



## Décision n° 2023 – 849 DC

Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

### Liste des contributions extérieures

*Services du Conseil constitutionnel - 2023*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

Contributions		
	Date de réception	Auteur(s)
1	22/03/2023	M. Aurélien PRADIÉ
2	22/03/2023	Conseil supérieur du notariat
3	23/03/2023	M. Morgan BLONDOU
4	23/03/2023	M. Yann SALMON
5	24/03/2023	M. Vincent GUISO
6	27/03/2023	CFE-CGC Énergies
7	27/03/2023	M. Jean-Michel CASSATELLA
8	27/03/2023	Me Angèle FERES-MASSOL
9	27/03/2023	M. Bernard KUCHUKIAN
10	27/03/2023	M. Serge FOURCADE
11	27/03/2023	Groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires
12	27/03/2023	CFDT CGT FO CFE-CGC CFTC UNSA

		Solidaires FSU UNEF FAGE La Voie lycéenne FIDL MNL
13	28/03/2023	M. Paul CASSIA
14	29/03/2023	M. André CHASSAIGNE
15	29/03/2023	M. Jérôme GUEDJ
16	30/03/2023	M. Joris GENESTE
17	30/03/2023	FEC FO, section casinos et clubs de jeux
18	30/03/2023	M. Emmanuel DOCKES, M. Romain MARIE, Mme Laure CAMAJI et M. Benjamin MORON-PUECH
19	03/04/2023	M. Richard de CLAUSADE
20	03/04/2023	Me Benoît FLAMANT pour le compte du Syndicat Avenir Secours
21	03/04/2023	CFE-CGC Banque de France CGT Banque de France FO Banque de France SNABF-Solidaires M. Yannick GUILLEMAUD en qualité de représentant du personnel de la Banque de France M. Loïc DORLÉANS, pour le CSE central de la Banque de France
22	04/04/2023	Syndicat national des lycées, collèges, écoles, et du supérieur (SNALC)
23	04/04/2023	Mme Valérie RABAULT
24	04/04/2023	M. Benjamin MORON-PUECH pour le compte de l'association Alter Corpus
25	06/04/2023	CGT
26	11/04/2023	M. Guy MOTTARD



Paris, le 22 mars 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Aurélien PRADIÉ**  
Député du Lot  
Elu municipal  
Commune nouvelle Cœur-de-Causse

**Conseil Constitutionnel**  
2 Rue de Montpensier  
75001 PARIS

**Objet : Observations et demande d'audition auprès du Conseil Constitutionnel à la suite de l'adoption de la Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

En votre article 11 de votre règlement intérieur, je souhaite vous faire part de mes observations à la suite de l'adoption de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 le lundi 20 mars 2023 par le Parlement.

Cette loi déferée porte atteinte à plusieurs principes et libertés constitutionnels, qui plus est pour un texte d'une importance aussi grande puisqu'il affectera directement et durablement la vie de nos concitoyens. Une loi aussi fondamentale pour les générations actuelles et futures ne saurait être promulguée sans avoir été au préalable, et dans son ensemble, soumise au strict et entier contrôle de votre haute juridiction.

A l'appui de ces observations, sont développés les griefs suivants.

Au-delà du mémoire que je vous adresse ici, je forme la demande d'être entendu par votre conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, l'expression de ma très haute considération.

Aurélien PRADIÉ

**Le Gouvernement a fait un recours abusif de l'article 47-1 pour discuter d'une réforme sociale d'ampleur et dont l'impact réel se mesure à long terme**

Je souhaiterais rappeler en préambule la déclaration de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales - devenu éminent membre de votre Conseil par la suite - sur la présentation du projet de loi organique de financement de la Sécurité sociale, à l'Assemblée nationale le 24 avril 1996 : « les lois de financement de la sécurité sociale sont avant tout l'instrument d'un rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement. (...) Les lois de financement ne sauraient en aucun cas se transformer en lois portant diverses mesures d'ordre social. Ce serait une dénaturation de la réforme constitutionnelle ; en outre, la procédure dérogatoire par laquelle elles doivent être adoptées perdrait en partie sa justification. Comment ainsi se satisfaire du recours abusif de l'article 47-1 de notre Constitution ?

- Qui dispose que *« le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28. »*

**Cet article fixe un délai constitutionnel de 50 jours pour la discussion au Parlement. Le Gouvernement y a eu recours en arguant de l'urgence d'une mesure de loi de finances rectificative.**

- La décision DC 83-161 du 19 juillet 1983 mentionne que *« considérant que l'article 47 de la Constitution, en ses alinéas 2 et 3, et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les délais d'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat des projets de lois de finances et prévoient que ceux-ci peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours ; que ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »*.

**Ainsi donc :**

- L'article 47-1 ne peut concerner que des lois de financement strictement entendues
- Une loi de finances rectificative ne peut contenir que des dispositions ayant un effet sur l'année en cours alors même que ce texte propose une réforme structurelle des régimes de retraite qui aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023 car ses effets n'interviendront qu'à terme.

**Je souhaite attirer votre attention sur plusieurs points :**

Qu'est-ce qui justifie de l'urgence temporelle de cette réforme ? L'article pivot qu'est l'article 7 relatif au relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et à l'accélération du calendrier de

relèvement de la durée d'assurance dispose qu'elle doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023. Le premier alinéa du même article mentionne que « *la Nation se fixe pour objectifs, à l'horizon 2050, la suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023* » concernant le système de retraite par répartition.

Fin 2023, 2037, 2050 : il y avait donc toute latitude à discuter sereinement d'un texte avec une procédure ordinaire sans délai constitutionnel circonscrit comme le Gouvernement a voulu l'imposer au Parlement. L'outil même utilisé d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale rectificatif ne se justifie en rien.

Par votre décision DC 83-161 le Conseil constitutionnel aurait enterré l'espoir d'appliquer cet alinéa 2 de l'article 47-1 de la Constitution aux PLFRSS mais le Gouvernement a décidé de l'utiliser quand même, seul moyen pour eux de pouvoir brandir un 49-3 alors même que le Conseil d'État a insisté sur le caractère « *très dérogatoire à la procédure parlementaire de droit commun* »

En 1985 votre Juridiction avait jugé que cela ne s'appliquait pas aux lois de règlement faute d'urgence. L'outil du 47-1 ne devrait donc pas pouvoir être utilisé pour faire passer en force une réforme des retraites.

Ce détournement de procédure est d'autant plus caractérisé qu'il n'est fait état, par le Gouvernement, d'aucune circonstance nouvelle depuis l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, qu'il n'est justifié d'aucun impératif à modifier les régimes des retraites dès 2023 et qu'il prive ainsi les parlementaires de deux documents officiels majeurs que sont l'avis du Conseil d'Etat et l'étude d'impact. Je rappelle que le Conseil constitutionnel censure depuis la décision 2018-777 DC du 28 décembre 2018 les dispositions pluriannuelles figurant en loi de finances ou en lois de financement de la sécurité sociale.

### **Le Gouvernement a méconnu le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire**

#### **Devant l'Assemblée nationale :**

Votre Conseil requiert du débat parlementaire qu'il soit clair et sincère, considérant qu'un débat de qualité est une exigence pour l'élaboration d'une bonne législation.

Ainsi, apparu dans votre décision 512 DC du 21 avril 2005, puis explicitement dégagé le 13 octobre suivant (526 DC), le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire est présenté comme une garantie nécessaire pour assurer le respect de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

En première lecture, la première chambre saisie, l'Assemblée nationale, ne disposait donc, au titre de l'article 47-1 que de 20 jours pour discuter d'une réforme d'ampleur. Surfant sur l'obstruction parlementaire et sur 20 473 amendements à discuter, le Gouvernement qui avait la possibilité d'ajouter des jours de séance a décidé de transmettre le texte au Sénat sans que l'Assemblée ne se soit prononcée par un vote sur l'ensemble du texte ou sur des articles essentiels comme l'article 7 précédemment mentionné.

L'article 24 de la constitution dispose que « le parlement vote la loi », l'article 3 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants », l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que « *la Loi est*

*l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation (...) ».* Or la chambre des représentants du peuple a été bafouée et n'a pas pu assurer sa mission de représentants du peuple en ne pouvant pas exercer son droit de vote. Comment envisager qu'une telle réforme, qui concerne l'ensemble des citoyens n'ait été soumise à aucun suffrage ? Ni à aucune réponse argumentée de la part du Ministre du Travail sur un sujet primordial de ce texte que sont les carrières longues, où je demandais, appuyé par les parlementaires de tous les bancs de l'hémicycle, des précisions concernant les 43 années de cotisation.

Pire encore les mensonges du Ministre devant la représentation nationale, qui affirmait que la pension minimale à 1 200 euros concernerait 40 000 personnes par an, ont porté atteinte à la sincérité du débat parlementaire. Un député a dû se rendre sur pièces et sur place pour exercer ses pouvoirs d'investigation au sein de la direction de la Sécurité sociale (DSS) pour démontrer l'inexactitude de ces informations et que le Ministre, méprisant la représentation nationale lui répondait qu'il n'avait pas « *à rendre de compte ni sur les canaux si sur la manière dont je fais mes prévisions* ».

### **Devant le Sénat :**

Lors de l'examen au Sénat, plusieurs articles du règlement intérieur du Sénat ont été utilisés pour faire obstruction au débat.

L'alinéa 1er de l'article 38 dispose que « *lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 ter, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion* ».

Dans la nuit du mardi 7 mars 2023 au mercredi 8 mars cet article a été utilisé pour éteindre les débats sur l'article 7.

Il s'agit d'une restriction de l'expression des sénateurs puisqu'il n'autorise qu'une prise de parole en faveur d'un amendement ou d'un article et une autre le refusant avant que le vote n'intervienne. La dernière fois que les sénateurs ont recouru à cet article c'était il y a près de 20 ans, en juillet 2003. Preuve que cet article muselle les sénateurs et doit être utilisé avec « *la main tremblante* ».

Le lendemain, la Conférence des Présidents a eu recours à l'article 42 alinéa 10, nouvel article pour restreindre le débat parlementaire et faire adopter l'article repoussant l'âge légal de départ en retraite à 64 ans qui dispose que « *la parole n'est accordée, sur l'ensemble d'un article, qu'une seule fois à chaque orateur, sauf exercice du droit de réponse aux ministres et aux rapporteurs et sous réserve des explications de vote. Pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article, la Conférence des Présidents peut attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle peut également prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe* » une nouvelle atteinte aux débats en limitant à un orateur par groupe les explications de vote sur les articles comme sur l'ensemble du texte.

Lors d'une suspension de séance, le rapporteur a fait adopter par la commission des affaires sociales un amendement réécrivant entièrement ce même article 7. 1 100 propositions de modifications n'ont pu être défendues. Rappelons que dans une décision 607 DC du 10 juin 2010, vous avez sanctionné le dépôt tardif et l'adoption précipitée d'amendements.

Ainsi à l'ouverture de la séance publique, le jeudi matin, il ne restait plus que 1 224 amendements à discuter sur les 4 720 initialement recensés le 2 mars. Or, en 2003, dans une décision 468 DC du 3 avril 2003, votre Conseil a considéré que le *« bon déroulement du débat démocratique, et partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement...et que les parlementaires comme le Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur dispositions à ces fins ; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits »*.

De fait, ce principe fut intégré parmi les normes des décisions rendues, le 25 juin 2009 dans une décision 581 DC, sur le règlement des assemblées.

Votre Conseil, a par exemple censuré, en 2009, la clôture automatique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs seraient intervenus, en considérant que cela *« pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion »*. Qu'en déduire concernant les articles 38 et 42 du règlement du Sénat utilisés de façon alternative lors d'un débat aussi important ?

Force est de constater que l'application de ces dispositions concoure à bâillonner les oppositions en y pratiquant un usage délibérément excessif et abusif.

Le ministre du Travail, Olivier Dussopt, a également eu recours, vendredi 10 mars au Sénat, à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, permettant au gouvernement de demander à une assemblée de se prononcer *« par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement »* délaissant d'emblée toute modification et tout enrichissement du texte, même avec une majorité en sa faveur.

Il y a donc eu une concentration et une mobilisation excessives des outils de discipline parlementaire du Sénat lors de ces débats, portant ainsi atteinte à leur sincérité.

### **Sur la commission mixte paritaire :**

Un accord ayant été trouvé en CMP il est donc impossible pour un parlementaire de faire usage de son droit d'amendement à l'issue de celle-ci, seul le Gouvernement y étant autorisé.

Alors qu'au titre de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire se voit *« chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion »*. Par suite, dans la décision 74 DC du 28 décembre 1976, votre Conseil a précisé que les dispositions restant en discussion sont celles qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une ou par l'autre assemblée au moment de la réunion de la commission paritaire. Ici la question n'a pas pu être posée, l'Assemblée nationale n'ayant pas voté de texte la CMP s'est concentrée sur le texte proposé uniquement par celui voulu par le Gouvernement.

