

Décision n° 2010-617 DC – 9 novembre 2010

Loi portant réforme des retraites

Le projet de loi portant réforme des retraites a été délibéré en conseil des ministres le 13 juillet 2010. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 septembre 2010 puis par le Sénat le 22 octobre 2010. Après réunion d'une commission mixte paritaire le 25 octobre 2010, il a été adopté dans les mêmes termes par les deux chambres les 26 et 27 octobre 2010. Le Conseil constitutionnel en a été saisi, en application de l'article 61 de la Constitution, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

Cette loi vise à faire face à l'évolution constante et prévisible de la démographie et du marché du travail. L'espérance de vie moyenne a augmenté de 6,3 ans depuis 1982. Le nombre de retraités devrait passer de 15 millions en 2008 à près de 23 millions en 2050. Dans le même temps, le nombre d'actifs pour financer ces retraites ne cesse de baisser. Le ratio de 1,7 cotisant pour un retraité va ainsi encore baisser pour atteindre 1,5 en 2020. Le système de financement des retraites est d'ores et déjà déséquilibré alors qu'une retraite sur dix est financée par l'emprunt. Ce besoin de financement ne peut que s'accroître compte tenu des déséquilibres démographiques.

Le Gouvernement s'est fixé l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018. Pour y parvenir, diverses mesures de financement doivent figurer dans les prochaines lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Il s'agit de l'aspect « recettes ». Le projet de loi portant réforme des retraites porte sur l'aspect « dépenses ». Il comprend essentiellement deux mesures de relèvement de deux ans des deux « bornes d'âge ». Ces deux mesures d'âge représentent environ la moitié du besoin de financement estimé en 2018.

D'une part, la loi relève l'âge parfois qualifié de « départ à la retraite », qui est plus exactement l'âge dit « de liquidation » auquel un assuré peut demander la liquidation de sa retraite ou de sa pension. Cette première borne d'âge est rehaussée de deux ans, c'est-à-dire pour la plupart de 60 à 62 ans.

D'autre part, la loi relève l'âge limite de départ à la retraite qu'il faut plus justement, compte tenu des dérogations, qualifier d'âge de fin de la décote. Cette

seconde borne d'âge est également rehaussée de deux ans, c'est-à-dire pour la plupart de 65 à 67 ans.

C'est précisément ces deux « mesures phares » qui étaient contestées par les députés et sénateurs requérants. Les députés mettaient en cause également la procédure d'adoption de la loi en première lecture devant l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble des griefs dirigés contre la loi. Il a toutefois déclaré d'office contraires à l'article 45 de la Constitution les articles 63 à 75 de la loi déférée : ils ne présentaient pas de lien même indirect avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010.

I. – La procédure législative

Seuls les députés requérants contestaient la procédure d'adoption de la loi et, en particulier, l'application du « temps législatif programmé », procédure qui n'existe qu'à l'Assemblée nationale et qui permet à la Conférence des présidents de cette assemblée de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte, ce qui implique de déterminer à l'avance le temps global de parole de chaque groupe et, le cas échéant, si ce temps de parole est épuisé, d'en faire respecter le terme.

Cette procédure trouve son fondement dans la loi organique du 15 avril 2009 qui a satisfait au contrôle du Conseil constitutionnel¹ et qui trouvait elle-même son fondement dans la modification, apportée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, de l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution².

Inscrite à l'article 49, alinéas 5 à 13, du règlement de l'Assemblée, elle reprend, pour l'essentiel, un dispositif qui figurait dans le règlement de l'Assemblée nationale validé par le Conseil en 1959, qui reprenait lui-même des dispositions qui existaient dans le règlement de l'Assemblée nationale de la IV^e République. Les termes desdits alinéas sont les suivants :

« 5. La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants.

« 6. Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux

¹ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 40 à 42.

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique. La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre.

« 7. La présentation des motions et les interventions sur les articles et les amendements ne sont pas soumises aux limitations de durée fixées par les articles 91, 95, 100, 108 et 122.

