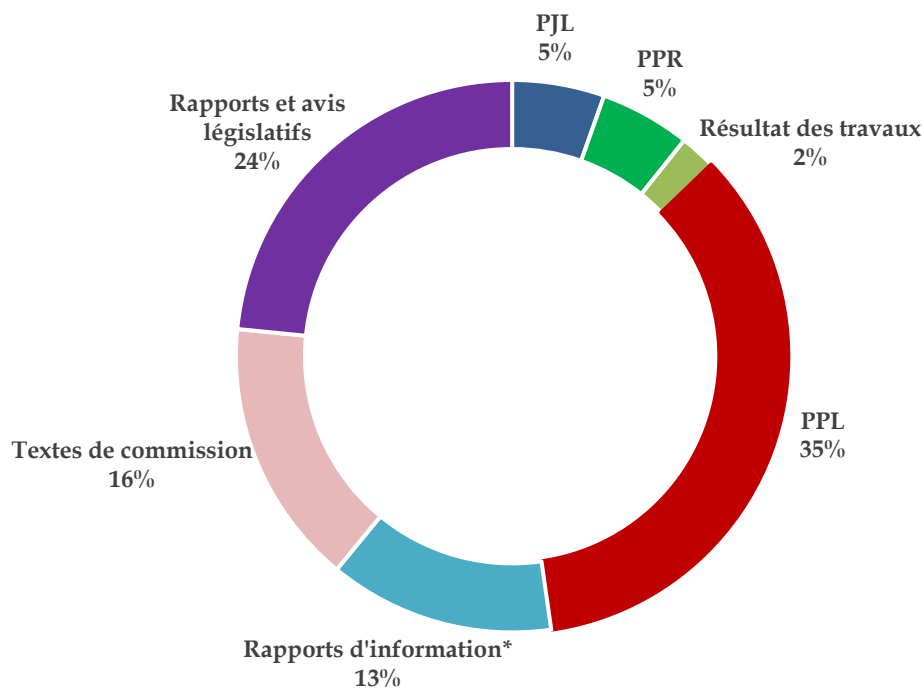
¹ Comme pour l'année parlementaire précédente, ces rapports et avis budgétaires se sont déclinés en 91 annexes budgétaires en 2024-2025.

	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022	2022 2023	2023 2024	2024 2025
Hommages solennels	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Motions	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Erreur matérielle	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Message du Président de la République	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
TOTAL	813	720	867	724	744	751	729	877	910	943	783	910

Évolution du nombre de dépôts par type de documents parlementaires depuis 2013-2014



Répartition des dépôts par type de documents parlementaires en 2024-2025



* Les notes scientifiques de l'OPECST sont incluses dans le total des rapports d'information.

III. UNE PRÉDOMINANCE DES PROPOSITIONS DE LOI DANS LA RÉPARTITION DES TEXTES LÉGISLATIFS DÉPOSÉS

Les textes législatifs enregistrés à la Présidence du Sénat se sont répartis ainsi :

- **255** propositions de loi déposées au Sénat ;
- **63** propositions de loi transmises au Sénat ;
- **29** projets de loi déposés en premier lieu au Sénat ;
- **21** projets de loi transmis au Sénat.

Non seulement le nombre de dépôts de textes législatifs (**368** au total) s'approche de celui enregistré lors de la session record 2022-2023, qui s'élevait à 369, mais le **nombre de propositions de loi déposées ou transmises** au Sénat (**318**) constitue un **record** absolu sous la V^e République.

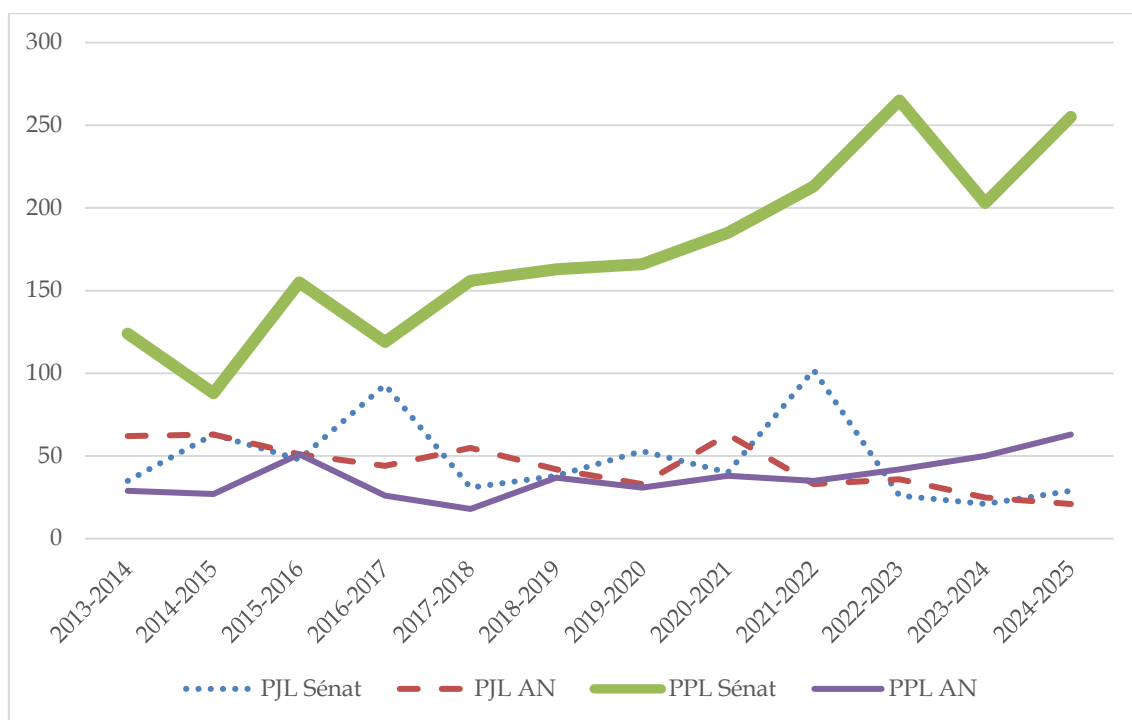
La dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 et l'ajournement des travaux du Sénat en séance publique qui s'en est suivi avaient expliqué la baisse significative du nombre de dépôts enregistrés à la Présidence du Sénat en 2023-2024. On observe une **sensible augmentation mécanique**, en 2024-2025, du nombre de :