Or, compte-tenu de ce qui précède, je soutiens qu'en l'espèce le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire a été méconnu, dans la mesure où le Gouvernement, convoquant la Commission Mixte Paritaire juste après la première lecture n'a pas permis à l'Assemblée nationale de délibérer dans un temps nécessaire à la bonne compréhension sur un texte adopté par le Sénat de manière précipitée et discutable, alors que des modifications substantielles avaient été apportées au texte.

En effet, les sénateurs ont considérablement remanié la loi après que l'Assemblée a eu à en connaître en premier.

Que le document apporté en CMP contient plus d'une centaine de pages qu'il n'a pas été possible d'analyser convenablement et que tout ceci représente une entrave au travail des députés et donc une attaque portée contre le bicamérisme, principe essentiel de notre constitution.

A la suite d'un accord intervenu en Commission Mixte Paritaire, la première ministre a déclenché l'article 49-3 de la Constitution sur le vote de la lecture des conclusions de la CMP, le jeudi 16 mars, signifiant encore une fois un nouveau passage en force.

### **Quelle est la conclusion ? Un déni de démocratie !**

Après vous avoir exposé l'ensemble de ces griefs, une dernière remarque doit vous être apportée : ce ne sont pas tant les outils brandis qui méprisent la démocratie mais l'ensemble de ceux-ci utilisés concomitamment et sur un même texte qui la bâillonnent. C'est le cumul des bâillons qui constitue une entrave parlementaire sérieuse et grave.

Si aucune disposition de cette Loi ne devait être censurées alors même que l'insincérité du débat parlementaire est manifeste, cela créera un précédent majeur : toute réforme sociale pourra donc passer par cet article 47-1 de la Constitution, avec un 49-3, sans véritable respect du dialogue social dont notre Constitution fait pourtant un préalable, sans vote de la chambre des représentants du peuple et avec une hostilité du peuple. Notre démocratie mérite bien mieux que cela.

Le risque de rupture de confiance démocratique pour les citoyens est immense. L'examen que votre Conseil portera à ce texte engage un enjeu qui dépasse de très loin la seule question de la réforme du régime de retraites des Français.



Monsieur Laurent Fabius  
Président du Conseil constitutionnel  
2 rue de Montpensier  
75001 Paris

Paris, le 22 mars 2023

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 mars 2023, par plus de soixante députés ainsi que par la Première ministre d'une demande de contrôle de la constitutionnalité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (« la LFRSS ») pour 2023.

Dans le cadre de cette saisine, en ma qualité de Présidente du Conseil supérieur du notariat, j'ai l'honneur de déposer devant votre Conseil une contribution extérieure, adressée sur le fondement de l'article 13 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution, afin que ce dernier se prononce, au besoin d'office, sur l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, lesquelles sont constitutives d'un cavalier social.

A titre liminaire, il est incontestable que le choix d'utiliser une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (« LFRSS ») pour soumettre une réforme des retraites est tout à fait inédit.

Le véhicule législatif des lois de financement rectificative de la sécurité sociale n'a, en effet, été utilisé qu'à deux reprises, en 2011<sup>1</sup> et en 2014<sup>2</sup>, et jamais pour une réforme des retraites, ces dernières ayant toujours été adoptées dans le cadre de procédures législatives ordinaires<sup>3</sup>.

Un tel véhicule législatif permet, pourtant, sur le fondement de l'article 47-I de la Constitution, de contraindre le Parlement à se prononcer dans un délai maximum de cinquante jours.

Dans ce contexte particulier, l'article 1<sup>er</sup> de la LFRSS pour 2023, ayant pour objet la fermeture de cinq régimes spéciaux de retraite, notamment celui des clercs et employés de notaires, et leur intégration au régime général, n'a pas sa place dans une LFRSS et constitue, donc, un cavalier social.

Les articles LO 111-3-9 à LO 111-3-12 du code de la sécurité sociale (« CSS ») définissent le domaine exclusif et le domaine partagé (ou facultatif) d'une LFRSS.

L'article LO 111-3-12 du CSS relatif au domaine partagé précise que :

*« Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours :*

*1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique no 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ».*

**En premier lieu**, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la LFRSS pour 2023 ne relèvent pas du champ de cet article, car elles n'ont qu'un impact résiduel et indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base.

L'étude d'impact du projet de LFRSS pour 2023 justifie la place de la mesure dans une LFRSS par les motifs suivants :

---

<sup>1</sup> La loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 s'intégrait dans un contexte particulier en raison notamment de la volonté du gouvernement de procéder à l'exonération de cotisations sociales d'une prime pour les salariés liée à la distribution de dividendes aux actionnaires et de ne pas compenser à la sécurité sociale les pertes de recettes issues de cette exonération.

<sup>2</sup> La loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 portait le « volet social » du « pacte de responsabilité et de solidarité » et c'est notamment l'importance et le nombre de mesures sociales nouvelles en recettes comme en dépenses qui avait justifié le recours à une LFRSS.

<sup>3</sup> V. en ce sens, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ou encore la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

« Le changement dans les règles d'affiliation à la sécurité sociale, qui s'appliquera dès septembre 2023, aura un impact sur les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (régime général et régimes spéciaux concernés). La mesure n'aura pas d'impact à court terme sur les prestations versées. **Les employeurs des cinq régimes concernés embauchent chaque année environ 14 080 personnes (7 600 pour la CRPCEN, 4 600 pour les IEG, 1 770 à la RATP, 110 à la Banque de France) pour lesquelles les cotisations seront désormais dues au régime général de sécurité sociale et non au régime spécial. La mesure devrait donc conduire à ce qu'il y ait environ 4 490 nouveaux affiliés au régime général entre septembre et décembre 2023, et autant en moins pour les régimes concernés, avec des impacts en cotisations de plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes supplémentaires pour le premier et de moins pour les autres dès le dernier quadrimestre 2023.** La mesure relève du champ des lois de financement de la sécurité sociale en application du 1<sup>o</sup> de l'article LO. 111-3-12 du code de la sécurité sociale »<sup>4</sup>.

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la LFRSS pour 2023 relèveraient, donc, selon le gouvernement, du contenu d'une LFRSS en ce qu'elles remplissent le critère du 1<sup>o</sup> de l'article LO 111-3-12 du CSS précité.

Cela est, pourtant, inexact.

L'impact direct allégué de cette mesure sur les recettes des régimes obligatoires de base serait établi, selon l'étude d'impact, en raison de la modification des flux de cotisations, dès l'année 2023, entre les cotisations du régime général qui intégreront les nouveaux embauchés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023, d'une part, et celles des régimes spéciaux, d'autre part, au détriment de ces dernières.

Il est ainsi affirmé que l'impact en cotisations serait de plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes supplémentaires pour le premier, et en moins pour les autres, dès le dernier quadrimestre 2023<sup>5</sup>.

Or, le tableau relatif à l'impact financier en droits constatés établi par l'étude d'impact elle-même<sup>6</sup>, montre bien que, s'agissant de l'année 2023, l'impact financier sur les régimes obligatoires de la sécurité sociale n'est estimé qu'à **trois millions d'euros** :

---

<sup>4</sup> Annexe 2 au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale : fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, page 8.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pages 10-11.

Organismes impactés (régime, branche, fonds)	Impact financier en droits constatés (en M€)				
	Economie ou recette supplémentaire (signe +)				
	Coût ou moindre recette (signe -)				
	2023 (rectificatif)	2024	2025	2026	2027
ROBSS					
- Maladie	-	-	-	-	-
- AT-MP	-	-	-	-	-
- Famille	-	-	-	-	-
- Vieillesse (1)	- 3	- 11	- 20	- 28	- 37
- Autonomie					
Autres (Etat au titre de la subvention d'équilibre au régime spécial RATP)	- 7	- 27	- 48	- 68	- 88
Régime complémentaire AGIRC-ARRCO	+ 7	+ 28	+ 49	+ 70	+ 92

En ce qui concerne, plus particulièrement, le régime spécial des clercs et employés de notaires, géré par la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (« CRPCEN »), l'étude d'impact affirme que :

*« Concernant le régime spécial de la CRPCEN, il est financé principalement par des cotisations salariales et patronales, qui représentent 94 % des ressources du régime (1,1 Md€ en 2021). Le taux de ces cotisations (29,73 %) est également supérieur à ceux des régimes de droit commun mais avec une assiette identique : l'effort contributif est donc légèrement supérieur.*

*La fermeture du régime aura donc un impact global négatif sur le montant des cotisations acquittées : sur la base d'une rémunération moyenne de 24 600 € et d'un flux annuel d'embauches d'environ 7 600 personnes, le flux annuel de cotisations au titre d'une « cohorte » d'embauches passerait de 55,63 M€ à 47,94 M€ »<sup>7</sup>.*

L'impact pour les cotisations de la CRPCEN pour l'année 2023 correspond, une fois les chiffres fournis par l'étude d'impact proratisés, aux cotisations d'environ 2 500 nouveaux embauchés, soit, 2,5 millions d'euros.

L'impact, en cotisations, pour l'année 2023, est, donc, résiduel.

Le Conseil constitutionnel n'aura guère de difficulté à estimer que ces dispositions relatives à la suppression du régime spécial des clercs et employés de notaires n'ont pas leur place

<sup>7</sup> *ibid.*, page 9.

dans une LFRSS, dès lors qu'il a déjà eu l'occasion de considérer comme constituant un cavalier social des mesures dont les effets sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement étaient trop indirects.

Par exemple, ont été considérés comme des cavaliers sociaux :

- des dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2015, car elles ne pouvaient avoir pour effet d'affecter les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours<sup>8</sup> ;
- une disposition relative à l'affiliation obligatoire aux assurances sociales du régime général des personnes qui exercent, à titre occasionnel, auprès d'une autorité publique indépendante, une activité dont la rémunération est fixée par des dispositions législatives ou réglementaires ou par décision de justice, car elle n'a pas d'effet ou un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement<sup>9</sup> ; ou encore
- des dispositions relatives aux contributions patronales d'assurance chômage qui se bornent à compléter une réforme de la seule assurance chômage résultant de la loi du 5 septembre 2018, car même si les quatre branches du régime général de la sécurité sociale assurent l'équilibre financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale au titre de sa mission de compensation à l'assurance chômage du coût des allègements généraux de cotisations d'assurance chômage, les effets du dispositif de « bonus-malus » ainsi institué sur les recettes de la sécurité sociale sont trop indirects<sup>10</sup>.

L'absence d'impact direct financier de la fermeture des régimes spéciaux sur les recettes des régimes obligatoires de base a, en outre, été soulignée au cours des débats parlementaires<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> CC, 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, n°2014-698 DC, cons. 5.

<sup>9</sup> CC, 13 décembre 2007, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, n°2007-558 DC, cons. 11 et 12.

<sup>10</sup> CC, 20 décembre 2019, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, n°2019-795 DC, cons. 24 et 25.

<sup>11</sup> V. par exemple, Commission des affaires sociales, séance du 30 janvier 2023 : M. Pierre Dharréville : « Il faut en finir avec un certain nombre de fantasmes entretenus depuis des années sur les régimes spéciaux. Ce sont des régimes pionniers, qui ont inventé un certain nombre de droits qui devraient aussi bénéficier aux salariés affiliés au régime général. Les régimes spéciaux représentent 1,4 % de la population active et 4 % des retraités. Ils ne sont pas responsables des difficultés financières qui pourraient voir le jour dans le régime général. Et ce d'autant moins que deux des régimes spéciaux dont vous proposez la suppression contribuent par solidarité au régime général – celui de la Banque de France et celui des industries électriques et gazières. **Il s'agit d'une mesure essentiellement symbolique, qui n'aura pas d'effet en 2023. Cet article est donc un cavalier social [...]** ».

Tel est bien le cas ici, dès lors que la fermeture des régimes spéciaux, et en particulier celui des clercs et employés de notaires, n'a qu'une incidence résiduelle et indirecte sur les recettes du régime obligatoire de base de l'année 2023.

Cela est, en effet, d'autant plus vrai s'agissant de la fermeture du régime spécial des clercs et employés de notaires dont l'intégration à l'article 1<sup>er</sup> du LFRSS est motivée par l'affirmation – au demeurant, fautive – selon laquelle ce régime ne serait « excédentaire que parce que son financement est complété par une taxe affectée, la taxe sur les émoluments et honoraires, qui a représenté 414 millions d'euros de recettes en 2021 »<sup>12</sup>.

La Commission des affaires sociales du Sénat, dans son rapport, affirmait bien que l'objectif visé était celui d'une « mise en extinction des différents régimes spéciaux de retraite mentionnés au présent article, **au vu de la nécessité d'un soutien public à leur équilibre, soit au travers d'une subvention d'équilibre de l'Etat (ou de la Banque de France elle-même s'agissant du régime de ses agents), soit au travers d'une taxe affectée** »<sup>13</sup>.

