



GROUPE DE LA GAUCHE  
DEMOCRATE ET REPUBLICAINE

*Le Président*

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Paris, le 30 mars 2023

**Monsieur Laurent FABIUS**  
**Président du Conseil constitutionnel**  
**2 rue Montpensier**  
**75001 Paris**

Affaire : 2023-4 RIP

*Monsieur le Président,*

*Vous m'avez fait parvenir les observations déposées par le Gouvernement tendant à déclarer irrecevable la Proposition de loi n° 959 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans.*

*Le Gouvernement estime tout à la fois que cette proposition n'entre pas dans le champ d'application de l'article 11 de la Constitution relatif à «des réformes de politique sociale» et que son contenu ne peut être considéré comme ayant un caractère normatif.*

*Pour les motifs qui sont exposés dans le mémoire ci-joint aucun de ces moyens n'est fondé.*

*Dans ces conditions mes collègues et moi-même considérons que le Conseil constitutionnel ne peut que constater la recevabilité de la proposition et déclarer ouverte la période de recueil des signatures prévue à l'article 4-II de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.*

*Le Groupe GDR se tient à la disposition du Conseil constitutionnel pour participer, sous forme écrite ou orale, à la poursuite des échanges contradictoires et de l'instruction de cette affaire.*

*Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération très distinguée.*

**André CHASSAIGNE**

PROPOSITION DE LOI N° 959 PRESENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE  
LA CONSTITUTION VISANT À AFFIRMER QUE L'ÂGE LEGAL DE DÉPART  
À LA RETRAITE NE PEUT ÊTRE FIXÉ AU-DELA DE 62 ANS.

Paris, le 30 mars 2023

**OBSERVATIONS**  
**PRESENTÉES PAR LES MEMBRES DU GROUPE GDR**  
**EN RÉPONSE AUX OBSERVATIONS**  
**DU GOUVERNEMENT**  
du 24 mars 2023

**I - SUR L'OBJET DU RIP**

Il est exact, ainsi que l'affirme le Gouvernement dans ses observations, que *« l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi est de faire adopter par la voie du référendum, à l'issue de la phase de recueil des signatures d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales..., un texte destiné à priver d'effet une partie des dispositions issues de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 après le rejet des motions de censure déposées le 17 mars 2023 [...] »* (Observations du Gouvernement p.2)

Face à un usage abusif et dévoyé des mécanismes du parlementarisme rationalisé devant les deux assemblées parlementaires, le RIP reste l'unique instrument constitutionnel par lequel les oppositions et les citoyens peuvent conduire à l'organisation d'un vote sur une réforme qui n'a pas été formellement votée à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement ne conteste pas l'opportunité de déposer un référendum d'initiative partagée à ces fins : *« Bien qu'elle tende ainsi à faire échec, in fine, à l'application des dispositions d'une loi promulguée moins d'un an auparavant, la proposition de loi ne peut cependant être regardée comme ayant pour objet, à la date d'enregistrement de la saisine, l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. »* (Ibidem)

Le Gouvernement constate bien que le référendum d'initiative partagée ne sollicite pas l'abrogation d'une loi promulguée, le projet de LFRSS 2023 étant en attente de promulgation puisque faisant l'objet de la saisine n° 2023-849 DC du Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Par ailleurs, votre décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 confirme, à propos des conditions de recevabilité d'une proposition de loi dans le cadre du référendum d'initiative partagée que : *« à la date d'enregistrement de la saisine, elle n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Et aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans. »* (Considérant n°7). Ces conditions sont effectivement remplies en l'espèce, puisque la proposition de loi ne porte pas, à la date de son enregistrement, sur une loi promulguée et, par ailleurs, qu'aucune proposition de loi sur le sujet n'a été soumise au référendum depuis deux ans, ce que le Gouvernement reconnaît également dans ses observations.

**II - SUR L'EXIGENCE DE NORMATIVITÉ DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI**

Le Gouvernement, dans ses observations, conteste le caractère normatif des dispositions de la proposition de la loi au motif que *« son article unique se borne donc à « affirmer » une limite d'âge qui figure déjà dans les textes en vigueur, sans modifier les règles applicables ni y ajouter ou y retrancher »*(Observations p.3)

## 2023-4 RIP-Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 31 mars 2023

Or l'examen de la forme et du contenu de l'énoncé de la proposition de loi ne soulève aucune ambiguïté sur la qualité normative de la disposition.

**Sur la forme**, le texte comporte un article unique rédigé en des termes clairs, précis et sans équivoque. Il répond bien aux critères de normativité énoncés par la décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005 :

« 8. *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;*

*9. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; »*

**Sur le fond**, l'énoncé de l'article unique de la proposition de loi n'est nullement assimilable à « neutron législatif » au sens de la jurisprudence constitutionnelle. Selon Jean Foyer, cette expression renvoie à des dispositions à « la charge juridique nulle ». Or loin de contenir des formules descriptives ou non normatives, l'article unique énonce bien une **interdiction** : « *L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite... ne peut-être fixé au-delà de soixante-deux ans* ».

On peut ajouter que la logique du Gouvernement opère une confusion entre les conditions de recevabilité d'une proposition de loi déposée dans le cadre d'un référendum d'initiative partagée et la portée normative que cette disposition sera susceptible de prendre si elle est adoptée.

A la date à laquelle la proposition de loi portée par le référendum d'initiative partagée fera éventuellement l'objet d'un référendum (donc *a minima* une année après l'éventuelle promulgation de la LFRSS 2023), les dispositions qu'elle contient viendront nécessairement modifier la législation en vigueur (dans l'hypothèse – encore une fois - d'une promulgation de la LFRSS 2023 sur laquelle la présente proposition de loi vise à revenir).