- **propositions de loi transmises au Sénat**, avec 13 dépôts de plus (+ 26 %) ;

- **propositions de loi déposées au Sénat**, avec 52 dépôts de plus (+ 25,6 %).

On observe par ailleurs une **prépondérance du choix du Sénat comme première assemblée saisie pour l'examen des projets de loi** : 29 des 50 projets de loi enregistrés à la Présidence du Sénat en 2024-2025 (58 %) sont des « primo-dépôts », contre 21 sur 46 en 2023-2024 (45,65 %). Les 8 projets de loi de ratification d'ordonnances enregistrés à la Présidence du Sénat en 2024-2025 sont des « primo-dépôts » (3 projets de loi de ratification d'ordonnances, également « primo-dépôts », avaient été enregistrés en 2023-2024).

**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 255 propositions de loi d'origine sénatoriale en fonction de l'appartenance politique, de l'apparement ou du rattachement administratif du premier signataire du texte¹.

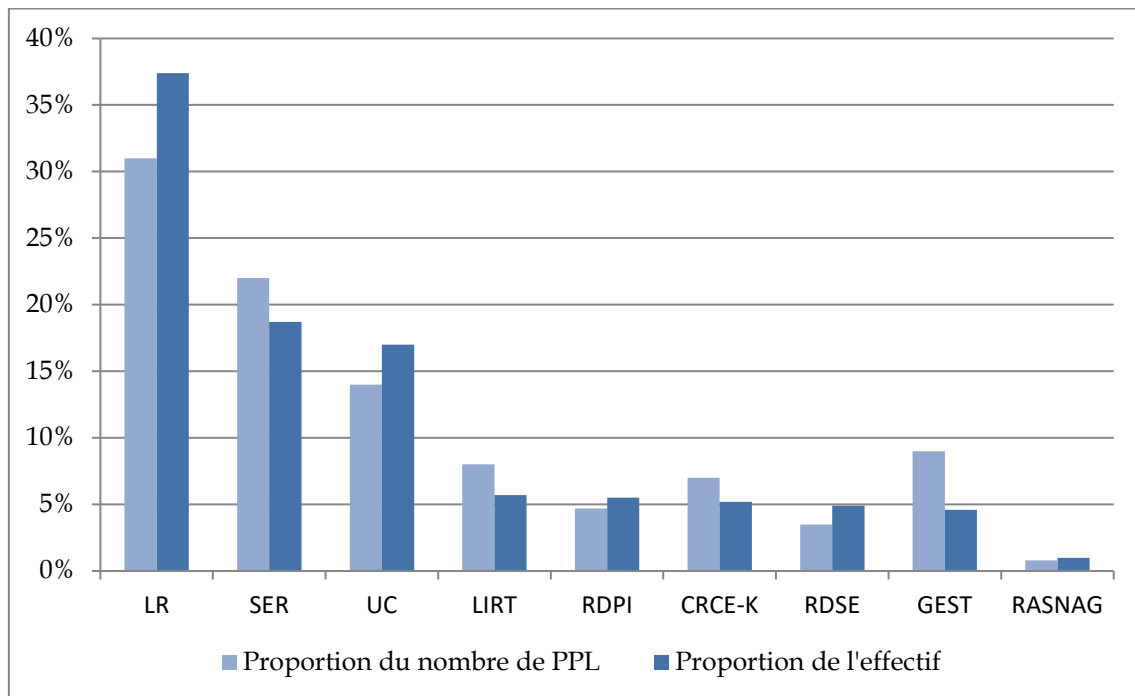
Propositions de loi d'origine sénatoriale déposées en 2024-2025

Groupe politique d'appartenance, d'apparement ou de rattachement administratif du premier signataire	Origine des 255 PPL déposées	Proportion du nombre total de PPL déposées	Part de l'effectif du groupe dans l'effectif total ²
Les Républicains	79	31 %	37,4 %
Socialiste, Écologiste et Républicain	57	22 %	18,7 %
Union Centriste	35	14 %	17 %
Les Indépendants – République et Territoires	21	8 %	5,7 %
Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	12	4,7 %	5,5 %
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky	18	7 %	5,2 %
Rassemblement Démocratique et Social Européen	9	3,5 %	4,9 %
Écologiste – Solidarité et Territoires	22	9 %	4,6 %
<i>Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i>	2	0,8 %	1 %

¹ La proposition de loi organique n° 330 (2024-2025) visant à renforcer les études d'impact et la proposition de loi n° 331 (2024-2025) renforçant les pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires, présentées par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, et Mme Sylvie VERMEILLET, Présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, ont été comptabilisées comme des textes déposés par le groupe Les Républicains.

² Les effectifs des groupes politiques pris en considération sont ceux au 30 septembre 2025.