Or, si le régime spécial des clercs et employés de notaires est excédentaire<sup>14</sup>, ce n'est pas, contrairement à ce qui a été affirmé, grâce à une « taxe affectée ».

Un tel soutien serait au demeurant illégal. En effet l'article 2, alinéa 3 de la loi du 12 juillet 1937 qui institue la CRPCEN précise expressément qu'« En aucun cas, les opérations de la Caisse ne pourront donner lieu à garantie de l'Etat ou à contribution de sa part ».

Les ressources de la CRPCEN sont composées de plusieurs cotisations, dont « une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage de l'ensemble des émoluments et honoraires »<sup>15</sup>.

Cette « cotisation obligatoire », selon les termes mêmes de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937, qui l'a créée, prélevée par la CRPCEN, n'est pas une taxe affectée et ne l'a jamais été. Elle revêt si peu le caractère de taxe que, assise sur les émoluments théoriques, elle est perçue sur la base de l'émolument théorique même en cas de remise totale ou partielle<sup>16</sup>. Elle n'est, d'ailleurs, pas listée comme telle par la Cour des comptes dans le

---

<sup>12</sup> Rapport n°375 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, pour 2023, p. 38.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>14</sup> Cela a notamment été relevé par le rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité pour 2023, p. 67, ainsi que les parlementaires à l'occasion des débats.

<sup>15</sup> Article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires.

<sup>16</sup> Les articles L. 444-2 et A. 444-174 du code de commerce permettent aux notaires de pratiquer des remises partielles ou totales d'émoluments. Le taux de 4 % s'applique alors à la base de l'émolument théorique, avant remise.

recensement qu'elle a fait des taxes affectées en 2018.<sup>17</sup> Elle est, d'ailleurs, incluse dans l'étude d'impact de la loi, au titre des cotisations sociales et patronales<sup>18</sup>.

En tout état de cause, il est clair, à la lecture des débats parlementaires, que la fermeture du régime spécial des clercs et employés de notaires n'est pas justifiée par son impact financier sur les recettes des régimes obligatoires de base, mais bien par la volonté de faire une réforme paramétrique poursuivant des objectifs de simplification.

Un tel motif a été publiquement avancé par Madame Stéphanie Rist en sa qualité de rapporteure générale<sup>19</sup>, dont l'intervention a, en outre, été confirmée par le ministre du travail<sup>20</sup>.

**En second lieu**, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la LFRSS pour 2023 ne peuvent pas figurer dans une LFRSS, car elles ont des effets sur d'autres années que l'année en cours.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'article LO 111-3-12 du CSS, qui énumère les dispositions qui peuvent figurer à titre facultatif dans une LFRSS, ne visent que les dispositions « relatives à l'année en cours » ayant un impact sur les recettes des régimes obligatoires de base.

Les dispositions pouvant figurer dans la LFRSS sur ce fondement sont donc différentes et plus restreintes que celles pouvant figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale.

En effet, l'article LO 111-3-7 du CSS, qui détermine le contenu des dispositions pouvant figurer à titre facultatif dans une loi de financement de la sécurité sociale, dispose que :

---

<sup>17</sup> Cour des comptes, Le panorama des taxes affectées, avril 2018.

<sup>18</sup> L'étude d'impact précise que le régime spécial de la CRPCEN est financé principalement par des cotisations salariales et patronales, qui représentent 94 % des ressources du régime, ce qui ne peut qu'inclure la cotisation de 4 % prélevée sur les émoluments et honoraires.

<sup>19</sup> « Sur le fond, plusieurs orateurs l'ont dit à raison, le régime des clercs et employés de notaires est celui qui est le plus proche du régime général, celui dont le financement est le plus autonome, celui demandant le moins de subventions, celui dont la situation démographique est la plus favorable. Cependant, il s'agit également du régime qui compte le plus de personnes polypensionnées. J'ajoute que de nombreux affiliés à ce régime y cotisent durant moins de dix ans, ce qui explique sa bonne santé financière. Enfin, en matière de lisibilité, intégrer ces personnels au régime général simplifiera l'accès à leurs droits lors de leur retraite ».

<sup>20</sup> « Mme la rapporteure générale a dit l'essentiel. Il existe en effet un déséquilibre démographique, qui posera problème à terme. Par ailleurs, la fermeture des régimes spéciaux vise à rétablir l'égalité : je m'étonne que certains défendent des situations particulières au motif que puisque cela marche, il ne faudrait rien changer. Or il y a une forme de rente qui va à l'encontre de l'égalité. (Protestations à gauche ; M. Sébastien Meurant proteste également.) Dans les études notariales, coexistent déjà les bénéficiaires du régime spécial et les autres, car tous les salariés à mi-temps relèvent du régime général. Les salariés des études des départements d'outre-mer ne sont pas non plus couverts par le régime spécial. Enfin, c'est un régime de passage : très peu de ces salariés restent toute leur carrière dans une étude. L'affiliation au régime général donnera plus de lisibilité ».

*« Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir les dispositions :*

*1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou relatives, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes et applicables :*

*a) A l'année ;*

*b) A l'année et aux années ultérieures ;*

*c) Aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent ; »*

Une telle restriction a été voulue par le législateur organique.

Avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 mars 2022, le contenu des dispositions facultatives des LFRSS était identique à celui des lois de financement de l'année, dès lors qu'aucune disposition spécifique ne l'encadrait et que les lois de financement de la sécurité sociale et que la loi organique ne distinguait pas les lois de financement rectificatives des lois de financement en la matière.

Il en va différemment depuis l'intervention de la loi organique du 14 mars 2022, qui a eu, à la fois, pour objet de faciliter l'utilisation des lois de financement rectificatives et d'en fixer plus précisément le contenu.

Ainsi, l'article LO 111-3-12 indique que :

*« peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours ».*

Puis liste celles de ces dispositions qui, dans le cadre de l'année en cours, peuvent avoir leur place dans la loi de finances rectificative.

A la différence de l'article LO 111-3-7 du CSS, relatif aux lois de finances initiales, l'article LO 111-3-12 ne précise pas que ces dispositions peuvent être applicables à l'année en cours ou à l'année en cours et aux années ultérieures ou aux seules années ultérieures à la condition qu'elles présentent un caractère permanent.

Une telle différence de rédaction n'est pas fortuite.

L'objet d'une loi de financement rectificative ne peut être le même que celui d'une loi de financement initiale. La loi de financement rectificative a pour objet, comme son nom

l'indique, de rectifier la loi de financement initiale, pas d'introduire des dispositions permanentes qui ne peuvent figurer que dans la loi de financement initiale.

Comme l'indique l'article LO 111-3-9 du CSS :

« Seule une loi de financement rectificative (...) peu[ven]t modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement de l'année ».

De même, l'article LO 111-3-11 du CSS prévoit que la LFRSS rectifie les prévisions de recettes, les objectifs de dépenses, les tableaux d'équilibre ou encore les objectifs d'amortissement de la dette.

C'est, donc, en raison de la nature même de la LFRSS que seules les dispositions ayant trait à l'année en cours peuvent y figurer.

L'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi organique, ayant abouti à la loi organique du 14 mars 2022, relevait ainsi de façon très claire que :

« Alors qu'en l'état actuel du droit, les LFSSR sont susceptibles de comprendre les mêmes dispositions que les LFSS de l'année, la PPLO **retient une conception plus restreinte, limitée aux dispositions ayant un effet sur l'année en cours** »<sup>21</sup>.

Une telle interprétation est confortée par :

- les travaux parlementaires de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, à l'origine des LFRSS, qui soulignaient le caractère exceptionnel des LFRSS, notamment en raison d'un bouleversement « en cours d'année des conditions de l'équilibre financier »<sup>22</sup> ;
- les travaux parlementaires de la loi organique du 14 mars 2022, qui soulignaient la nécessité d'un nombre limité d'annexes aux LFRSS, car les annexes devaient « se concentrer sur les éléments strictement financiers et **les raisons des modifications apportées en cours d'années aux prévisions de recettes et objectifs de dépenses, qu'elles soient conjoncturelles ou le fait d'une volonté politique nouvelle.** »<sup>23</sup> ; ou encore

---

<sup>21</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, avis sur la proposition de loi organique (n°4111) relative aux lois de financement de la sécurité sociale et sur la proposition de loi (n°4139) relative aux lois de financement de la sécurité sociale, n° 402932 et 402933.

<sup>22</sup> Rapport n° 375 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat : « En fait, il semble que l'intervention d'une loi de financement rectificative ne se justifierait que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple un bouleversement très important en cours d'année des conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale ou, le cas échéant, un changement de majorité parlementaire suivi de la formation d'un nouveau Gouvernement », p. 46.

<sup>23</sup> Rapport n° 825 fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, p. 7.

Les dispositions relatives à la fermeture des régimes spéciaux, et, a fortiori, à celle du régime spécial des clercs et employés de notaires, emporte incontestablement des effets sur les années ultérieures à l'année 2023, en raison de la modification du flux des cotisations entre les cotisations des nouveaux embauchés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023 intégrant le régime général, au détriment des cotisations du régime spécial.

D'ailleurs, l'étude d'impact ne cherche aucunement à masquer ou même à minimiser cet effet, bien au contraire, puisque l'impact sur les recettes serait établi, selon cette dernière, « dès 2023 » et que le tableau illustrant ses effets financiers porte sur les années 2023 à 2027<sup>24</sup>.

Dès lors que la fermeture des régimes spéciaux a une incidence sur les années autres que l'année en cours, alors qu'aucune disposition du CSS relative aux lois de finances rectificatives ne le permet, le Conseil constitutionnel devra retenir la présence d'un cavalier social et déclarer contraire à la Constitution l'article 1<sup>er</sup> de la LFRSS pour 2023, et en particulier les dispositions relatives à la suppression du régime spécial des clercs et employés de notaires.

**Pour toutes ces raisons, l'inclusion de la CRPCEN dans le champ d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale adoptée par la procédure de l'article 47-I de la Constitution et la suppression par l'article 1<sup>er</sup> de cette loi du régime spécial des clercs et employés de notaires doivent être considérées comme contraires à la Constitution.**



---

Sophie SABOT-BARCET

---

<sup>24</sup> Annexe 2 au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale : fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, pages 8 à 11 sur les impacts de l'article 1<sup>er</sup> du projet de LFRSS pour 2023.

Morgan BLONBOU

[morgan.blonbou@universite-paris-saclay.fr](mailto:morgan.blonbou@universite-paris-saclay.fr)

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel  
Mesdames et Messieurs les Membres  
du Conseil Constitutionnel  
2 Rue de Montpensier  
75001 Paris

Paris, le 23 mars 2023

OBJET : Contribution extérieure relative à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 le 21 mars 2023 (2023-849 DC).

J'ai l'honneur de vous faire part de mes réflexions et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Afin d'ajouter certaines dispositions, le gouvernement a fait le choix d'un PLFRSS. Ce PLFRSS a notamment permis de faire usage de l'article 47-1 de la Constitution de 1958 disposant que « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours.* »

Or, une modification du budget en cours d'année est synonyme d'urgence. Une telle accélération du débat n'était, en effet, pas nécessaire. La réforme des retraites, dont les effets sont prévus pour l'année 2023 interroge quant à l'usage du PLFRSS, puisque la situation n'exige pas que la loi soit impérativement adoptée maintenant. Plusieurs mois nous séparent du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le recours à un PLFRSS dénote d'une volonté du gouvernement de passer outre le débat et constitue, ipso facto, un vice de procédure.

En conclusion, l'usage de ce dispositif constitue un déni de démocratie flagrant. La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour le 2023 doit être déclarée contraire à la Constitution.

Morgan BLONBOU

Yann Salmon  
Professeur agrégé  
Docteur en informatique

**Objet : contribution extérieure à l'affaire 2023-849 DC**

Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

j'apporte par la présente une modeste contribution relative à la procédure suivie par l'Assemblée nationale lors de l'examen des motions référendaires déposées en première lecture de la loi défermée.

Trois motions référendaires ont été déposées. L'interprétation du règlement de l'Assemblée par sa présidente et son bureau a conduit à ce que soit inscrite à l'ordre du jour et mise aux voix la seule motion déposée par Mme Le Pen et 59 députés.

Or l'article unique de cette motion est ainsi rédigé :

*En application de l'article 11 de la Constitution et de l'article 122 du règlement de l'Assemblée nationale, **les députés du groupe Rassemblement National proposent** de soumettre le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (n° 760) au référendum.*

Telle qu'elle est conçue, cette motion n'a donc pas pour objet de faire décider que l'Assemblée nationale propose au président de la République de soumettre le projet de loi au référendum. Malgré ce que ses auteurs prétendent, **cette motion n'entre pas dans le cadre de l'article 11** de la constitution et de l'article 122 du règlement de l'Assemblée. Par ailleurs, les députés du groupe RN, comme de tout autre groupe, n'ont pas besoin d'un vote de l'Assemblée pour formuler des propositions au président de la République ; toutefois elles ne peuvent avoir le caractère prévu à l'article 11 de la constitution.