Ainsi la proposition de loi énonce effectivement une modification des règles applicables si l'on apprécie sa portée normative dans le futur (à la date de l'organisation du référendum). A cette date, l'âge légal de départ à la retraite sera officiellement de 64 ans (et non 62 ans) de sorte que l'objet normatif de la proposition de loi consiste effectivement à modifier une loi qui sera en vigueur depuis au moins un an.

Du reste, si le Gouvernement estime que le Conseil Constitutionnel doit se placer au jour de sa saisine pour apprécier si la proposition de loi énonce une modification des règles applicables : « (...) *ces dispositions ne modifient en rien l'état du droit, dont il ne résulte pas que l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite et au 1° de l'article L. 25 de ce code pourrait être fixé au-delà de soixante-deux ans, quelle que soit l'année de naissance des personnes intéressées* » (Observations p. 3), il ignore votre décision n°2019-1 RIP du 9 mai 2019, dans laquelle vous n'avez pas recherché si, à la date de

votre saisine, les « Aéroports de Paris » avaient ou non, en droit ou en fait, les caractères d'un service public national au sens de l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. S'il n'était pas nécessaire en 2019 de savoir si les « Aéroports de Paris » étaient ou non un service public national, alors il n'est pas nécessaire de savoir si la présente proposition de loi modifie ou pas l'état du droit applicable au départ à la retraite.

### III - SUR LE DEFAUT DE « REFORME » DE L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

Les observations du Gouvernement soulignent que la proposition de loi ne constitue pas une réforme au sens de l'article 11 de la Constitution. S'appuyant sur la décision n°2022-3 RIP du 25 octobre 2022 le Gouvernement estime qu'une réforme « *au sens de l'article 11 s'entend d'une modification suffisamment importante des règles structurant la politique économique, sociale ou environnementale de la nation* » (Ibidem).

Or la lecture de la décision n°2022-3 RIP ne permet pas de déduire une définition générale de la notion de réforme au sens de l'article 11. La motivation de cette décision vise seulement à rappeler que la matière fiscale ne rentre pas – sauf exception - dans le champ d'application du référendum de l'article 11 de la Constitution.

Le considérant n°5 est très clair sur ce point : « [...] *en instituant une « contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises », cette proposition de loi a exclusivement pour objet d'augmenter, à compter de son entrée en vigueur et jusqu'au 31 décembre 2025, l'imposition de la fraction des bénéfices supérieurs à 1,25 fois la moyenne des résultats imposables au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros. Elle a ainsi pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se borne à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéfices de certaines sociétés. Elle ne porte donc pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique économique de la nation...* ».

L'expression « réforme » mentionnée dans l'article 11 est synonyme de « matière ».

C'est bien en ce sens que le commentaire officiel de la décision expose la position du Gouvernement à laquelle il fait droit : « *la mention expresse dans les débats parlementaires de ce que la loi de finances ne se prêterait pas à la procédure référendaire devait être lue comme excluant la législation fiscale du champ de cet article, dans la mesure où ces lois « constituent, en pratique, le vecteur privilégié des réformes fiscales ».* (Commentaire de la décision n°2022-3 RIP, p.5)

D'ailleurs c'est bien ainsi que le Conseil constitutionnel présente son raisonnement : « *\* En revanche, le Conseil constitutionnel n'avait jusqu'à présent jamais eu à se prononcer sur le point de savoir si des mesures de nature fiscale sont susceptibles d'entrer dans le champ des « réformes relatives à la politique économique » relevant de l'article 11 de la Constitution* » (Ibidem, p.8).

Et le Conseil ajoute :

« *D'une part, le Conseil a relevé, selon une formulation proche de celle de sa décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 précitée, que, en dépit des objectifs que pouvaient lui assigner les auteurs de la proposition de loi dans son exposé des motifs, cette dernière n'avait pour seul effet que d'abonder le budget de l'État. Elle n'emportait aucun effet sur les objectifs traditionnels de la politique économique. D'autre part, le Conseil a considéré que cette proposition de loi ne constituait pas une « réforme » au sens de l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire une modification suffisamment importante de la structure de la fiscalité. Sans exclure qu'une proposition de loi ayant un objet exclusivement fiscal puisse*

## 2023-4 RIP-Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 31 mars 2023

*constituer une réforme relative à la politique économique, le Conseil a ainsi déduit de ces deux éléments que la proposition de loi déférée ne constituait pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, une « réforme relative à la politique économique ... de la Nation ». » (Commentaire, p.10).*

Il faut donc déduire de ces extraits que contrairement à ce que soutient le Gouvernement le Conseil constitutionnel ne définit pas le mot « réforme » comme une « *modification suffisamment importante des règles structurant la politique économique, sociale ou environnementale de la nation* » (observations du Gouvernement, p.3). Si tel était d'ailleurs le cas, il serait mal venu de considérer que l'âge de départ à la retraite ne constitue pas une « modification suffisamment importante des règles structurant » la politique sociale !

Il n'est, du reste, juridiquement pas possible d'apprécier le caractère « important » des règles susceptibles de structurer la politique économique, sociale ou environnementale. La notion de « réforme » au sens de l'article 11 renvoie à un domaine et non à une appréciation qualitative d'une mesure destinée à être soumise au référendum.

La présente proposition de loi rentre bien dans le domaine de l'article 11 de la Constitution (elle concerne une réforme relative à la politique sociale) et elle énonce une disposition normative (l'interdiction de fixer l'âge d'ouverture du droit à pension retraite au-delà de 62 ans).

Pour les motifs exposés ci-dessus le Conseil constitutionnel ne peut donc que rejeter les moyens soulevés par le Gouvernement et déclarer recevable la proposition de loi n° 959.