Proportion du nombre de propositions de loi déposées par rapport à l'effectif du groupe politique du premier signataire



Le **groupe Les Républicains (LR)**, toujours majoritaire (37,4 % de l'effectif total avec un membre de moins qu'au 30 septembre 2024), demeure **le plus important producteur** de propositions de loi, avec 31 % de l'ensemble des propositions de loi sénatoriales. Cette proportion est en nette diminution par rapport à celles, quasi constantes, enregistrées au cours des années précédentes (38 % en 2023-2024, 37,5 % en 2022-2023 et 39 % en 2021-2022).

À l'exception du groupe **Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE)** (9 dépôts en 2023-2024 tout comme en 2024-2025, avec un nombre de membres passé de 16 à 17) et de la **Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe** (5 dépôts en 2023-2024 et 2 dépôts en 2024-2025, à effectif constant), tous les groupes ont déposé plus de propositions de loi qu'en 2023-2024.

La proportion du nombre de propositions de loi déposées par un groupe politique par rapport au nombre total de propositions de loi a augmenté pour les groupes **Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)** (+ 5 points avec un membre de plus par rapport à l'effectif au 30 septembre 2024), **Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K)** (+ 2 points à effectif constant), **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI)** (+ 1,7 point alors que le groupe a perdu deux membres au cours de l'année parlementaire) et **Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST)** (+ 1,5 point à effectif constant).

L'Union Centriste (UC) enregistre une proportion stable (14 %) et le groupe Les Indépendants – République et Territoires enregistre quant à lui une proportion en légère baisse (8 %, soit 0,5 point de moins, avec un membre de plus).

V. LA RÉPARTITION DES PROPOSITIONS DE LOI PAR COMMISSION DE RENVOI: UNE TRÈS GRANDE PART RENVOYÉE À LA COMMISSION DES LOIS

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 2024-2025

Commission saisie au fond	Nombre de propositions de loi	Proportion du nombre total de propositions de loi déposées
Lois	140	44 %
Affaires sociales	53	17 %
Affaires économiques	44	14 %
Culture	28	9 %
Aménagement du territoire et développement durable	24	7,5 %
Finances	23	7 %
Affaires étrangères, défense et forces armées	5	1,5 %
Total	317¹	100 %

La **commission des lois** demeure la commission qui enregistre le plus grand nombre de renvois : 140 propositions de loi lui ont été renvoyées en 2024-2025, soit 44 % de ces textes (contre 47,5 % en 2023-2024).

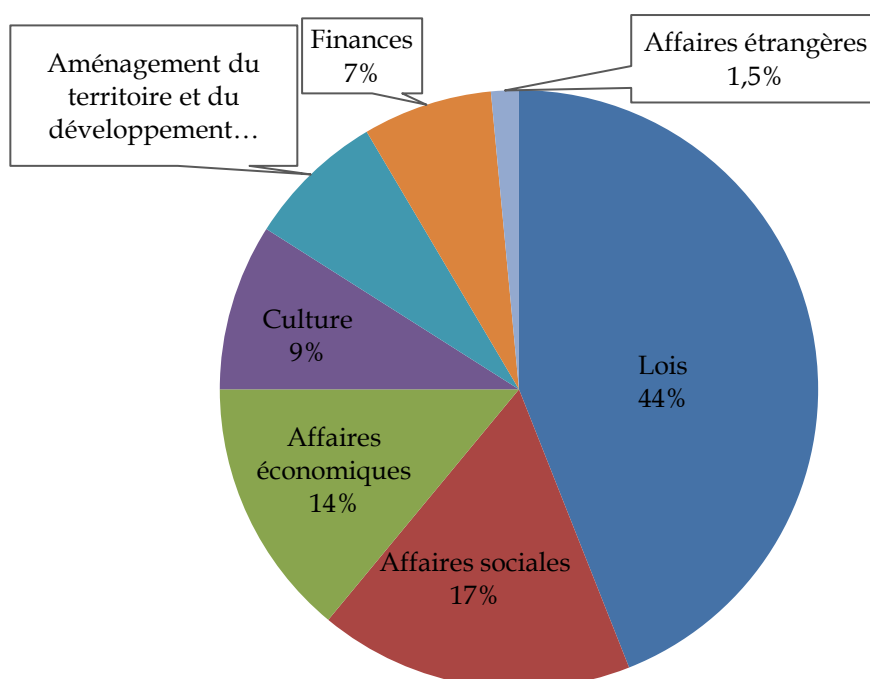
La **commission des finances** et la **commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées** voient la part de propositions de loi qui leur sont renvoyées **baiss**er de 9,5 % à 7 % pour la première et de 2 % à 1,5 % pour la seconde.

¹ La proposition de loi n° 132 (2024-2025) visant à réviser les critères d'éligibilité aux zones France Ruralités Revitalisation (FRR) pour un soutien renforcé et équitable aux territoires ruraux fragiles a été déposée au Sénat le 12 novembre 2024 par M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY et plusieurs de leurs collègues. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances ont toutes les deux revendiqué le renvoi au fond de cette proposition de loi : un arbitrage est en cours.

A contrario, les renvois à la **commission des affaires économiques** augmentent de 2,5 points, ceux à la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** gagnent 2 points et ceux aux **commissions de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport et des affaires sociales** 1 point.

Cette année encore, aucune proposition de loi n'a été renvoyée à une commission spéciale.

Commissions saisies au fond des propositions de loi déposées en 2024-2025



VI. LES DÉPÔTS PARTICULIERS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2024-2025

L'année parlementaire 2024-2025 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 vingt propositions de loi sénatoriales** déposées au cours de la session 2024-2025¹, soit douze de plus que lors de la session 2023-2024.

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.