« 8. Toutes les interventions des députés, à l'exception de celles des présidents des groupes, dans la limite d'une heure par président de groupe ou, lorsque le temps réparti en application de l'alinéa 6 du présent article est supérieur à quarante heures, dans la limite de deux heures par président de groupe, du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, sont décomptées du temps réparti en application de l'alinéa 6. Est également décompté le temps consacré à des interventions fondées sur l'article 58, alinéa 1, dès lors que le Président considère qu'elles n'ont manifestement aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance. Est également décompté le temps consacré aux suspensions de séance demandées par le président d'un groupe ou son délégué sur le fondement de l'article 58, alinéa 3, sans que le temps décompté puisse excéder la durée demandée.

« 9. Selon des modalités définies par la Conférence des présidents, un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps programmé soit égal à une durée minimale fixée par la Conférence des présidents.

« 10. Une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale fixée par la Conférence des présidents.

« 11. Si un président de groupe s'y oppose, la conférence ne peut fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte lorsque la discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission.

« 12. Si la Conférence des présidents constate que la durée maximale fixée pour l'examen d'un texte est insuffisante, elle peut décider de l'augmenter.

« 13. Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps

global réparti entre les groupes, par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa 8. »

Ces dispositions de l'article 49 du règlement de l'Assemblée résultant de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 ont été déclarées conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009, sous réserve, « *en premier lieu, que, lorsqu'une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; qu'il en va de même dans la fixation du temps de discussion supplémentaire accordé à la demande d'un président de groupe, aux députés lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou la commission après l'expiration des délais de forclusion ; (...) en second lieu, que, si la fixation de délais pour l'examen d'un texte en séance permet de décompter le temps consacré notamment aux demandes de suspension de séance et aux rappels au règlement, les députés ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* »³.

La discussion de la loi déferée s'est, en effet, déroulée à l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, dans le cadre de la procédure dite « du temps législatif programmé ».

Sur le fondement de cette procédure, la Conférence des présidents avait décidé que la discussion du projet de loi portant réforme des retraites serait organisée sur la base d'un temps attribué aux groupes de 50 heures, le groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) disposant de 14 heures et 55 minutes (314 membres), le groupe Socialiste, radical et citoyen (SRC) de 19 heures et 50 minutes (204 membres), le groupe de la Gauche démocratique et républicaine (GDR) de 8 heures et 35 minutes (26 membres), le groupe Nouveau Centre de 6 heures et 40 minutes (25 membres) et les huit députés non inscrits de 1 heure et 10 minutes.

L'argumentation des requérants était articulée autour de deux griefs :

– d'une part, la combinaison de la réunion à « huis clos » de la commission saisie au fond, en l'espèce la commission des affaires sociales, et du temps législatif programmé aurait porté atteinte aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats ; autrement dit, selon les requérants, les conditions restreintes de publicité des débats en commission alliées à la limitation dans le temps des débats en séance publique n'auraient pas permis à la discussion sur les retraites d'être claire et sincère ;

³ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 25 et 26.

– d’autre part, l’interruption par le président de l’Assemblée nationale des cent soixante six explications de vote personnelles programmées sur le fondement de l’alinéa 13 de l’article 49 du règlement de l’Assemblée nationale aurait constitué une méconnaissance de cette disposition et, par là même, une méconnaissance des mêmes exigences de clarté et de sincérité des débats.

Dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, le Conseil constitutionnel n’a pas fait droit à ces griefs.

Le premier grief dénonçait les effets sur la clarté et la sincérité du débat de la combinaison du « huis clos » en commission et du temps législatif programmé.

Le régime de publicité des travaux des commissions est fixé par l’article 46 du règlement de l’Assemblée nationale :

« 1. Le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix. Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l’ensemble des commissaires.

« 2. À l’issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu’ils portent sur des réunions consacrées à l’examen d’un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.

« 3. Sur décision du bureau de la commission, un compte rendu audiovisuel est produit et diffusé. »

En application de ces dispositions, en pratique, dans la très grande majorité des cas, les réunions durant lesquelles les commissions examinent les projets et propositions de loi ne sont pas ouvertes au public.