À l'inverse, les motions déposées respectivement par M. Chassaigne et par M. de Courson, sont rédigées comme suit :

*En application de l'article 11 de la Constitution et des articles 122 et suivants du Règlement, **l'Assemblée nationale propose** au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

Cela signifie deux choses :

- la motion de Mme Le Pen, n'entrant dans aucun des cas prévus par la constitution, n'aurait pas dû être débattue ni mise aux voix ;
- l'une au moins des motions déposées par M. Chassaigne et M. de Courson, les seules conformes à l'article 11 de la constitution, aurait dû être débattue et mise aux voix.

Cette différence de rédaction n'est pas de pure forme ; elle est substantielle, et il est clair que la formulation de la motion mise aux voix a contribué à ce que nombre de députés, pourtant favorables à l'organisation d'un référendum, ne la votent pas. La mauvaise application de son règlement et de la constitution par l'Assemblée nationale a empêché les députés d'exercer la faculté qu'ils détiennent en application de l'article 11. **La procédure suivie pour l'adoption de cette loi est donc contraire à la constitution.**

Avec mes salutations respectueuses,

Yann Salmon

De Monsieur Vincent GUIZO (Avocat au Barreau de Metz)

**CONTRIBUTION EXTERIEURE DANS LE CADRE DU CONTROLE  
DC 2023-849**

**Loi de financement rectificative de sécurité sociale pour 2023**

Monsieur le Président,

Mesdames Messieurs les Membres du Conseil,

Connaissance prise des moyens soulevés dans le cadre des différentes saisines opérées par les parlementaires, il m'apparaît opportun de soulever devant vous un moyen complémentaire, tiré de la violation combinée des articles 47-1 et 49 §3 de la Constitution.

1. Les parlementaires vous saisissant ont soulevé l'irrégularité du recours à la procédure de l'article 47-1 de la Constitution en ce que l'objet de la loi déferée ne correspond pas à la lettre, sinon à l'esprit d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Sur ce point, il convient à notre sens de rappeler les termes des travaux préliminaires (Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République) et parlementaires ayant abouti à l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Cette loi est venue modifier les dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, restreignant le recours à cette disposition aux lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et, en outre, à un unique projet ou proposition de loi n'ayant pas cette nature par session.

Le rapport du Comité de réflexion (proposition n° 23) présidé par Monsieur BALLADUR retenait, pour asseoir la restriction du recours à cette disposition :

*« Aussi le Comité propose-t-il que le champ d'application de l'article 49, alinéa 3, soit limité aux seules lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »*

Le rapport en première lecture déposé par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale indiquait quant à lui :

*« De manière à la fois plus opérationnelle et plus restrictive, mais considérant que le Gouvernement pouvait disposer d'un nouvel outil pour lutter contre l'obstruction parlementaire grâce à l'institution d'une organisation concertée des débats (790), le « comité Balladur », dans sa proposition n° 23, reprise dans le présent projet de loi constitutionnelle, avait choisi de limiter le recours à l'article 49, alinéa 3, aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, « c'est-à-dire aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement ». L'existence de délais constitutionnels enserrant l'examen de ces textes spécifiques permet d'éviter une dérive des débats, contre laquelle il n'est donc pas besoin d'user de l'article 49, alinéa 3, réservé alors à son objet initial.*

*Il est proposé, dans le présent projet de loi constitutionnelle, d'aller un peu au-delà, en ouvrant au Premier ministre le droit de recourir à cette disposition de l'article 49 également pour un seul autre texte par session. »*

En d'autres termes, tant le Comité de réflexion que les débats parlementaires réservaient un sort particulier aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en raison de leur objet particulier, les présumant essentiels à l'action du Gouvernement.

Il convient en effet de rappeler, et c'est particulièrement le cas pour les lois de finances, que celles-ci conditionnent l'engagement de dépenses par les administrations et sont dès lors nécessaires pour la continuité de la vie nationale, ce qui justifie le traitement particulier qui leur est réservé et caractérise leur caractère essentiel à l'action du Gouvernement.

Cette vision du législateur constitutionnel conforte la lecture téléologique que votre Conseil avait déjà adoptée lorsqu'il distinguait les lois de finances véritables « *nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* » ou « *commandées par la continuité de la vie nationale* » des lois de finances qui, nonobstant la qualification qui leur est donnée, n'ont pas de caractère d'urgence et doivent échapper aux dispositions dérogatoires de l'article 47 de la Constitution en l'absence d'enjeu pour la continuité de la vie nationale (décisions n° 83-161 DC et n° 85-190 DC respectivement).

Ce moyen vise à justifier d'autant plus la censure pour méconnaissance de l'article 47-1 de la Constitution.

2. Si, par l'impossible, vous jugiez néanmoins conforme le recours à l'article 47-1 dans le cas d'espèce, en ce que celui-ci ne porte pas de grief suffisant à la sincérité et à la clarté des débats pour justifier une censure, il n'en demeurerait pas moins que votre saisine n'en serait pas vidée pour autant.

Comme indiqué *supra*, le recours sans limite particulière à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale s'explique par le fait que ces textes sont présumés « *essentiels à l'action du Gouvernement* » du fait de leur objet particulier.

Pour les autres types de textes, le Gouvernement n'a qu'une latitude limitée qui tient à qualifier un seul projet comme étant essentiel à son action par session, et ainsi engager sa responsabilité sur celui-ci.

La qualification d'opportunité d'un texte comme loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, en dehors du cadre de toute urgence, contourne l'esprit des dispositions de l'article 49 alinéa 3 modifié.

Elle permettrait en effet au Gouvernement de recourir à cette voie procédurale pour toute disposition ayant un impact financier, sous le seul contrôle du cavalier social ou budgétaire et même en dehors de l'urgence justifiant normalement la possibilité de recourir à cette disposition dérogatoire.

Votre Conseil devrait dès lors, même en l'absence de censure de la loi, en tirer toutes les conséquences en indiquant par réserve d'interprétation que le Gouvernement a épuisé sa faculté discrétionnaire de recourir à l'article 49 alinéa 3 pour la session parlementaire en cours.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Membres du Conseil, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

**Vincent GUIZO**  
**Avocat**



100 % libres  
...100 % vous !



**Hélène LOPEZ**  
Secrétaire Générale

**Monsieur Laurent FABIUS**  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75001 PARIS

*Par courrier électronique*

[contributions-externes@conseil-constitutionnel.fr](mailto:contributions-externes@conseil-constitutionnel.fr)  
[greffe@conseil-constitutionnel.fr](mailto:greffe@conseil-constitutionnel.fr)

Paris, le 26 mars 2023

**Objet :** mémoire de la CFE-CGC Énergies en contribution extérieure rédigée dans l'affaire 2023-849 DC

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

La CFE-CGC Énergies intervient en complément de la saisine du Conseil constitutionnel opérée par les groupes (i) socialiste, écologiste et républicain, (ii) communiste, républicain citoyen et écologiste et (iii) écologiste, solidarité et territoires, qui vous a été transmise en date du 23 mars 2023 et référencée 2023-849 DC, portant sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par le Sénat le 16 mars 2023, puis par l'Assemblée nationale le 20 mars 2023, après engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du texte, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Tout comme le souligne ladite saisine (cf. § III, page 21), un certain nombre de dispositions ne trouvent pas leur place dans cette loi et nous paraissent devoir être déclarées contraires à la Constitution.

Les raisons développées ci-après constituent une contribution extérieure, adressée sur le fondement de l'article 13 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution.

La CFE-CGC Énergies souhaite en particulier attirer l'attention du Conseil Constitutionnel sur la régularité de la procédure utilisée pour supprimer le régime spécial de retraite des Industries Électriques et Gazières (IEG) aux salariés nouveaux entrants et entend apporter les éléments de droit ci-après :

- 1) Il sera tout d'abord rappelé que les lois de financement de la sécurité sociale forment une catégorie sui generis de lois financières, créée par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.



Tel que modifié par cette loi constitutionnelle, l'article 34 de la Constitution définit ainsi ce nouveau type de loi :

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

La création des lois de financement de la sécurité sociale a ainsi visé à instituer un contrôle du Parlement sur les dépenses sociales, là où jusqu'alors il n'en avait aucun. Par ailleurs, la procédure accélérée limitant les débats parlementaires poursuit comme seul objectif de garantir l'adoption d'une loi d'équilibre avant le premier jour de l'année civile concernée.

Il ne fait aucun doute que le dispositif est, à tout le moins, détourné de ses objectifs initiaux lorsqu'il est utilisé pour réduire, voire supprimer, les débats parlementaires **sur une réforme sociale de fond relevant en principe de la loi ordinaire.**

2) S'agissant des dispositions supprimant le régime d'assurance vieillesse des Industries Électriques et Gazières pour le personnel recruté à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Dans la première partie de la loi contenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre de la sécurité sociale pour l'exercice 2023, l'article 1<sup>er</sup>, notamment dans un paragraphe IV, prévoit :

*IV. – Le premier alinéa du I de l'article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières est ainsi modifié :*

*1° À la première phrase, le mot : « vieillesse, » est supprimé ;*

*2° Après la même première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Le fonctionnement du régime d'assurance vieillesse prévu au même article 47, pour les personnels salariés recrutés avant le 1<sup>er</sup> septembre 2023 et qui remplissent, sans aucune interruption à compter de cette date, les conditions d'affiliation à ce régime, est également assuré par cette caisse. »*

L'article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, n'est pas directement modifié par la loi critiquée, lequel prévoit pourtant que :

*« Des décrets pris sur le rapport des ministres du travail et de la production industrielle, après avis des organisations syndicales les plus représentatives des personnels, déterminent le statut du personnel en activité et du personnel retraité et pensionné des entreprises ayant fait l'objet d'un transfert.*

*Ce statut national, qui ne peut réduire les droits acquis des personnels en fonctions ou retraités à la date de la publication de la présente loi, mais qui peut les améliorer, se substituera de plein droit aux règles statutaires ou conventionnelles, ainsi qu'aux régimes de retraite ou de prévoyance antérieurement applicables à ces personnels.*

*Ce statut s'applique à tout le personnel de l'industrie électrique et gazière en situation d'activité ou d'inactivité, (...) »*

Mais le IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, en modifiant l'article 16 de la loi du 9 août 2004 relatif aux compétences de la CNIEG

(Caisse Nationale des Industries Électriques et Gazières), induit nécessairement une nouvelle lecture de l'article 47.

On peut donc y voir une contradiction, ou à tout le moins souligner les insuffisances de la loi, qui **tend à minimiser l'ampleur de la réforme qu'elle impose en modifiant quelques mots seulement d'un article de loi sans en prévoir toutes les implications sur d'autres.**

De ce point de vue, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire nous semblent méconnues.

### 3) S'agissant du contenu du projet de loi de financement de la sécurité sociale

#### **L'exposé des motifs de l'article 1<sup>er</sup> du projet qui a été discuté n'a pas précisé l'effet des mesures qu'il prévoit sur les recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires de sécurité sociale :**

*« Conformément à l'engagement présidentiel, cet article prévoit la suppression des principaux régimes spéciaux de retraite pour les nouveaux recrutés. L'existence de ces régimes spéciaux de retraite n'apparaît plus justifiée au regard des principes d'équité et d'universalité au cœur de notre modèle social.*

*La convergence vers le régime général de ces régimes, créés antérieurement au régime général et maintenus « provisoirement » à la suite de l'ordonnance du 4 octobre 1945 instituant le régime général de la sécurité sociale, s'inscrit dans un mouvement de fond qui a conduit, depuis le milieu des années 2000, à la fois à la suppression progressive d'une partie d'entre eux ainsi qu'à l'harmonisation de certaines règles. La poursuite de ce mouvement obéit donc à des objectifs de lisibilité, d'équité et de confiance dans notre sécurité sociale, et plus particulièrement dans notre système de retraite.*

*Le présent article prévoit la fermeture des régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières (IEG), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des clercs et employés de notaire (CRPCEN), de la Banque de France, et des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour les agents qui seront recrutés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. Les agents de ces organismes ou professions seront désormais affiliés au régime de droit commun pour l'assurance vieillesse. **Ils resteront toutefois régis par les statuts existants et demeureront couverts par ces régimes spéciaux pour les autres risques de sécurité sociale (maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, décès et invalidité pour la RATP et les IEG, maladie, maternité, décès et invalidité pour les clercs de notaire, invalidité pour la Banque de France), à l'exception des membres du CESE dont le régime spécial couvre uniquement le risque vieillesse et sera donc supprimé à terme. En conséquence, pour la retraite complémentaire, les salariés nouvellement embauchés dans les secteurs ou les organismes concernés seront affiliés à l'AGIRC ARRCO, à l'exception des membres du CESE qui seront affiliés à l'IRCANTEC.***

*Cette mesure nécessitera à terme de revoir le circuit financier de financement de ces régimes. Des travaux seront conduits en ce sens en 2023 dans la perspective du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. »*

On perçoit aisément la dimension politique de ces mesures, à travers les considérations affichées « d'équité » et « d'universalité », mais on ne saurait s'en contenter pour conclure



à leur effet « suffisamment direct » sur les recettes et l'équilibre général pour justifier leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

Le projet de loi qui a été discuté indiquait lui-même reporter la question du financement des régimes supprimés et on ne saurait affirmer que l'affiliation du personnel des IEG recruté à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023 au régime général pour le risque vieillesse **aura un effet direct sur les recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires de sécurité sociale pour l'année 2023 ou les années ultérieures.**

Ce personnel sera affilié à un régime obligatoire, et versera des cotisations et contributions à ce titre. Le changement de régime d'affiliation devrait se traduire par un changement de taux de cotisations, mais aucune disposition de la loi ne le prévoit, et les effets, à les supposer établis, pourraient donc être indirects.