• Alors que de telles transmissions était auparavant très rares (seuls 17 dépôts de ce type avaient alors été enregistrés au Sénat depuis 1958 avant cette session), la direction de la Séance du Sénat a enregistré le **dépôt en navette de 11 textes rejetés par l'Assemblée nationale** au cours de la session 2024-2025 :

- le PJJL n° 32 relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 ;
- le PJJL n° 35 d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023 ;
- le PJJL n° 143 de finances pour 2025 ;
- le PJJL n° 155 de finances de fin de gestion pour 2024 ;
- le PJJL n° 537 autorisant la ratification de la résolution LP.3(4) portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières ;
- la PPL n° 655 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (en 2^{ème} lecture) ;
- la PPL n° 676 relative à la raison impérieuse d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse (en 2^{ème} lecture) ;
- le PJJL n° 718 relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 ;
- le PJJL n° 729 d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024 ;
- la PPL n° 775 portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie (en 2^{ème} lecture) ;
- la PPL n° 797 relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (en 2^{ème} lecture).

• De manière inédite, la direction de la Séance du Sénat a enregistré la navette de deux projets de loi **considérés comme rejetés par l'Assemblée nationale** : le PJJL n° 143 de finances pour 2025 et le PJJL n° 155 de finances de fin de gestion pour 2024. En application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale¹ qui découle de l'article 42 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

¹ « Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté. »

(LOLF)¹, lorsqu'une assemblée rejette la première partie d'un projet de loi de finances, d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un projet de loi de finances de fin de gestion, l'ensemble du texte est considéré comme rejeté². Un rejet de la première partie d'un tel texte par l'Assemblée nationale ne s'était encore jamais produit sous la V^e République³.

- **Tout comme lors de la session précédente, deux projets de loi déposés au cours de la session 2024-2025 ont fait l'objet d'un renvoi à une commission spéciale** (projet de loi n° 33 relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité et projet de loi n° 758 de simplification de la vie économique).

- Le Président du Sénat a soumis **deux propositions de loi déposées en 2024-2025 pour avis au Conseil d'État** en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution (contre une seule déposée lors de la session 2023-2024) : la PPL n° 522 présentée par Mmes Laure DARCOS et Sylvie ROBERT relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs des filières du livre et de l'œuvre musicale et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap et la PPLO n° 876 présentée par MM. Mathieu DARNAUD, Patrick KANNER, Hervé MARSEILLE, Claude MALHURET, François PATRIAT et Mme Maryse CARRÈRE visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025. Les deux avis du Conseil d'État ont ensuite été publiés, avec l'accord des auteurs des propositions de loi, dans les dossiers législatifs concernés.

- Les dépôts du rapport n° 262 et du texte de la commission mixte paritaire n° 263 en date du 23 janvier 2025 par la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique constituent un cas sans précédent sous la V^e République. En effet, alors qu'une première CMP avait examiné ce texte le 21 mars 2024 et procédé aux dépôts d'un rapport et d'un texte⁴, ce dernier n'avait pas pu être approuvé en séance publique avant la dissolution de l'Assemblée nationale décrétée le 9 juin 2024 et était donc devenu caduc.

¹ « La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative ou de fin de gestion, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. »

² En effet, la seconde partie du texte ne pouvant être mise en discussion, l'assemblée ne peut pas délibérer sur l'ensemble du texte et il n'est dès lors pas possible d'établir que l'assemblée a rejeté le texte dans son intégralité.

³ Si l'on omet toutefois le rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 1980 par l'Assemblée nationale le 22 octobre 1979 qui n'avait pas empêché la mise en discussion de la seconde partie, ce qui avait ensuite été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

⁴ Rapport n° 456 (2023-2024) et texte de la CMP n° 457 (2023-2024).

De manière inédite et pour permettre la poursuite de l'examen parlementaire de ce texte, une seconde CMP a alors été convoquée.

- Mme Vanina PAOLI-GAGIN a déposé le même texte à trois reprises au cours de la session 2024-2025 : après avoir déposé une PPRE, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, visant à promouvoir la recherche fondamentale et l'innovation de rupture dans le domaine des ARN extracellulaires et des vésicules extracellulaires le 21 octobre 2024¹, elle l'a retirée le 6 novembre 2024 en raison d'un programme de travail trop chargé de la commission des affaires européennes². Elle a ensuite redéposé le même texte le 7 novembre 2024³ mais a dû le retirer par la suite pour les mêmes raisons que pour son premier dépôt. La sénatrice a alors déposé une troisième fois son texte le 19 mars 2025⁴ qui a pu être examiné par la commission des affaires européennes le 2 avril 2025 avant de devenir résolution du Sénat le 6 mai 2025.

- Mme Catherine MORIN-DESAILLY a déposé le 10 juin 2025 une proposition de résolution européenne n° 719 sur la protection des mineurs en ligne, en application de l'article 73 *quinquies* C du Règlement du Sénat : **il s'agit du premier dépôt en application de ce nouvel article du Règlement du Sénat**, introduit par la révision du Règlement du Sénat de mai 2025⁵.

- En raison d'un conflit de compétence entre deux commissions permanentes et en l'absence de demande d'inscription à l'ordre du jour à ce stade, la proposition de loi n° 132 visant à réviser les critères d'éligibilité aux zones France Ruralités Revitalisation (FRR) pour un soutien renforcé et équitable aux territoires ruraux fragiles **a été diffusée sans commission de renvoi**.

B. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU TYPE DE DÉPÔT

- Le 30 juillet 2025, **le Gouvernement a déposé le projet de loi constitutionnelle n° 869** pour une Corse autonome au sein de la République sur le bureau du Sénat. Si un tel dépôt s'était déjà produit au cours de l'année précédente 2023-2024, il s'agit d'un dépôt très rare – les projets de loi constitutionnelle étant habituellement déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale – puisqu'il correspond seulement au sixième dépôt de ce type depuis

¹ PPRE n° 57.

² L'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat prévoyait en effet un examen obligatoire par la commission des affaires européennes de toute PPRE déposée par un sénateur dans le délai d'un mois suivant son dépôt. Cette disposition a été supprimée dans le cadre de la révision du Règlement du Sénat de mai 2025.

³ PPRE n° 128.

⁴ PPRE n° 457.

⁵ La révision du Règlement du Sénat de mai 2025 a procédé à une refonte des PPRE précédemment déposées en application des articles 73 quater et 73 *quinquies* dont les dispositions sont désormais déclinées dans trois nouveaux articles : les articles 73 *quinquies* A, 73 *quinquies* B et 73 *quinquies* C du Règlement du Sénat.

1958¹. Conformément au premier alinéa de l'article 89 de la Constitution², la première page du dépôt³ précise que le texte est déposé au nom de M. Emmanuel MACRON, Président de la République, par M. François BAYROU, Premier ministre, et par M. François REBSAMEN, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

- La direction de la Séance a enregistré le **dépôt de textes de commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2025 et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025**⁴ : cela n'était plus arrivé depuis 2010, année des dernières CMP conclusives sur le PLF et le PLFSS⁵.

- Pour la cinquième fois seulement sous la V^e République, une **commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur un projet de loi autorisant la ratification d'un accord international s'est réunie** lors de l'année parlementaire 2024-2025 : un rapport n° 621 et un texte n° 622 ont ainsi été déposés à la suite de cette CMP conclusive chargée de proposer un texte sur le projet de loi autorisant la ratification de la résolution LP.3(4) portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières. De tels dépôts n'étaient précédemment intervenus qu'en 1965⁶, en 1984⁷, en 2011⁸ et en 2015⁹.

- Le rapport n° 398 fait par Mme Nadine BELLUROT et M. Éric KERROUCHE au nom de la commission des lois **porte sur deux textes qui ont été déposés sur le bureau du Sénat avec plus de deux ans et demi d'écart** :

- la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal (n° 451, 2021-2022), transmise au Sénat le 3 février 2022 (sous la 15^e législature de l'Assemblée nationale) ;
- et la proposition de loi organique de Mme Nadine BELLUROT, M. Éric KERROUCHE, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, M. Didier RAMBAUD et plusieurs de leurs collègues visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (n° 11 rect., 2024-2025) déposée sur le bureau du Sénat le

¹ Les cinq précédents dépôts étaient les PJLC n°s 323 (1960-1961), 480 (1983-1984), 24 (2002-2003), 662 (2014-2015) et 291 (2023-2024).

² « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. »

³ <https://www.senat.fr/leg/pjl24-869.html>.

⁴ Enregistrés respectivement sous les numéros 297 et 169.

⁵ Enregistrés respectivement sous les numéros 170 (2010-2011) et 122 (2010-2011).

⁶ Rapport n° 62 (1965-1966) – CMP conclusive.

⁷ Rapport n° 179 (1984-1985) – CMP non conclusive.

⁸ Rapport n° 209 (2011-2012) – CMP non conclusive.

⁹ Rapport n° 227 (2014-2015) – CMP non conclusive.

7 octobre 2024 (pendant la 17^e législature de l'Assemblée nationale).

- À la suite de l'adoption de la motion de censure à l'encontre du gouvernement de Michel BARNIER et en raison de l'impossibilité pour le Parlement d'adopter définitivement le projet de loi de finances pour 2025 avant la fin de l'année 2024, **le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances** que l'Assemblée nationale a adopté et transmis au Sénat le 16 décembre 2024. Enregistré à la Présidence du Sénat sous le numéro 207, ce dépôt particulier n'a qu'un seul équivalent au cours de la V^e République : le projet de loi n° 146 (1979-1980)¹ autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants qui avait été déposé à l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 28 décembre 1979 à la suite de la censure totale du projet de loi de finances pour 1980 décidée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

- De manière atypique, **deux projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes² ainsi que deux projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale³ ont été transmis puis examinés au Sénat au cours d'une même année parlementaire.** Cette situation résulte de l'impossibilité d'examiner les textes relatifs à l'année 2023 au cours de l'année parlementaire 2023-2024 en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale de juin 2024, repoussant leurs examens au cours de l'année parlementaire 2024-2025. Cette situation s'était déjà produite lors de l'année parlementaire 2022-2023 avec les examens simultanés des PJJL de règlement du budget et d'approbation des comptes des années 2021 et 2022 mais pour une raison différente : le PJJL sur les comptes de l'année 2021 était examiné une seconde fois en raison de son rejet définitif lors de la session 2021-2022.

C. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AUX AUTEURS DU DOCUMENT

- Le 3 octobre 2024, Mmes Françoise GATEL, Nadine BELLUROT, MM. Éric KERROUCHE et Didier RAMBAUD ont déposé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation un rapport d'information relatif à l'efficacité des conseils municipaux, enregistré sous le numéro n° 9 à la Présidence du Sénat. **Mme Françoise GATEL, présidente de la délégation et co-rapporteur de ce rapport, n'a pas pu assister à la réunion d'adoption du rapport, celle-ci ayant été nommée au Gouvernement douze jours plus tôt.** En effet, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de

¹ https://www.senat.fr/leg/1979-1980/i1979_1980_0146.pdf.