Le Conseil constitutionnel a déjà validé ces dispositions du règlement⁴. Ainsi, dans sa décision du 9 novembre 2010, il a rappelé sa jurisprudence : *« Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s’appliquent aux travaux des commissions, imposent qu’il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein. »*⁵ Sur ce fondement, le Conseil a constaté qu’en l’espèce, il avait bien été rendu compte, dans les conditions qu’il a rappelées, des travaux de la commission saisie au fond comme

⁴ Dernièrement, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 11 à 13.

⁵ Même décision, cons. 12.

de ceux des commissions saisies pour avis – commission des lois et commission des finances. Il a donc rejeté le premier grief.

Le second grief, tenant à l'application de l'alinéa 13 de l'article 49 du règlement, est directement lié à un incident de séance intervenu au cours du débat.

Les faits sont les suivants. À l'issue de la discussion des articles, après que l'opposition a épuisé son temps de parole, cent soixante six de ses membres ont demandé à bénéficier des prescriptions de l'alinéa 13 de l'article 49 du règlement. Après que vingt-trois députés se sont exprimés dans ce cadre, le président de l'Assemblée nationale, le 15 septembre, a estimé que le respect de la bonne organisation des travaux, pour que la date du vote prévue par la Conférence des présidents soit respectée (15 septembre à 15 heures), exigeait d'interrompre ces explications de vote personnelles.

Les députés de l'opposition y ont vu une méconnaissance du règlement de l'Assemblée nationale susceptible de porter atteinte au principe constitutionnel de clarté et de sincérité des débats.

Comme l'a jugé régulièrement le Conseil constitutionnel, « *les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle* »⁶ et la méconnaissance alléguée d'une de leurs dispositions ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution. Le Conseil vérifie que « *l'application (des) dispositions n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle* »⁷.

Ayant déjà eu à examiner l'application de l'alinéa 13 de l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, a relevé « *que la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* »⁸.

Comme il a été rappelé ci-dessus, le Conseil constitutionnel n'a pas subordonné la conformité du temps législatif global à l'existence de ces explications de vote personnelles.

⁶ Pour une application récente, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 6.

⁷ Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 9.

⁸ Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 précitée, cons. 6.

En l'espèce, il a rappelé ces normes de contrôle et constaté que la décision du président de l'Assemblée nationale d'interrompre les explications de vote personnelles n'avait pas eu pour effet de porter atteinte à de telles exigences.

II. – Le report à soixante-deux ans de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite

A. – Les griefs

Les requérants critiquaient le report à soixante-deux ans de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite sans citer, contrairement à l'usage, lesquels des cent dix-huit articles de la loi étaient concernés par leur critique.

Ce report méconnaissait, selon eux, les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que le principe d'égalité.

Le principe d'égalité était invoqué à deux titres :

– La loi le méconnaissait en ce qui concerne la durée de cotisation requise pour obtenir une pension de retraite à taux plein. Il lui était reproché de traiter de façon identique des salariés se trouvant dans des situations différentes dès lors que les salariés remplissant cette condition avant soixante-deux ans devront cotiser plus longtemps pour bénéficier d'une pension de retraite.

Cette inégalité était ainsi illustrée : *« C'est le cas du salarié qui a commencé à travailler à 18 ans et qui, arrivé à 59 ans demi, aura cotisé suffisamment pour normalement prétendre à une retraite à taux plein, et qui pourtant devra continuer à travailler 2 ans et demi. Tandis que celui qui aura commencé à travailler à 20 ans et demi, pourra se contenter d'une cotisation de quarante et un ans et demi pour obtenir sa retraite à taux plein à 62 ans ».*

– La loi méconnaissait également le principe d'égalité en ce qui concerne la pénibilité au travail. Il lui était reproché de traiter de manière identique des salariés placés dans des situations différentes : *« C'est ainsi le cas de ceux qui se seront heurtés à la pénibilité de la tâche, et pour lesquels la loi en réalité ne dit mot, puisque seule l'invalidité est prise en compte pour la détermination de l'âge légal de la retraite. Or, vous ne pourrez ignorer que l'espérance de vie en bonne santé passée 60 ans varie très sensiblement selon que vous avez été cadre ou ouvrier. Ces derniers se voient infliger une " double peine " qui se résume ainsi : " plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte " ».*

B. – Les dispositions contestées

Pour répondre aux griefs des requérants, le Conseil constitutionnel a concentré son contrôle sur la disposition principale de la loi relative à ce report, à savoir son article 18. Ce dernier insère dans le code de la sécurité sociale (CSS) un article L. 161-17-2 ainsi rédigé :

« L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du présent code, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1^o du I de l'article L. 24 et au 1^o de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite est fixé à soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956.