La comparaison des prévisions de recettes entre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et le projet de loi discuté met plutôt en évidence **l'absence d'effet pour l'année 2023.**

En effet, aux termes de l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, les prévisions de recettes pour l'année 2023 de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale s'établissent pour la branche vieillesse à un montant très exactement identique à celles établies aux termes de l'article 4 de la loi en cause, en l'état de prévisions macro-économiques similaires.

Il nous apparaît donc que la place du IV de l'article 1<sup>er</sup> dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pose effectivement question et mérite d'être soumise à l'arbitrage de votre instance au regard de **son effet direct discutable** sur les recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires.

Tout comme doit être invoqué le manque de clarté et de sincérité du débat parlementaire eu égard aux importantes implications, sur le statut du personnel des IEG, de cette réforme qui n'apparaît pas aboutie.

Dans ce cadre, les discussions évoquées au moment de l'adoption de la révision constitutionnelle de 1996, qui permettent d'apprécier l'objectif que poursuivait cette révision, ont leur importance: **il n'a jamais été question de permettre au Gouvernement, à travers une loi de financement de la sécurité sociale, de faire « voter », ou en l'occurrence « adopter » une réforme sociale d'ampleur telle que celle qu'implique la suppression de régimes spéciaux de retraite, dans un domaine qui a toujours été celui de la loi ordinaire.**

Il en va de la sauvegarde des pouvoirs du Parlement et du débat parlementaire et de l'intégrité de la révision constitutionnelle voulue en 1996, c'est-à-dire de la Constitution elle-même, dont le Conseil constitutionnel est le garant, et qui commande une interprétation restrictive de l'objet des lois de financement de la sécurité sociale.

Ces griefs sont par ailleurs aggravés s'agissant d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

- 4) En effet, s'agissant du véhicule constitué par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il sera opportunément rappelé que, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, le 23 janvier 1996, le Garde des Sceaux, Jacques Toubon, observait à propos des lois rectificatives :

« **Une telle hypothèse de rectification devrait néanmoins rester exceptionnelle.** En effet, il ne s'agit pas ici d'un mécanisme comparable aux lois de finances qui reposent sur des crédits essentiellement limitatifs, et qu'il faut donc bien rectifier – si l'on veut conserver son sens au vote du Parlement – si ces crédits sont insuffisants ou si, au contraire, il convient de les diminuer ou de modifier les recettes. »

Cette considération est importante, et de fait, le Gouvernement n'a usé de cette possibilité qu'à deux reprises, ayant donné lieu aux lois de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 (n° 2011-894 du 28 juillet 2011) et 2014 (n° 2014-892 du 8 août 2014). Le plus souvent, les prévisions financières sont rectifiées dans la loi de financement de l'année suivante.

S'agissant des lois de finances, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire : si la procédure dérogatoire est applicable aux lois rectificatives, celle-ci se justifie en ce qu'elle a pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile des mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale :

« Considérant que l'article 47 de la Constitution, en ses alinéas 2 et 3, et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les délais d'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat des projets de lois de finances et prévoient que ceux-ci peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours ; que ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale » (Cons. const., 19 juill. 1981, n° 83-161 DC ; 3 juill. 1986, n° 86-209 DC).

Il en résulte que le recours à la procédure de l'article 47, alinéas 1 et 2, de la Constitution est inconstitutionnel s'agissant d'une loi de règlement, laquelle, si elle est bien une loi de finances, ne **présente pas cet impératif de célérité** :

« 2. Considérant que si, en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les projets de lois de finances sont examinés de plein droit selon la procédure d'urgence, cette disposition, comme celles du même article relatives aux délais d'examen, ne concerne pas les lois de règlement ; qu'en effet, la procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, répond à la préoccupation d'obtenir en temps utile, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale ; qu'une telle nécessité ne se retrouve pas pour les lois de règlement qui, dès lors, restent soumises, en ce qui concerne la procédure d'urgence, aux prescriptions générales de l'article 45 de la Constitution ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1983, qui n'avait donné lieu qu'à une seule lecture devant chaque assemblée, ne pouvait être soumis, comme il l'a été, à une commission mixte paritaire alors qu'il n'y avait pas eu de déclaration d'urgence par le Gouvernement ; que, dès lors, la loi déferée au Conseil constitutionnel doit, en raison de la procédure suivie pour son adoption, être déclarée non conforme à la Constitution » (Cons. Const., 24 juill. 1985, n° 85-190 DC).

Comment traduire cette rigueur s'agissant des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale qui, en raison de leur absence de nature budgétaire, ne sont pas véritablement nécessaires ou urgentes. Il est symptomatique à cet égard qu'aucune loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'ait été adoptée en 2020, malgré la crise sanitaire et l'explosion des dépenses de santé qu'elle a générées.

Manifestement, on ne saurait admettre que le recours à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale devienne un outil auquel pourrait recourir discrétionnairement le Gouvernement pour entreprendre **toutes les réformes qui lui sied** ayant un effet suffisamment direct sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale, **sans que la moindre considération d'urgence ou de nécessité ne justifie de déroger à la procédure ordinaire d'examen devant le Parlement.**

Les dérives potentielles ayant pour effet de détourner le dispositif – créé dans l'esprit du constituant pour renforcer le contrôle du Parlement – pour finalement aboutir à entraver le débat du Parlement et priver ce dernier de ses prérogatives ordinaires, sont trop évidentes.

La CFE-CGC Énergies soutient ainsi que **des considérations particulières doivent être caractérisées pour justifier le recours à la procédure de l'article 47-1 de la Constitution en cours d'année dans le domaine de la loi ordinaire.**

5) La suppression du régime spécial de retraite des Industries Électriques et Gazières repose sur un détournement de procédure.

La CFE-CGC Énergies estime que l'ensemble du processus retenu est contestable et tous les indicateurs possibles plaident en faveur d'un détournement de procédure.

- Il en va ainsi, d'abord, du calendrier, puisqu'il s'agit de « rectifier » une loi de financement adoptée le 22 décembre 2022, soit à peine un mois avant le dépôt du projet rectificatif.
- Ensuite, la réalité des rectifications est très discutable, et ce point est important ; puisque le projet rectificatif expose lui-même reposer sur des prévisions macroéconomiques identiques à celles de la loi de l'année :

*« I. – Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 s'inscrit dans un contexte macroéconomique, inchangé par rapport à celui prévu en LFSS 2023, de forte poussée de l'inflation, en lien avec la situation géopolitique et sur les marchés de l'énergie, et de ralentissement marqué de la croissance attendu pour cette année. » (exposé des motifs de l'article 20)*

- Le projet ne contient que des rectifications très marginales des prévisions de dépenses dans les branches maladie et vieillesse, et des prévisions de dépenses et de recettes dans la branche autonomie, les recettes de la branche vieillesse ne sont pas rectifiées.
- Il n'est d'ailleurs pas inutile de relever que dans sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, le Conseil constitutionnel a précisé que cette loi prenait déjà en considération les effets de la réforme des retraites à venir :

*« Enfin, la prise en compte des effets d'une réforme des retraites devant être adoptée en 2023 pour la détermination de la trajectoire du solde de la branche vieillesse du régime général de la sécurité sociale contribue au respect du principe de sincérité tel*

*qu'énoncé ci-dessus. Ainsi, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que ces prévisions soient insincères. » (Cons. Const., 20 déc. 2022, n° 2022-845 DC).*

Il semble donc que la loi rectificative ne tende qu'à mettre en œuvre cette réforme, annoncée bien avant l'adoption de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, **et non pas à rectifier ses effets sur les finances de la sécurité sociale, déjà anticipés par la loi de financement pour l'année.**

- Il faut enfin et surtout relever que la suppression - portant sur les régimes spéciaux - introduite au IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi en cause **ne relève pas du domaine obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale** et ne présente aucun caractère d'urgence ou de nécessité, financière ou d'autre sorte, étant appelée à ne prendre effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023, sans incidence claire sur les recettes de la branche vieillesse et l'équilibre général.

Rappelons qu'il s'agit ici d'une loi qui implique une réforme sociale d'ampleur.

**Au nom de cette importance, et au nom de l'ensemble des raisons exposées dans ce mémoire, ainsi que pour tous motifs qui pourraient être relevés d'office, la CFE-CGC Énergies soutient que la loi susvisée comporte des motifs d'inconstitutionnalité qui devront par conséquent être censurés.**

**En particulier, pour tous ces motifs et ceux qui pourraient être relevés d'office, la suppression du régime spécial de retraite des Industries Électriques et Gazières introduite au IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi critiquée doit être déclarée contraire à la Constitution.**

Hélène Lopez

Secrétaire Générale



**CFE Énergies**

59, rue du Rocher 75008 PARIS

[www.cfe-energies.com](http://www.cfe-energies.com)



Mr CASSATELLA Jean Michel

Le 25 Mars 2023

Monsieur le Président  
Mesdames et Messieurs les membres  
du Conseil Constitutionnel  
2 , Rue de Montpensier  
75001 PARIS

Objet : Loi sur la réforme des retraites de 2023

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

La loi réformant les retraites a été adoptée le 20 Mars 2023 après un parcours chaotique et source de conflit.

Il est à noter que même si la loi a, selon certains, respecté le protocole démocratique, elle a su cristalliser bien nombre de manquements au contenu de notre Constitution, celle que vous représentez et défendez, principalement l'article 3 qui souligne que :

**« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.**

**Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »**

En effet, avec une représentativité hostile à cette réforme de plus de 70 % du Peuple, ce dernier n'a pas retrouvé son image au sein des Députés Renaissance supposés les représenter ; de ce fait, ce groupe parlementaire s'en est attribuer l'exercice en son nom, provoquant ainsi une atteinte à l'article 3 et bravant l'interdiction clairement définie dans ledit article.

Dans le même ordre juridique, ce groupe et autres ont bafoué l'article 26 en menaçant certains de leur troupe, de sanction d'exclusion, ce qui empêche l'expression d'une démocratie sereine et représentative.

Concernant le texte de loi en lui-même, nul ne peut et ne doit contester la nécessité de réformer un système de retraite fragilisé. Mais il s'avère que CETTE loi présente de grosses erreurs tant sur le plan financier, dont les chiffres n'ont JAMAIS pu être validés (on a pu lire trop de chiffres différents émanant des groupes parlementaires, du COR, du Ministère du Travail), que sur sa réelle efficacité.

N'oublions pas l'amateurisme, ou mensonge déguisé, de cette promesse d'une rente de 1200 Euros pour plus d'un million de personnes, avant de découvrir que seuls dix mille seront concernés.

Toutes ces faiblesses fragilisent et mettent à mal, l'idée pourtant essentielle, de réformer notre système de retraite.

Par votre sagesse et votre analyse, le Peuple français espère que vous saurez censurer cette loi au titre qu'elle ne satisfait en aucun cas, les prévisions financières espérées et qu'une loi ne peut être basée sur des incertitudes et un amateurisme flagrant, source d'une réalisation hâtive SANS réelle concertation constructive avec les partenaires sociaux.

Le Peuple français est conscient que son système de retraite risquerait de faillir sans une réforme saine, pérenne et fondée sur un respect des travailleurs et retraités. Nul ne peut s'en dissocier.

En voulant maintenir cette loi mal construite, mal étudiée, mal gérée et passer en force, le Gouvernement a provoqué un mouvement dont l'ampleur inquiète le Peuple lui-même ; et dans sa fierté et le refus de la retirer pour peut-être en reconstruire une plus sérieuse, il a engendré des violences qui mettent à mal nombre de nos concitoyens, entreprises...