² Le PJJL n° 32 et le PJJL n° 718 qui portaient respectivement sur les années 2023 et 2024.

³ Le PJJL n° 35 et le PJJL n° 729 qui portaient respectivement sur les années 2023 et 2024.

la Constitution et à l'article L.O. 153 du code électoral, un sénateur nommé ministre demeure parlementaire pendant un mois, mais l'intéressé ne peut ni siéger au Sénat, ni intervenir en séance, ni faire aucun acte d'exercice du mandat parlementaire. Il fut cependant décidé, avec son accord, que le nom de Françoise GATEL figurerait sur la couverture et la première page du rapport, mais en italique avec une note rappelant sa nomination au Gouvernement¹. Cette solution avait déjà été retenue pour le rapport d'information n° 770 (2023-2024) de la mission d'information sur le thème : « Complémentaires santé, mutuelles : l'impact sur le pouvoir d'achat des Français » dont Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE était présidente alors qu'elle avait également été nommée au Gouvernement trois jours avant la réunion d'adoption du rapport le 24 septembre 2024².

• Le 12 février 2025, M. **Gérard LARCHER a déposé³, en qualité de Président du Sénat, trois textes** au cours de l'année parlementaire 2024-2025 :

- La PPLO n° 330 visant à renforcer les études d'impact ;
- La PPL n° 331 renforçant les pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires ;
- La PPR n° 332 tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification.

Le Président du Sénat n'avait pas déposé de texte depuis près de quatre ans avec la PPR n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité le 29 avril 2021.

D. DÉPÔTS PARTICULIERS LIÉS AU CONTENU DU DOCUMENT

• **Deux propositions de loi constitutionnelle déposées au cours de l'année parlementaire 2024-2025 tendaient exclusivement à modifier la Charte de l'environnement de 2004 :**

- M. Vincent LOUAULT et plusieurs de ses collègues ont déposé le 24 janvier 2025 une PPLC n° 267 visant la transposition des dispositions de l'Accord de Paris dans la Charte de l'environnement ;
- Mme Monique de MARCO a déposé le 12 septembre 2025 une PPLC n° 891 visant à modifier la Charte de l'environnement pour consacrer les droits de la nature.

¹ <https://www.senat.fr/rap/r24-009/r24-0091.pdf>.

² <https://www.senat.fr/rap/r23-770/r23-7701.pdf>.

³ Conjointement avec Mme Sylvie VERMEILLET en tant que présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Les initiatives parlementaires tendant à modifier des textes du « bloc de constitutionnalité » par le biais de propositions de loi constitutionnelles sont très rares. L'Assemblée nationale a par exemple accepté le dépôt, le 6 novembre 1997, d'une proposition de loi constitutionnelle de M. Michel VOISIN tendant à compléter l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 et, le 10 décembre 1997, de deux propositions de loi, l'une de M. Noël MAMÈRE, l'autre de M. Jean-Pierre BRARD portant titre II à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. En décembre 1997, s'appuyant sur ces précédents de l'Assemblée nationale, le Sénat a également déclaré recevable le dépôt de trois propositions de loi identiques¹ modifiant la Déclaration de 1789. Le 3 décembre 2013, le Sénat a en outre enregistré le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle² visant à modifier les articles 5, 7 et 8 de la Charte de l'environnement de 2004, qui a ensuite été adoptée en séance publique ainsi qu'une proposition de loi constitutionnelle³ déposée le 27 juin 2022 par Mmes Laurence ROSSIGNOL, Marie-Pierre de LA GONTRIE et 62 membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain visant à constitutionnaliser le droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, dont le dispositif tendait exclusivement à modifier le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

- Le 29 avril 2025, M. Patrick KANNER et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi n° 559 visant à élever à titre posthume Alfred Dreyfus au grade de général de brigade. **Un texte identique a été déposé à l'Assemblée nationale** par M. Gabriel ATTAL quelques jours plus tard – le 7 mai 2025 – sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée et que les députés ont adopté le 2 juin 2025. Le texte a été transmis au Sénat le même jour, enregistré à la Présidence du Sénat sous le numéro 675 et définitivement adopté lors de la séance du 6 novembre 2025.

- M. Victorin LUREL et plusieurs de ses collègues ont déposé le 23 mai 2025 une proposition de loi n° 652 visant à abroger les textes coloniaux organisant et régissant l'esclavage. **Ce texte vise à abroger le « Code Noir »** qui regroupe plusieurs textes juridiques anciens relatifs aux colonies françaises :

- l'ordonnance royale de Louis XIV de mars 1685 sur les esclaves des îles de l'Amérique ;
- les Lettres patentes de Louis XV de 1723 ;
- le Code des îles de France et de Bourbon de 1777 ;
- le Code Decaen de 1804 ;

¹ PPL n°s 166 (1997-1998), 172 (1997-1998) et 173 (1997-1998).

² PPL n° 183 (2013-2014) de M. Jean BIZET et plusieurs de ses collègues visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation : <http://www.senat.fr/leg/ppl13-183.html>.

³ PPLC n° 734 (2021-2022).

- la loi sur la traite des noirs et le régime des colonies du 20 mai 1802.

L'auteur précise dans son exposé des motifs que tous ces textes sont « *dormants et inopérants* » depuis l'abolition de l'esclavage en 1848, mais qu'ils « *demeurent vivants dans notre corpus juridique* » et qu'il « *convient donc de procéder à leur abrogation* »¹.

¹ <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/ppl24-652-expose.html>.

CHAPITRE IX LES PÉTITIONS

La **plateforme de pétitions en ligne du Sénat** permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée.