« Cet âge est fixé par décret, de manière croissante à raison de quatre mois par génération et dans la limite de l'âge mentionné au premier alinéa du présent article, pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1956. »

Cette disposition est l'une des principales de la loi. Elle fixe désormais à 62 ans l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, c'est-à-dire l'âge auquel on peut demander la liquidation de sa retraite. Cette prolongation ne s'applique qu'aux personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1956, c'est-à-dire à compter de 2016. Pour les autres, soit les personnes nées entre 1951 et 1956, l'âge de 62 ans est atteint par paliers de quatre mois fixés par décret.

Le nouvel article L. 161-17-2 est une disposition commune aux régimes de base. Pour le secteur privé, il est applicable aux assurés du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des professions artisanales, industrielles et commerciales, du régime des professions libérales et du régime des avocats, ainsi que du régime des cultes. Cette nouvelle limite d'âge concerne également tous les fonctionnaires.

C. – La conformité des dispositions contestées aux exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 la Nation *« garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »*.

Comme il l'avait fait, dans sa décision du 14 août 2003⁹, le Conseil constitutionnel a rappelé que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités. Ainsi, le fondement constitutionnel du « droit à pension » se trouve-t-il dans le Préambule de 1946¹⁰. De même, en dépit de l'ambiguïté de ses termes (« vieux travailleurs »), le onzième alinéa du Préambule de 1946 a été jugé applicable au système de retraite¹¹.

S'il est lié quant aux objectifs économiques et sociaux fixés par le Préambule de 1946, le législateur n'en est pas moins libre des moyens employés pour les poursuivre¹². Le onzième alinéa met à sa charge non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens. Il est en conséquence possible au législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées.

En particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions.

Il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a constaté qu'en adoptant la loi déferée, le législateur avait voulu préserver le système de retraite par répartition, confronté à d'importantes difficultés de financement : en raison de l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans, la proportion des inactifs âgés croît plus vite que celle des actifs employés.

Les pouvoirs publics se sont fixés pour objectif de rétablir l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018. Outre les mesures de financement qui seront prises dans les prochaines lois de finances et de financement de la sécurité sociale, figure parmi les mesures principales du volet « dépenses » inscrites dans la loi déferée le report à soixante-deux ans de l'âge légal de départ à la retraite. Ce report, qui s'appliquera de façon progressive jusqu'en 2018, concerne tant les salariés du secteur public que ceux du secteur privé.

Mais ce report ne concerne pas tous les salariés.

⁹ Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 6 et 7.

¹⁰ Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 2 à 4.

¹¹ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 33 à 37.

¹² Voir, en matière d'accident du travail : décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 14.

Tout d'abord, le législateur a maintenu :

- le dispositif de départ anticipé pour carrière longue, créé par la loi de 2003¹³, qui permet aux salariés ayant démarré leur activité très jeunes et ayant cotisé deux ans de plus que la durée nécessaire de partir à la retraite avant 60 ans ; il est prévu d'étendre ce dispositif, par décret, aux salariés ayant débuté leur carrière avant dix-huit ans au lieu de dix-sept ans jusqu'à présent¹⁴ ;
- la pension pour inaptitude au travail prévue par l'article L. 351-7 du CSS au profit des assurés qui se trouvent définitivement atteints d'un taux d'incapacité de travail fixé à 50 % par l'article R. 351-21 du CSS.

Il a ensuite prévu la prise en compte de la pénibilité au travail (article L. 351-1-4 du CSS).

Relèveront de ces dispositions les personnes atteintes d'une incapacité permanente au moins égale à un taux fixé par voie réglementaire (en principe 20 %), sous réserve que cette incapacité résulte soit d'une maladie professionnelle, soit d'un accident du travail ayant entraîné des lésions de même nature.

Les personnes concernées bénéficieront à la fois de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit et de l'obtention du taux plein quelle que soit la durée d'assurance effectivement accomplie.