De ce fait, le Gouvernement, loin de protéger son Peuple, n'a su que provoquer un rejet de nos lois et porter atteinte à notre Constitution. Le Peuple ne peut et ne doit pas imposer ses lois mais il attend de ses représentants un respect réversible garantissant une stabilité démocratique et républicaine.

Au nom du salut de notre pays, de notre démocratie, de nos institutions dont vous êtes les garants, il est de votre devoir de rejeter cette loi dans sa forme actuelle et de rappeler tous les participants, Etat, partenaires sociaux, groupes parlementaires, à une réflexion sincère et démocratique sur la rédaction d'une réforme adaptée et républicaine qui sera votée au Parlement en respectant la vraie représentativité du Peuple.

En saluant votre implication et certain que votre choix fera honneur à notre pays, permettez-moi de vous présenter mes sincères salutations et mes respects les plus républicains.

Mr CASSATELLA Jean Michel

# FMDOC & ASSOCIÉS

## CABINET D'AVOCATS

Monsieur le Président du Conseil  
Constitutionnel  
2 Rue Montpensier  
75001 PARIS

### ANGÈLE FÈRES-MASSOL

*Membre du Conseil de l'Ordre  
Droit pénal  
Droit du travail  
aferesmassol@fmdoc.fr*

Montauban, le 27 mars 2023

### CAROLE DORÉ-ONROZAT

*Successeur de Michèle ALBERT-MASSOL  
Droit de la famille, des personnes  
et de leur patrimoine  
cdoreonrozat@fmdoc.fr*

Par email :

### LAURE COMBEDAZOU

*Droit des affaires  
Droit du travail  
Gestion de patrimoine professionnel  
lcombedazou@fmdoc.fr*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la saisine n° 2023-849 DC de votre juridiction au titre de la loi de financement rectificative de la Sécurité Sociale 2023, je souhaite attirer votre attention toute particulière sur la disposition de l'article 45 de la Constitution relative aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

Vous trouverez en pièce jointe ma contribution extérieure développant mes arguments et mes interrogations sur la constitutionnalité de la Loi soumise à votre recours.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Angèle FERES-MASSOL

35 rue Pierre Gamarra - BP70381 - 82003 MONTAUBAN CDIS

Tél. : 05.63.63.36.79 - Fax : 05.63.93.59.58

Courriel : [contact@fmdoc.fr](mailto:contact@fmdoc.fr) - Site web : [www.fmdoc.fr](http://www.fmdoc.fr)

SELARL inscrite au RCS de Montauban 834 008 526 au capital social de 279 990 euros

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil Constitutionnel,

La loi de financement rectificative de la Sécurité Sociale pour 2023 a été adoptée dans des conditions procédurales inédites en ce qu'elle a fait l'objet, d'une utilisation combinée des articles 45 alinéa 2, 45 alinéa 3 et de l'article 49-3.

Jusqu'à présent, votre juridiction n'avait examiné au titre de ses contrôles à priori, que des lois sur lesquelles le Gouvernement faisait usage de l'article 49-3 dans le cadre des navettes parlementaires.

Aucun engagement de responsabilité n'a été soumis à votre contrôle sur un texte élaboré par la commission mixte paritaire soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées.

L'histoire du contrôle à priori du Conseil Constitutionnel sur les exigences procédurales du recours à l'Article 45 se limite aux alinéa 1, 2 et 4.

Les contrôles sur l'utilisations des alinéas 2 et 4 relatifs au recours à la commission mixte paritaire sont limités à la procédure de saisine.

En effet, un contrôle est intervenu dans le cadre du recours à la commission mixte paritaire puisque, par une décision en date du 24 Juillet 1985 le Conseil Constitutionnel déclarait non conforme la Loi portant règlement définitif du budget de 1983 en ce que le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1983, qui n'avait donné lieu qu'à une seule lecture devant chaque assemblée, ne pouvait être soumis, comme il l'a été, à une commission mixte paritaire alors qu'il n'y avait pas eu de déclaration d'urgence par le Gouvernement .

Cette décision rappelait alors la condition préalable du recours à ladite commission selon l'article en vigueur au moment du contrôle.

Par une seconde décision de votre haute juridiction, vous examiniez l'utilisation du 49-3 dans le cadre la loi de finances rectificative pour 1990 puisque le Gouvernement a dû faire adopter le texte en première lecture au titre de l'article 49-3 puis ce texte a ensuite fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire et est adopté ensuite dans des conditions tout à fait normales c'est-à-dire soumis au vote du Parlement.

Cette décision concernait une fois de plus la procédure de saisine de la commission mixte paritaire et particulièrement la saisine après utilisation de l'Article 49-3 par le Gouvernement.

Or, vous devrez examiner et contrôler la constitutionnalité, non pas la saisine de la commission mixte paritaire, mais la procédure d'approbation du texte émanant de cette

commission et soumis à un engagement de responsabilité par le Gouvernement et conclure à sa non-conformité avec l'article 45 alinéa 3 de la Constitution.

L'article 45 alinéa 3 de la Constitution dispose :

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. »

Sans interprétation, la Constitution exige une approbation du texte émanant de la commission mixte paritaire, ce qui exclut le recours à l'article 49-3 qui n'est pas une approbation des deux assemblées mais un engagement de responsabilité du Gouvernement.

La rigueur de l'alinéa 3 relative au terme approbation exclurait tout recours à un engagement de responsabilité qui met en échec le terme même d'approbation par les assemblées.

La démonstration de cette rigueur du terme « approbation », se retrouve par comparaison du terme « adoption » utilisé dans le cadre du premier alinéa de l'article 45 et de l'alinéa 4 du même article - concernant respectivement les procédures d'adoption classiques des Lois ou la procédure d'adoption en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

Article 45 alinéa 1

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. »

Article 45 alinéa 4

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. »

Aussi l'approbation des deux assemblées de l'article 45 alinéa 3, exigée après accord de la commission mixte paritaire, excluait le recours à l'engagement de responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49-3 qui ne saurait être considéré comme une approbation.

Pour cette raison, je vous remercie de bien vouloir procéder dans le cadre de votre examen de la Loi de Financement de Sécurité Sociale pour 2023 à un contrôle de constitutionnalité de la procédure d'approbation des textes issus de l'article 45 alinéa 3 et juger la procédure d'adoption de la Loi est inconstitutionnelle puisque non conforme avec l'article 45 alinéa 3.

**CONTRIBUTION AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**INSTANCE 2023 - 849 D.C.**

Par envoi électronique

En application de l'article 13 du règlement intérieur de la procédure suivie devant lui pour les déclarations de conformité à la constitution,

Je soussigné **Bernard KUCHUKIAN**, né à ...., le ..., 2 avenue Rachet, 13012 **MARSEILLE**, adresse ma contribution au Conseil constitutionnel dans l'instance 2023-849 **D.C.** relative à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. En quatre points.

1<sup>e</sup>. point. L'injuste statut actuel des retraités actifs.

La présente contribution émane d'un « retraité actif » pour la défense des droits professionnels auxquels il appartient.

Elle souhaite soutenir la nécessité, la constitutionnalité et la justice de la loi attaquée, au moins par le maintien de son art. 26.

Elle prétend alors être plus originale que la demande d'avis général présentée par le gouvernement. Qui considère sans doute à bon droit sans avoir à se justifier.

Et aussi que les trois recours parlementaires, deux par des députés et un par des sénateurs. Ces trois recours présentent cependant cette

---

BERNARD KUCHUKIAN-AVOCAT - 2 AVENUE RACHET - 13012 MARSEILLE

TEL. 0.491.33.94.31+

Adresse de courrier électronique (hors R.P. V.A.) :bernard@kuchukian.com

particularité de ne porter aucune observation sur l'objet de ma contribution, savoir dans le cadre général sans doute parfaitement constitutionnel de la loi attaquée, soit l'art. 26 dans le texte définitif qui vous a été soumis par la demande d'avis du gouvernement.

L'art. 26 est le premier du titre III de la loi, « faciliter les transitions entre emploi et retraite ». En prévoyant enfin des droits nouveaux en contrepartie des cotisations nouvelles versées d'assurance vieillesse, il modifie, en lui restituant justice, le statut des retraités actifs, jusqu'ici contraints à payer à fonds perdus sans la moindre contrepartie.

Dans l'exposé des motifs du ministre, au soutien du projet de loi devant l'Assemblée nationale, la rédaction de l'article 26 actuel étant alors en termes identiques à l'article 13, on indiquait que les retraités actifs cotisant obligatoirement à nouveau, mais à fonds perdus, en continuant leur activité professionnelle, alors que leurs droits à retraite de première liquidation avaient été traités, étaient 500.000 en France.

2<sup>ème</sup> point. L'illustration de l'injustice par mon cas personnel.

J'ai 75 ans et quelques mois de plus, j'exerce à titre individuel et indépendante l'activité professionnelle d'avocat au barreau de Marseille depuis 1970.

Ayant alors l'âge requis et bénéficiant de 167 trimestrités de cotisations d'assurance vieillesse, dont 157 dans le régime spécifique des avocats, j'ai fait liquider, par un titre du 27 mars 2010, avec effet au 1<sup>er</sup> avril 2009, mes droits à retraite professionnelle auprès de la Caisse nationale des barreaux français.

J'ai ensuite continué régulièrement mon activité professionnelle et c'est ainsi que j'ai dû cotiser auprès de cette caisse « normalement » c'est à dire en fonction de mes revenus.

A une nuance près, savoir que, suivant l'art. R.723-45-2 du Code de la sécurité sociale, dans lequel sont les dispositions spécifiques aux

---

BERNARD KUCH UKI AN - AVOCAT - 2 AVENUE RACHET - 13012 MARSEILLE

TEL. 0.491.33.94.31 +

Adresse de courrier électronique (hors R.P.V.A.) : bernard@kuchukian.com

retraités des avocats, dans sa rédaction du décret n° 2010-14 du 7 janvier 2010, article 1<sup>er</sup>.

« Le versement des cotisations et contributions dues en application des dispositions de la sous-section 2 du présent chapitre pour des périodes postérieures à l'entrée en jouissance de la pension ne peut entraîner la révision de la pension déjà liquidée ni permettre l'acquisition de nouveaux droits. »

Plus tard il est intervenu la mise en place législative, plus conforme à la légalité formelle de cette mesure, par l'art L. 161-22-1 du Code de la sécurité sociale. Qui reprenait cette interdiction de production de droits nouveaux.

Pratiquement, j'ai déjà versé à fonds pour l'instant perdus entre 150 et 200.000 € de cotisations nouvelles, ne devant pas donner le moindre droit à la moindre prestation au moment où j'arrêterai (sans doute prochainement) toute activité professionnelle.

Il y a des années que je combats, mais en vain, cette injustice, au point d'avoir été débouté par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 15 décembre 2015, d'une demande de paiement de ces cotisations injustes, tandis qu'ensuite d'un arrêt de rejet du Conseil **d'Etat** du 11 juin 2014, on a cependant obtenu la possibilité de limiter le taux enfin modulable des (inutiles) cotisations complémentaires obligatoires nouvelles.

Au moment où le texte actuellement en litige arrivait en discussion au Parlement, j'avais engagé devant le Conseil **d'Etat**, où ils sont actuellement **pendants, deux** nouveaux recours, un premier du 16 juillet 2022, dossier 247.880, un second de décembre 2022, dossier 466.858, remettant en cause l'injustice précitée.

C'était le fondement de l'élément nouveau signalé d'un arrêt de revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation du 2 juin 2022, pourvoi n° 16.072 appliquant (enfin) à propos d'une affaire de versement de cotisations, le protocole additionnel n° 1 à la

---

BERNARD KUCH UKI AN - AVOCAT - 2 AVENUE RACHET-13012 MARSEILLE

TEL. 0.491.33.94.31 +

Adresse de courrier électronique (hors R.P.V.A.) : bernard@kuchukian.com

convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C'est que celui-ci exige pratiquement une contrepartie à toutes cotisations nouvelles. Dès lors que la première liquidation de la pension de retraite s'est faite sur la base des cotisations antérieurement versées.

3<sup>ème</sup> point. La vaine critique générale de la loi

Quoi qu'on en dise, le processus constitutionnel a été suivi ici, avec et y compris par l'application d'une disposition qu'on peut certes discuter dans les cours de droit. C'est alors un débat purement politique, aussi politique par exemple que l'injustice de la non-proportionnalité de la désignation des députés.

La critique du traitement à l'arraché de la loi attaquée n'est pas sérieuse.

Tout au plus, peut on lui reprocher sa difficile lisibilité, cependant inévitable dans l'inflation de textes d'un pays démocratique comme la France, et la considération de tous, à laquelle il a été remédié après le passage au Sénat, sans douteur auteur du dédoublement de certains articles, au point de l'art. 13 de la version d'origine est plus lisible en version de l'art.26.