En application des articles 87 et 88 du Règlement et du XVIII de l’Instruction générale du Bureau, les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de six mois sont transmises à la Conférence des Présidents qui décide des suites à leur donner.

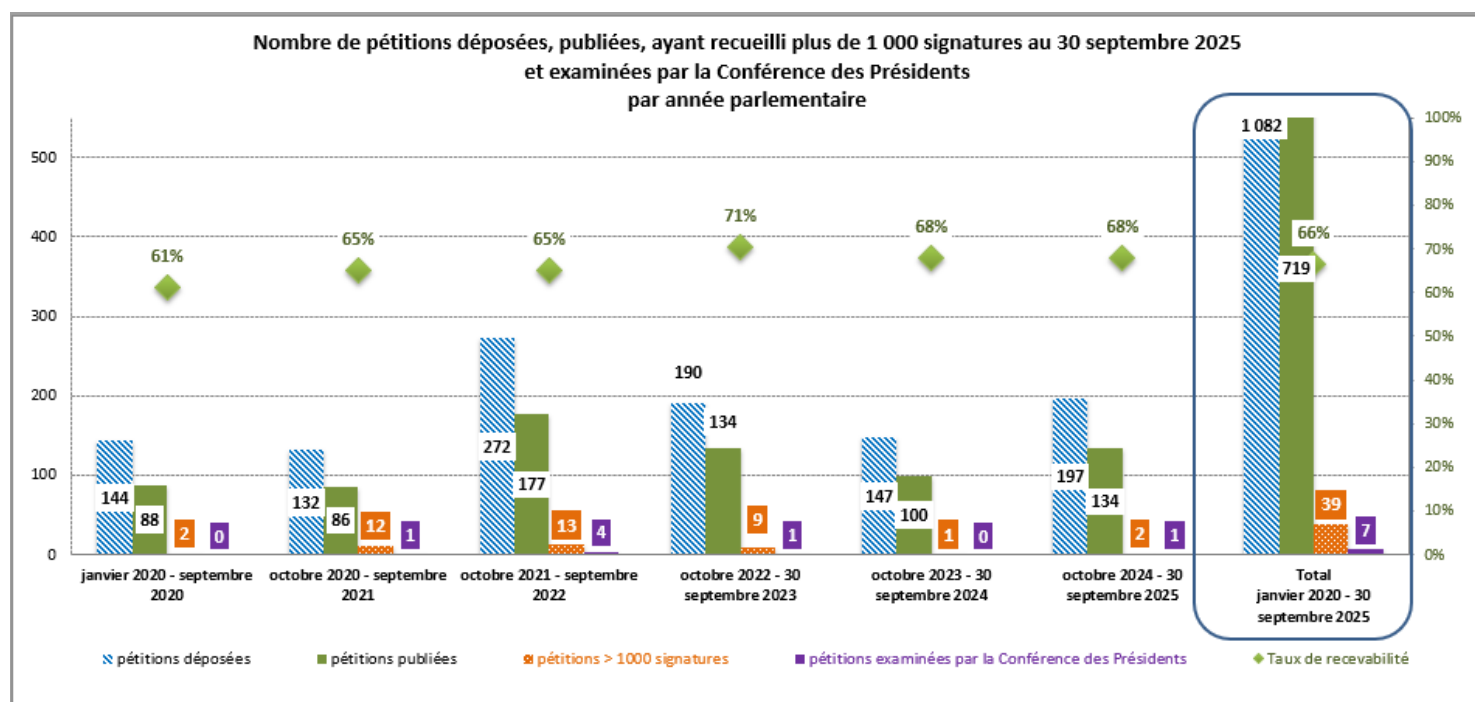
Un intérêt indéniable de la part des citoyens pour les pétitions en ligne

Depuis son lancement en janvier 2020, la plateforme suscite un intérêt bien établi de la part des citoyens puisque **197 pétitions** ont été déposées en 2024-2025. Le nombre de pétitions est en hausse par rapport aux deux sessions précédentes (147 pétitions en 2023-2024 et 190 en 2022-2023), soit presque 4 pétitions déposées par semaine en moyenne au cours de la session. **134 pétitions**, couvrant une large variété de sujets, **ont été publiées** (100 en 2023-2024 et 134 en 2022-2023) soit 68 % des pétitions transmises, un ratio identique à la session précédente.

Cette année, deux pétitions ont dépassé 1 000 signatures, portant à **39** le nombre des pétitions ayant atteint ce seuil depuis le lancement de la plateforme.

Une de ces deux pétitions a dépassé le seuil des 100 000 signatures alors qu’aucune n’avait atteint ce seuil au cours des deux sessions précédentes. **Au total**, depuis le lancement de la plateforme, **7 pétitions sur les 719 pétitions publiées** (soit 1 %) **ont fait l’objet d’un examen par la Conférence des Présidents**¹.

¹ Parmi ces 7 pétitions, 5 ont atteint le seuil des 100 000 signataires (déconjugalisation de l’allocation adulte handicapé (n° 416), sécurité à la chasse (n° 742), fiscalité des dons aux associations (n° 947), interdiction du déterrage des blaireaux (n° 1012), suppression de la baisse de la franchise de TVA en base (n° 1699)) et 2 sont restées en deçà de ce seuil (effets secondaires de vaccins (n° 917) et abolition de la chasse à courre en France (n° 1227)).



I. LA PART DES PÉTITIONS DÉCLARÉES IRRECEVABLES EN LÉGÈRE HAUSSE PAR RAPPORT AUX SESSIONS PRÉCÉDENTES

Le contrôle de recevabilité des pétitions 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.