Bénéficieront également de ce dispositif les assurés qui ont été exposés, pendant un nombre d'années déterminé par décret, à un ou plusieurs « facteurs de risques professionnels » et qui sont atteints d'une incapacité permanente (en principe 10 %) directement liée à l'exposition à ces facteurs.

Le dispositif de départ à la retraite anticipée pour handicap, prévu à l'article L. 351-1-3 du CSS, est élargi par l'article 97 de la loi déferée, aux travailleurs reconnus handicapés.

¹³ Ce dispositif a été étendu aux fonctionnaires et ouvriers des établissements industriels de l'État par l'article 119 de la loi de finances pour 2005, codifié à l'article L. 25 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, et aux fonctionnaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière par l'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

¹⁴ Cf. l'article 43 de la loi déferée pour les fonctionnaires.

De même, les personnes éligibles à la préretraite amiante¹⁵ ne verront pas l'âge d'accès à cette préretraite modifié et continueront de bénéficier de la retraite à partir de 60 ans.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les mesures prises par le législateur et notamment le report à soixante-deux ans de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite visaient à garantir la sécurité des vieux travailleurs conformément au Préambule de 1946, et n'étaient pas inappropriées à l'objectif, qu'il s'était fixé, de rétablir l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018.

D. – La conformité des dispositions contestées au principe d'égalité

Deux inégalités étaient invoquées.

La première concernait les personnes remplissant la condition de durée de cotisation pour obtenir une pension de retraite à taux plein avant l'âge de soixante-deux ans et qui devront donc cotiser plus longtemps pour bénéficier d'une pension de retraite.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ce grief par une double motivation.

Tout d'abord, il manquait en fait dans la mesure où le législateur avait maintenu, pour les personnes ayant effectué des carrières longues dans le secteur public comme dans le secteur privé, la possibilité de partir à la retraite avant l'âge de soixante ans.

Pour le surplus, il n'était pas fondé. Après avoir rappelé sa jurisprudence dite du « principe de différence » selon laquelle le principe d'égalité n'impose pas de traiter de façon différente des situations différentes¹⁶, le Conseil constitutionnel a estimé que, s'agissant d'un système de retraite par répartition et non par capitalisation, le législateur avait pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, fixer un âge minimal de départ à la retraite.

La seconde inégalité visait les dispositions relatives à la pénibilité au travail en ce qu'un salarié atteint d'invalidité ne pourra bénéficier d'un départ anticipé à la retraite que s'il a été exposé à des « facteurs de pénibilité ».

Ce grief visait cette fois-ci des personnes se trouvant dans des situations différentes. Le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe d'égalité ne

¹⁵ Régime prévu par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998), modifié par l'article 87 de la loi déferée.

¹⁶ Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons 37 ; 2007-558 DC du 13 décembre 2007, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*, cons 4 ; n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 30.

s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. En l'espèce, il a jugé que la différence de situation entre les personnes atteintes d'une incapacité de travail et ayant été exposées à des « facteurs de risques professionnels » pendant l'accomplissement de leur travail ne se trouvent pas dans la même situation que celles n'ayant pas subi cette exposition et que cette différence de situation était justifiée au regard du report à soixante-deux ans de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite destiné à rétablir l'équilibre des régimes de retraite.

E. – La conformité des dispositions contestées à l'article 34 de la Constitution

Les saisines, qui contestaient le principe du report de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, ne comportaient aucun grief relatif à la compétence du législateur. Si le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé de façon expresse dans sa décision sur cette compétence, il l'a cependant examinée.

En effet, il a déclaré conforme à la Constitution le second alinéa de l'article L. 161-17-2 qui renvoie à un décret la fixation de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, de manière croissante à raison de quatre mois par génération et dans la limite de soixante-deux ans, pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1956.