Enfin, on est bien ici en matière de sécurité sociale, et non budgétaire. On ne peut même pas soutenir l'absence de contrepartie de la disposition ici soutenue : en effet les cotisations en question sont dans les mains des caisses de retraite depuis des années, en inutiles réserves, et doivent financer tous les cotisants. Dont bientôt les retraités actifs.

4ème point. La défense du juste article 26 de la loi.

Il œuvre pour faciliter la transition entre l'emploi et la retraite, en partant de la constatation toute simple de ce qu'on vit plus âgé et qu'après tout, que toute activité doit avoir une contrepartie, et qu'on doit pouvoir être libre de s'arrêter de travailler quand on veut.

L'art. 26 amende, modifie ou crée des dispositions du Code de la sécurité sociale.

Dans celui-ci,

Alors, l'injuste ancien art. L. 161-22-1 alors en alinéa unique, cotiser à fonds à fonds perdus, est abrogé.

Il est remplacé par un nouvel L. 161-22-1, plus complet qui reprend l'ancien texte, qui devient un premier alinéa, interdiction, mais immédiatement suivi d'un deuxième (nouveau) pour indiquer que la règle de la cotisations à fonds perdus ne s'applique pas à ceux qui légalement ont pu cumuler intégralement le service de leur pension de vieillesse et les revenus d'une activité professionnelle.

Tel est le cas des régimes d'assurance vieillesse au moins des avocats, ou des médecins.

Il en est de même du nouvel art. L.161-22-1-1 qui dispose que les nouveaux droits sont sans incidence sur le montant de la pension de vieillesse résultats de la première liquidation•

Ainsi donc, au total, l'équilibre est-il assuré, et les principes constitutionnels de liberté, d'égalité et aussi de respect du droit de propriété sont-ils respectés. Car les cotisations nouvelles sont bel et bien la propriété des cotisants à des droits nouveaux ultérieurs, en contrepartie.

**Marseille, 25 mars 2023.**



---

BERNARD KUCHUKI AN - AVOCAT-2 AVENUE RACHET-13012 M ARSEILLE

TEL. 0.491.33.94.31+

Adresse de cour r ier électronique (hors R.P.V.A.) :bernard@kuchukian.com

Le 27 mars 2023

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE

déposée par M. Serge FOURCADE

relative à l'examen de l'affaire n° 2023-849 DC  
portant sur la constitutionnalité  
du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Vu l'article 13 du [Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution](#),

Vu le texte définitif du projet de loi, tel qu'annexé par la Première ministre à [sa saisine du Conseil constitutionnel en date du 21 mars 2023](#), sur lequel a été engagée la responsabilité du gouvernement par la voie de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution,

J'ai l'honneur de déposer la présente contribution extérieure en vue d'éclairer la décision du Conseil constitutionnel sur l'affaire n° 2023-849 DC.

I – Sur l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi

À l'article 26 du projet de loi (page 75), il est indiqué :

*II. – Le code des pensions civiles et militaires de retraite est ainsi modifié :*

*1° Au neuvième alinéa de l'article L. 5, les mots : « en application de l'article 37 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, de l'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 46 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière » sont supprimés.*

Cependant, les mots dont le projet de loi préconise la suppression ne figurent pas au *neuvième* alinéa de l'article L. 5 code des pensions civiles et militaires de retraite, mais au *dixième*.

Pour considérer qu'il s'agissait du neuvième alinéa plutôt que du dixième, les artisans du projet de loi ont, selon toute évidence, choisi de ne pas tenir compte du 7° de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Or cet article, fût-il abrogé, figure bien dans le [texte officiel du code](#) et doit, par suite, être dénombré. Il en va de l'intelligibilité du projet de loi.

II – Sur l'inconstitutionnalité du choix du gouvernement et du législateur  
de maintenir sans changement le 7° de l'article L. 5  
du code des pensions civiles et militaires de retraite

Or l'anomalie qui vient d'être soulevée est bien moins anodine qu'il n'y paraît puisqu'elle pourrait découler de la volonté assumée ou du désir subconscient des personnes en charge d'amender la loi d'occulter le 7° de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite afin d'éviter de prendre position sur la demande que je leur ai adressée, par voie de pétition signée par plus de 400 personnes (418 à ce jour), visant à corriger une rupture d'égalité entre les fonctionnaires, rupture d'égalité contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi qu'à la combinaison du second alinéa de l'article 5 de la Constitution de 1958, de l'article 55 de celle-ci et de la première phrase du 14<sup>e</sup> alinéa du préambule de la constitution de 1946.

Ma pétition est consultable [via ce lien](#). Une pétition similaire a été déposée sur le site de l'[Assemblée nationale](#).

La plate-forme de pétitions change.org est [labellisée par le Conseil économique, social et environnemental](#), ce qui garantit son sérieux.

Les destinataires de ma pétition mentionnés sur change.org sont :

- M. Thierry BEAUDET, président du Conseil économique, social et environnemental,
- M<sup>me</sup> Elisabeth BORNE, Première ministre,
- M<sup>me</sup> Fadila KHATTABI, présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale,
- M<sup>me</sup> Stephanie RIST, rapporteure de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Comme [indiqué sur la plate-forme change.org](#) : *Si vous ajoutez dans le menu l'adresse e-mail de votre décideur, Change.org l'informera automatiquement de l'existence de votre pétition et le tiendra informé des nouvelles signatures obtenues.*

Bien entendu, je ne vais pas révéler publiquement ces adresses, mais le Conseil constitutionnel pourra s'assurer auprès de la plate-forme change.org que les adresses e-mail officielles des destinataires de la pétition ont bien été indiquées auprès d'elle par mes soins.

Dès lors, la cheffe de l'exécutif, les deux principales représentantes de la commission idoine de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique, social et environnemental ne pouvaient ignorer l'existence de la pétition, ses enjeux constitutionnels clairement énoncés dans son texte ni le soutien qu'elle a reconstruit depuis sa création il y a deux mois.

Voici ce sur quoi porte la pétition :

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affirme, en ses articles [III-20 et III-21](#), que toutes les personnes sont égales en droit et qu'est interdite toute discrimination fondée notamment sur l'âge.

Le Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de celle-ci, tels qu'interprétés par la Cour de cassation de la République française dans son jugement

[Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 20 septembre 2018, 17-21.576](#), proscrit toute discrimination dans le cadre de la validation pour la retraite de périodes cotisées ou assimilées.

Pourtant, le droit français établit une discrimination entre les fonctionnaires s'agissant de la reconnaissance des périodes de chômage comptant pour la retraite. Ainsi, selon que l'intéressé a commencé sa carrière avant l'âge de vingt ans ou après l'âge de vingt ans, ses périodes de chômage faisant suite à des périodes accomplies dans la fonction publique seront comptabilisées pour sa retraite, ou purement et simplement anéanties sans autre forme de procès.

Le droit applicable aux fonctionnaires retraités est ainsi entaché de discrimination, liée à l'âge d'entrée sur le marché du travail, relativement à la prise en compte de leurs périodes de chômage.

Cette iniquité affecte notamment les anciens contractuels de droit public français ayant demandé, après leur titularisation, la validation de leurs services dans leur carrière de fonctionnaire.

Elle a été mise en évidence par la [question écrite que le sénateur Jean Louis Masson a posée au gouvernement en septembre 2019](#), et par la réponse qu'il en a reçue, relative à la situation d'un administré.

Elle apparaît encore dans l'avis que la Défenseure des Droits de la République française a émis sur ma propre situation, lequel est reproduit sur [change.org](#).

Pour mieux comprendre la procédure de validation des services contractuels, je vous renvoie au [logigramme réalisé par le service des retraites de l'État](#).

Les points préjudiciables pour les anciens contractuels ayant choisi de « bénéficier », si l'on peut dire, du dispositif sont :

1. Que la validation est irrévocable (pas de droit au remords) en vertu de l'article [D. 2 alinéa 3](#) du code des pensions civiles et militaires de retraite,
2. Qu'il faut racheter, à prix d'or, les périodes à valider,
3. Et que cette procédure, qui pouvait sembler intéressante quand le nombre d'années à exercer dans la fonction publique pour bénéficier de la retraite des fonctionnaires était de 15 ans, a été vidée de son sens depuis que cette durée est passée à 2 ans, par un effet pervers du [I de l'article 2 du décret n° 2010-1740 du 30 décembre 2010](#).

À l'inverse, l'article [D. 16-2](#) du code des pensions civiles et militaires de retraite, applicable aux fonctionnaires, prévoit, dans le cadre du dispositif carrières longues, la prise en compte des périodes de chômage accomplies indifféremment dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite (régime des fonctionnaires) ou dans les autres régimes obligatoires de base (régime général) :

*« II. [...] Les trimestres réputés cotisés **dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite** et dans les autres régimes obligatoires de base **sont pris en compte** dans les limites suivantes : [...]*

*6° Les trimestres réputés cotisés au titre des périodes comptées comme périodes d'assurance **au titre du chômage** [...] ne peuvent excéder quatre trimestres. »*

Il y a donc une différence de traitement entre les fonctionnaires français selon leur âge d'entrée sur le marché du travail :

1. Les fonctionnaires entrés sur le marché du travail avant l'âge de vingt ans (carrières longues) voient toutes leurs périodes de chômage validées pour la retraite, y compris celles faisant suite à des services dans la fonction publique (en cas de licenciement ou de démission légitime de la fonction publique, par exemple), dans la limite, certes, de quatre trimestres,
2. Tandis que les fonctionnaires entrés sur le marché du travail après l'âge de vingt ans (carrières normales) ne peuvent faire valider pour la retraite leurs périodes de chômage consécutives à des services dans la fonction publique (voyez l'avis de la Défenseure des droits et la réponse du gouvernement à la question du sénateur Masson de 2019).

Je renvoie le Conseil constitutionnel, pour plus de précisions, à la lecture du [Guide relatif à l'indemnisation du chômage dans la fonction publique civile](#) édité par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Aux pages 61-62 de ce guide (section 2-2, « Dans les régimes spéciaux de la fonction publique »), vous constaterez la véracité de mes analyses.

Une telle différence de traitement ne semble pas justifiée par des critères objectifs et pertinents.

Afin de résoudre cette discrimination et cette iniquité, ma pétition requérait de ses destinataires la modification du 7° de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite en vue de garantir, quel que soit l'âge d'entrée sur le marché du travail, la comptabilisation des périodes de chômage, indemnisées ou non, par le régime de retraite des fonctionnaires lorsqu'elles ne sont pas prises en compte par le régime général d'assurance retraite ou par un autre régime.

La pétition proposait ainsi le dépôt d'un projet de loi, qui pouvait également s'entendre comme un amendement au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, dont voici la rédaction :

Projet de loi visant à rendre effective, quel que soit l'âge d'entrée sur le marché du travail,  
la comptabilisation des périodes de chômage dans la retraite des fonctionnaires

#### Article unique

Le 7° de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite est remplacé par les dispositions suivantes :

« 7° Les périodes de chômage mentionnées au 3° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, dans les conditions fixées au d du 4° de l'article R. 351-12 du même code, lorsqu'elles ne sont pas prises en compte par le régime général d'assurance retraite. »

*Autre formulation proposée :*

Le 7° de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite est remplacé par les dispositions suivantes :

« 7° Dans la limite de quatre trimestres, les périodes de chômage indemnisées ou non, lorsqu'elles ne sont pas prises en compte par le régime général d'assurance retraite ou par un autre régime. »

J'invite par conséquent le Conseil constitutionnel à s'inspirer des présentes observations lorsqu'il rendra son jugement sur la constitutionnalité du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (affaire n° 2023-849 DC).



Paris, le 27 mars 2023

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, les députées et députés listés ci-dessous membres du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires ont l'honneur de vous communiquer les présentes observations concernant le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 tel qu'adopté le 16 mars 2023 par le Sénat et considéré comme adopté par l'Assemblée nationale le 20 mars 2023.

Ces observations s'inscrivent dans le cadre de l'article 11 de votre décision n° 2022-152 ORGA.

\*\*\*

En préambule, les députées et députés requérants souhaitent énoncer que l'usage concomitant par le Gouvernement d'outils constitutionnels (article 47-1, articles 44 alinéa 2 et 44 alinéa 3 au Sénat, article 49 alinéa 3 à l'Assemblée nationale) et réglementaires (article 38 du règlement du Sénat), dans le but de contraindre les débats et *in fine* de faire adopter ce projet de loi alors que le soutien du Parlement ne lui était pas acquis, témoigne d'un détournement manifeste et inédit de la procédure parlementaire.

Le véhicule législatif choisi par le Gouvernement, un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), destiné à « demeurer l'exception »<sup>1</sup> pour reprendre les propos de l'ancien ministre du Travail et des Affaires sociales Jacques Barrot et a fortiori enserré dans les délais inhérents à l'article 47-1 de la Constitution, ne saurait servir à transformer l'une des composantes majeures de notre contrat social, à savoir ici le système de retraite.