63 pétitions ont été déclarées **irrecevables** sur les 197 déposées en 2024-2025, soit 32 % des pétitions déposées sur la plateforme. Cette proportion est en légère hausse par rapport aux deux dernières sessions (29,9 % en 2023-2024¹ et 29,5 % en 2022-2023). Les auteurs des pétitions déclarées irrecevables reçoivent un courriel détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de leur pétition.

¹ En 2023-2024, 3 pétitions qui satisfaisaient aux conditions de recevabilité de la plateforme ont été retirées par leur auteur avant leur publication. Ce sont donc 44 pétitions qui ont été déclarées irrecevables sur les 147 déposées, soit 29,9 %.

**Ventilation par motif principal d'irrecevabilité
des 63 pétitions déclarées irrecevables¹**

<i>Ne relève pas des compétences constitutionnelles du Sénat</i>	21
<i>Contraire à la Constitution</i>	8
<i>Objet de travaux en cours au Sénat ou pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents</i>	7
<i>Rédaction insuffisante</i>	6
<i>Demandes personnelles</i>	6
<i>Redondante d'un même auteur</i>	5
<i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i>	5
<i>Requêtes concernant des décisions de justice ou des décisions administratives</i>	3
<i>Titre non clair</i>	1
<i>Propagande ou prosélytisme</i>	1

II. 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, puisque parmi les pétitions publiées sur la plateforme en 2024-2025, on compte :

- 121 pétitions dans la catégorie « **Texte législatif** », soit 90 % ;
- 13 pétitions dans la catégorie « **Mission de contrôle** », soit 10 %.

Ces proportions sont stables par rapport à l'année dernière (87 % pour la catégorie « Texte législatif » et 13 % pour la catégorie « Mission de contrôle »).

III. 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** (33 pétitions), **l'économie, les finances et la fiscalité** (22 pétitions), **l'agriculture et la pêche** (11 pétitions) et **l'éducation** (11 pétitions).

¹ Figure dans ce tableau le motif principal d'irrecevabilité, certaines pétitions cumulant plusieurs motifs d'irrecevabilité. Dans ce cas, les différents motifs sont présentés dans le courrier électronique d'irrecevabilité envoyé à l'auteur de la pétition.

Répartition par thème des pétitions publiées en 2024-2025

Thème	Nombre de pétitions publiées
Questions sociales et santé	33
Économie et finances, fiscalité	22
Agriculture et pêche	11
Éducation	11
Société	10
Environnement	8
Travail	7
Logement et urbanisme	6
Pouvoirs publics et Constitution	6
Défense	3
PME, commerce et artisanat	3
Transports	3
Affaires étrangères et coopération	2
Justice	2
Recherche, sciences et techniques	2
Budget	1
Collectivités territoriales	1
Énergie	1
Fonction publique	1
Police et sécurité	1
Aménagement du territoire	0
Entreprises	0
Famille	0
Sports	0
Total général	134

IV. UNE HAUSSE DU NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES

Durant la session 2024-2025, deux pétitions ont recueilli plus de 1 000 signatures en six mois ou moins contre une seule en 2023-2024. La première de ces deux pétitions, relative à la réforme du dispositif de franchise en base de TVA, a dépassé le seuil des 100 000 signatures. La seconde, publiée le 12 septembre 2025, est toujours en cours de recueil de signatures. Elle en a déjà recueilli un nombre équivalent à celui atteint en six mois par la seule pétition ayant dépassé le seuil des 1 000 signataires en 2023-2024¹.

¹ Pétition n° 1499 intitulée « Pétition demandant la création d'une commission d'enquête sur la transparence et l'usage des fonds publics depuis 2020 » publiée le 11 décembre 2023 qui a recueilli 12 092 signatures.

Ces deux pétitions sont présentées dans le tableau ci-dessous :

N°	Titre	Date de début et de fin de recueil des signatures		Nombre de signatures recueillies
1699	Pétition demandant la suppression de la baisse de la franchise en base de TVA à 25 000 €	21/02/2025	19/03/2025	113 630
2003	Pour une juste fiscalité de l'électricité et du gaz - Soutien de la proposition de loi n°768 pour un taux réduit de TVA sur l'énergie	12/09/2025	-	12 051 ¹

Si le nombre de pétitions ayant dépassé en 2024-2025 le seuil des 1 000 signatures est en net retrait par rapport aux sessions 2022-2023 (9), 2021-2022 (13) et 2020-2021(12), le nombre moyen de signataires par pétition ayant dépassé ce seuil est en hausse par rapport à ces sessions (62 840 en 2024-2025 contre 7 489 en 2022-2023 et 25 000 en 2021-2022).

V. UNE SEULE PÉTITION EXAMINÉE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La pétition n° 1699 « demandant la suppression de la baisse de la franchise en base de TVA à 25 000 € » a fait l'objet d'un examen par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 19 mars 2025, qui a décidé de la renvoyer à la commission des finances et l'a fermée aux signatures.

La commission des finances a lancé un cycle d'auditions « flash », menées par le rapporteur général et ouvertes à l'ensemble des membres de la commission, sur la réforme du dispositif de franchise en base de TVA inscrite en loi de finances pour 2025. Constatant que cette réforme avait été décidée dans des conditions improvisées qui ne permettaient pas sa mise en œuvre, la commission des finances a plaidé pour son abandon. Suivant ses préconisations, le Gouvernement a décidé de reporter son projet de réforme jusqu'à la discussion du projet de loi de finances pour 2026.

¹ Décompte arrêté au 14 novembre 2025, le recueil de signatures n'étant pas arrivé à son terme.