Le Conseil constitutionnel juge en effet de façon constante que le pouvoir réglementaire est compétent pour fixer les paramètres quantitatifs nécessaires à l'application de la loi en matière de sécurité sociale¹⁷. De nombreuses mentions numériques contenues dans le code de la sécurité sociale, touchant notamment à la durée de situations ouvrant droit à pension, ont déjà été déclassées¹⁸. Le Conseil d'État a exactement la même jurisprudence. Il rappelle constamment que la durée de cotisation ne touche pas aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires et ne relève pas des principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Pour autant, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré contraires à la Constitution les paramètres quantitatifs inscrits dans la loi alors qu'ils relèvent du domaine réglementaire. Ce faisant, il a appliqué sa jurisprudence traditionnelle selon laquelle « *la Constitution n'a pas entendu frapper*

¹⁷ Décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965, *Nature juridique des articles 1^{er}, 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce.*

¹⁸ Décision n° 85-139 L du 8 août 1985, *Nature juridique de dispositions contenues dans des textes relatifs à la sécurité sociale.*

d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi »¹⁹.

III. – Les griefs dirigés contre le report à soixante-sept ans de la limite d'âge ouvrant droit à une pension de retraite sans décote

A. – Le grief

Les requérants critiquaient le report à soixante-sept ans de la limite d'âge ouvrant droit à une pension de retraite sans décote en ne citant pas non plus les articles de la loi concernés par leur critique.

Ce report méconnaissait, selon eux, l'égalité entre les salariés « *puisque les femmes seront particulièrement atteintes par le report de 65 à 67 ans du départ à la retraite sans décote* ».

B. – Les dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel n'a examiné que les principaux articles relatifs à ce report d'âge, à savoir :

– l'article 20 de la loi déferée dont le paragraphe II modifie le 1° de l'article L. 351-8 du CSS et prévoit que bénéficient d'une pension sans décote même s'ils ne justifient pas de la durée requise d'assurance ou de périodes équivalentes dans le régime général et un ou plusieurs autres régimes obligatoires « *les assurés qui atteignent l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 augmenté de cinq années* » ; comme cet âge a été fixé en principe à soixante-deux ans, la limite d'âge ouvrant droit à une telle pension est donc reportée à soixante-sept ans ;

– l'article 21 dont le paragraphe II modifie de façon similaire les articles L. 732-25 et L. 762-30 du code rural et de la pêche maritime ;

– l'article 28 dont le paragraphe I dispose : « *Pour les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée dont la limite d'âge était de soixante-cinq ans en application des dispositions législatives et réglementaires antérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi et nés à compter du 1^{er} janvier 1956, la limite d'âge est fixée à soixante-sept ans* » ;

¹⁹ Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, cons. 11.

– l'article 29 dont le paragraphe I modifie la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public pour poser le principe de la fixation de celle-ci à soixante-sept ans.

C. – La conformité des dispositions contestées au principe d'égalité

Par ce grief, les requérants reprochaient à la loi d'avoir traité de façon égalitaire les femmes et les hommes. Comme il a été vu ci-dessus, il ne pouvait pas prospérer.

Si l'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* », cette disposition ne trouve pas à s'appliquer en matière de droits sociaux.

Le Conseil constitutionnel a donc rejeté ce grief en soulignant que le législateur avait fixé des règles identiques pour les femmes et les hommes. Il a aussi relevé que la loi déferée avait prévu deux mesures bénéficiant indifféremment aux hommes et aux femmes mais devant, en réalité, profiter plus aux femmes qu'aux hommes.

Ainsi le parent de trois enfants âgé de cinquante-cinq ans ou plus qui a interrompu sa carrière pour s'occuper d'un de ses enfants continuera à bénéficier de la retraite à taux plein à soixante-cinq ans, quelle que soit sa durée d'assurance²⁰.

Il en sera de même pour la personne ayant interrompu son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant handicapé ou d'un membre de sa famille en qualité d'aidant familial²¹.

Après avoir rejeté les griefs présentés par les requérants, le Conseil constitutionnel a validé l'ensemble des dispositions des articles 18, 20, 21, 28 et 29 de la loi déferée.

IV. – Les « cavaliers » soulevés d'office

Enfin, le Conseil constitutionnel a soulevé d'office pour les censurer comme constituant des « cavaliers », c'est-à-dire comme des dispositions n'ayant pas leur place dans la loi portant réforme des retraites, les articles 63 à 75 relatifs à

²⁰ Paragraphe II de l'article 20, paragraphe IV de l'article 21 et paragraphe III de l'article 28 de la loi déferée.

²¹ Paragraphes II et III de l'article 20, paragraphes III et V de l'article 21, paragraphe III de l'article 23 et paragraphe IV de l'article 28 de la loi déferée.

la modification des missions, de l'organisation et du fonctionnement des services de santé au travail (la « médecine du travail »).

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'appréciation de la procédure d'adoption d'une disposition insérée en cours de discussion dans un projet ou une proposition de loi était fondée sur une combinaison d'articles de la Constitution.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel rappelait « *que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ; (...) qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »²².

En modifiant le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution pour prévoir que seuls sont recevables en première lecture, sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, les amendements ayant un lien, même indirect, avec le texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis à la seconde assemblée, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré cette règle.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de cette modification, intervenue le 1^{er} mars 2009, l'appréciation de la présence de « cavaliers » législatifs est fondée sur le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction aux termes de laquelle « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Dans son examen des éventuels « cavaliers » législatifs, le Conseil constitutionnel examine d'abord si cette question a été soulevée dans les débats parlementaires ou si elle l'est par les requérants. Reste ensuite le critère du « cavalier » manifeste qui aurait été adopté en méconnaissance de la clarté et de la sincérité des débats, c'est-à-dire « sans débat » ou « sans débat » sur la portée réelle de la mesure. Le Conseil constitutionnel fait une application constante de ces critères. Ainsi, il a récemment censuré trois « cavaliers » dans la loi relative

²² Décision n° 206-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, cons. 4 et 5.

à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (n° 2010-607 DC du 10 juin 2010) : l'article 9 qui modifiait l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à OSEO, l'article 12 qui réformait le régime d'indexation de certains loyers et l'article 13 qui habilitait le Gouvernement à transposer par ordonnance une directive sur les droits des actionnaires dans les sociétés cotées.

Le Conseil constitutionnel a fait de nouveau application de cette jurisprudence dans son examen de la loi réformant les retraites.

Dans un premier temps, il a rappelé le contenu du projet de loi initial, tel qu'il avait été déposé devant la première assemblée saisie. Outre les dispositions spécifiques relatives à la réforme des retraites elle-même, ce projet de loi comportait, dans son titre IV, des dispositions qui modifiait les articles du code de travail relatifs à la médecine du travail : mais ces modifications se bornaient, dans le cadre de la question de la pénibilité, à donner une valeur législative au dossier médical et à poser la base législative de la définition de l'exposition aux « facteurs de risques professionnels » et à instituer et organiser le financement d'une prise en compte par la retraite de cette pénibilité.

Sauf à solliciter par trop la notion de « lien même indirect », ce champ ne permettait pas d'accueillir les dispositions des articles 63 à 75 de la loi déferée, issues d'amendements adoptés soit à l'Assemblée nationale (articles 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72 et 75), soit au Sénat (articles 64, 67, 73 et 74), et relatives :

- à la réforme de l'organisation des services de santé au travail (article 63) ;
- à la procédure d'échanges d'informations entre le médecin du travail et l'employeur (article 64) ;
- à l'administration des services de santé au travail interentreprises (article 65) ;
- à l'élaboration par ces services d'un projet de service pluriannuel (article 66) ;
- à l'articulation entre la commission de projet créée par l'article 66 et la commission médico-technique au sein des services de santé au travail interentreprises (article 67) ;
- aux dérogations par voie d'accord collectif de branche aux règles de suivi médical au travail pour certaines catégories de travailleurs (article 68) ;
- au contrôle des conventions par le conseil d'administration du service de santé interentreprises (article 69) ;

- aux conditions de recrutement temporaire d'un interne par un service de santé au travail (article 70) ;
- au rôle du directeur du service de santé au travail interentreprises (article 71) ;
- aux dérogations réglementaires aux règles de suivi médical au travail (article 72) ;
- à l'adaptation de l'organisation des services de santé au travail au secteur agricole (article 73) ;
- à diverses à diverses mesures de coordination rédactionnelle dans le code du travail liées à l'adoption de certaines de ces dispositions (article 74) ;
- et, enfin, aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service de santé au travail en agriculture (article 75).