Si cette méthode venait à prospérer, elle créerait un précédent inquiétant qui permettrait aux gouvernements de faire passer de vastes réformes sociales par des procédures détournées, contraintes et s'éloignant des standards requis par nos institutions.

Les députées et députés requérants estiment par ailleurs que le débat parlementaire a été marqué par l'insuffisance et l'insincérité des informations fournies par le Gouvernement. Le recours à un PLFRSS a eu pour conséquence de priver les parlementaires de l'avis du Conseil d'État et de l'étude d'impact qui doit accompagner les projets de loi en vertu de l'article 39 de la Constitution. Cette insincérité a notamment été marquée par les contre-vérités énoncées par le Gouvernement concernant les 17 milliards d'euros d'économies attendus par la réforme ; concernant les 1 200€ bruts par mois de pension minimale pour tous les retraités ou encore concernant l'annonce qu'aucun assuré ne devrait cotiser plus de 44 ans.

Dès lors, ils estiment que l'ensemble de ce projet de loi, ayant fait l'objet d'un détournement de procédure, est manifestement contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles et

---

<sup>1</sup> Jusqu'à présent, seuls deux PLFRSS avaient été examinés par le Parlement depuis la première loi de financement de la sécurité sociale de 1996, ceux de 2011 et de 2014.

principes à valeur constitutionnelle, dont le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, et appelle de votre part sa censure.

Les députées et députés requérants soulèveront ci-dessous des griefs relatifs à ces exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire dans le détail de certains articles (I). Ils appelleront également votre censure pour cause de cavalier social (II) ainsi que pour cause de rupture d'égalité (III).

**I. Articles appelant votre censure pour non-respect des exigences de clarté et de sincérité du débat**

**L'article liminaire** du projet de loi défermé présente « les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur, la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique et exprimée en milliards d'euros courants et en pourcentage d'évolution en volume, des dépenses d'administrations publiques, les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques exprimées en pourcentage du produit intérieur brut, ainsi que les prévisions, pour la même année, de ces mêmes agrégats telles qu'elles figurent dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ».

Le présent article, dans sa version initiale, reprenait tel quel le tableau figurant à l'article liminaire de la loi de finances pour 2023. Dans son avis n° HCFP-2023-1, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné que, compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, il « *n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques* ».

De surcroît, le HCFP relève que « *l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques ne lui permet pas de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques des textes financiers avec la loi de programmation* ». Lors de son audition par la commission des Affaires sociales du Sénat, le président du Haut Conseil, Pierre Moscovici, a insisté sur les graves difficultés résultant de l'absence de loi de programmation des finances publiques, distinguant dans ce texte « *une obligation juridique, organique, européenne, et, surtout, un instrument de pilotage indispensable des finances publiques* ».

Dès lors il paraît insincère de la part du Gouvernement de se référer à ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui a été rejeté en première lecture à l'Assemblée nationale et n'a été ni adopté définitivement, ni promulgué alors que le Gouvernement n'a pas ressaisi l'Assemblée nationale après l'échec de la commission mixte paritaire. Cet article liminaire du PLFRSS pour 2023 appelle donc votre censure pour non-respect des exigences de clarté et de sincérité du débat.

\*\*\*

Les députées et députés requérants estiment par ailleurs que les **articles 7, 8 et 9** témoignent d'un détournement manifeste de la procédure parlementaire par l'utilisation d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, qui en a le titre, mais pas le contenu.

Les travaux parlementaires portant sur la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 actuellement en vigueur énoncent que ces lois de financement rectificatives de la sécurité sociale doivent « *se concentrer sur les éléments strictement financiers et les raisons des modifications apportées en cours d'années aux précisions de recettes et objectifs de dépenses, qu'elles soient conjoncturelles ou le fait d'une volonté politique nouvelle.* ».

Or, ces articles relatifs aux recettes et à l'équilibre de la sécurité sociale pour 2023, ne contenaient pas de mesure significative de financement nouvelle de la sécurité sociale, si ce ne sont celles relatives à la réforme des retraites, qui, cela a été dénoncé, n'avaient au surplus pas à figurer dans un tel véhicule législatif rectificatif. L'article liminaire de la présente loi déferée énonce ainsi que « la prévision retenue [*de solde public de l'ensemble des administrations publiques*] est quasi-identique à la prévision sous-jacente à la loi de finances pour 2023. En effet, elle n'en diffère qu'au titre de la réforme des retraites, dont l'impact pour 2023 est faible et proche du montant provisionné lors du PLF. »

Comment pourrait-il en être autrement puisque le PLFRSS pour 2023 n'a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2023, soit un mois seulement après la promulgation du PLFSS pour 2023 intervenue le 23 décembre 2022 ?

Ainsi les **articles 7** du PLFRSS pour 2023 et 23 du PLFSS pour 2023, contenant le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ne divergeaient dans leurs données chiffrées, à date du dépôt du PLFRSS, qu'en raison des premiers effets estimés par le Gouvernement de l'ensemble des mesures réformant le système de retraite sur les comptes sociaux (officiellement 400 millions d'euros).

Il en était de même entre les **articles 9** du PLFRSS pour 2023 et 26 du PLFSS pour 2023 approuvant le rapport annexé modifiant pour les quatre années à venir (2023 à 2026), 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. Ce rapport annexé reconnaissait ainsi en son I que « le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 s'inscrit dans un contexte macroéconomique, inchangé par rapport à celui prévu dans la LFSS pour 2023 », tandis qu'en son II il confessait que « la trajectoire financière traduit la normalisation progressive de la situation sanitaire et la mise en œuvre des mesures votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ainsi que la réforme du système de retraite présentée dans la présente loi. »

Dans l'optique de donner corps, par rattrapage, à l'emploi du véhicule législatif d'un PLFRSS pour porter sa réforme des retraites, le Gouvernement a tardivement ajouté au cours de la navette parlementaire des mesures relatives au financement de la sécurité sociale, en faisant adopter un amendement pour la prise en compte de la hausse de 750 millions d'euros de l'ONDAM. Cet ajout en catastrophe de mesures de financement, ne saurait pour les auteurs des présentes observations, masquer le travestissement de ce véhicule législatif d'opportunité en une véritable loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Les **articles 8** du PLFRSS pour 2023 et 24 du PLFSS pour 2023, contenus dans les parties de ces projets de loi concernant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre de la sécurité sociale pour l'exercice 2023, sont quant à eux en tous points identiques. Ils prévoient notamment en leur I, exactement le même objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, fixé pour cette année à 17,7 milliards d'euros.

L'ensemble de ces éléments relatifs **aux articles 7, 8 et 9** viennent alimenter l'accusation de l'utilisation, pour des raisons d'opportunités politiques, d'une fausse loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour porter un projet de réforme du système de retraite. Ils appellent dès lors votre censure pour non-respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

## **II. Article appelant votre censure pour cause de cavalier social**

Les auteurs de la saisine rappellent leur attachement au respect de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. A cet égard, il appartient au Conseil d'exercer une vigilance particulière sur les dispositions de la loi qui n'entreraient pas dans le domaine des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale afin qu'elles ne deviennent pas des lois portant diverses dispositions d'ordre social.

Ils vous demandent donc de déclarer contraires à la Constitution toutes les dispositions du projet de loi déferé qui n'entrent pas dans le champ des lois de financement rectificative de la sécurité sociale tel qu'il se dégage de la loi organique n°2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Les députées et députés requérants souhaitent ici cibler en plus des articles dont vous seriez saisis, **l'article 6** visant à annuler le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations.

Quand bien même cette mesure est soutenue au fond par les signataires du présent document, ils estiment qu'au même titre que les mesures tendant à réformer le système de retraite, cette disposition ne peut avoir sa place dans un PLFRSS en ce qu'elle n'aura pas d'impact suffisant sur les finances publiques en 2023, d'autant plus que les régimes complémentaires de retraites sont hors champ des lois de financement de la sécurité sociale. La présence de cette mesure dans ce texte renforce les présomptions de travestissement d'un PLFRSS en une loi portant diverses dispositions d'ordre social, contrairement à l'esprit des lois organiques de financement de la sécurité sociale.

Cet article appelle donc votre censure pour cause de cavalier social, ainsi que la censure de l'ensemble du texte en ce qu'il en est indétachable, puisque son exposé des motifs énonce que « le lien fait par certains acteurs entre ce projet et les enjeux propres à la réforme des retraites ne permet pas de travailler sereinement à sa concrétisation ».

### **III. Articles appelant votre censure pour cause de rupture d'égalité**

#### **A. Article relatif aux régimes spéciaux**

L'article 1er du projet de loi déferé propose de mettre en extinction progressivement plusieurs régimes spéciaux de retraite, les personnes embauchées à compter du 1er septembre 2023 dans les entreprises concernées étant affiliées au sein du régime général.

Que les auteurs des présentes observations soutiennent ou non l'extinction des régimes spéciaux de retraite, il n'en demeure pas moins qu'à leurs yeux le choix opéré par le Gouvernement d'en proposer discrétionnairement l'extinction de cinq d'entre eux est constitutif d'une rupture d'égalité.

Seront ainsi mis en extinction par ce PLFRSS les régimes spéciaux de la Régie autonome des transports de Paris (RATP), des industries électriques et gazières (IEG), des clercs et employés de notaire, de la Banque de France et du régime du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Des régimes spéciaux tels que ceux des marins (ENIM) ou ceux du Théâtre national de l'Opéra de Paris et de la Comédie Française, seront quant à eux maintenus. Ce sera également le cas du régime spécial des députés et de celui des sénateurs, mais qui eux relèvent d'une loi organique, et ne peuvent donc être modifiés par le moyen de ce PLFRSS.

L'exposé des motifs de cet article 1<sup>er</sup> énonçait que « la poursuite de ce mouvement [*de mise en extinction*] obéit donc à des objectifs de lisibilité, d'équité et de confiance dans notre sécurité sociale, et plus particulièrement dans notre système de retraite. » Pourtant, le Gouvernement n'a jamais véritablement été en mesure de justifier ce choix d'en supprimer certains, et non d'autres, manquant ainsi à l'objectif assigné de cet article de répondre à un objectif de « lisibilité, d'équité et de confiance ».

Même à l'aune des critères de pénibilité ayant conduit à la création de la plupart des régimes spéciaux, le législateur est en peine de comprendre la logique ayant prévalu au Gouvernement pour la suppression de certains d'entre eux et pas d'autres.

Inscrits dans une logique de fidélisation des travailleurs et donc de compensation de cette pénibilité et de la dangerosité des tâches accomplies, les régimes spéciaux devaient demeurer provisoirement à la Libération, dans la perspective d'une harmonisation avec le régime général. Ainsi, aux termes de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, « parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État ».

Néanmoins, comment justifier que le régime des retraites des salariés de la RATP ou des salariés des industries électriques et Gazières, dont certains d'entre eux connaissent des conditions de travail difficiles, soient mis en extinction quand celui des Marins aux conditions tout aussi difficiles ne le soit pas ? Le maintien de ce dernier régime justifierait que ceux des deux premiers cités le soient également.

De même, comment justifier que celui de la Banque de France et celui du régime des clercs et employés de notaire soient mis en extinction quand celui du Théâtre national de l'Opéra de Paris et celui de la Comédie Française soient maintenus ?

Si votre jurisprudence constante, depuis votre décision du 9 avril 1996 établit que « le principe d'égalité ne 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 », l'on peine ici à trouver la justification à un traitement apparaissant comme discrétionnaire entre chaque régime spécial ainsi qu'à l'aune de la poursuite de l'intérêt général.

Dès lors, **l'article 1<sup>er</sup>** proposant l'extinction progressive de plusieurs régimes spéciaux de retraite, appelle votre censure.

#### B. Articles relatifs à Mayotte

Le PLFRSS contient trois articles exclusivement applicables au seul territoire de Mayotte. **L'article 19** prévoit une majoration exceptionnelle par un montant forfaitaire fixé par décret des pensions de vieillesse à taux plein à Mayotte. **L'article 20** prévoit une revalorisation exceptionnelle d'un montant forfaitaire fixé par décret de l'allocation spéciale pour les personnes âgées à Mayotte. Enfin, **l'article 29** prévoit que les résidents de Mayotte qui exercent les professions libérales suivantes : médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et auxiliaire médical mentionnés à l'article L. 646-1 du Code de la sécurité sociale et directeur de laboratoires privés d'analyses médicales non médecin bénéficieront en contrepartie d'un régime de prestations complémentaires de vieillesse propre à chacune de ces catégories professionnelles.

De manière liminaire, et à l'instar des demandes effectuées concernant **l'article 6**, les auteurs de cette saisine demandent de déclarer contraires à la Constitution toutes les dispositions du projet de loi déféré qui n'entrent pas dans le champ des lois de financement rectificative de la sécurité sociale tel qu'il se dégage de la loi organique n°2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Dans une question posée par Madame la députée Estelle Youssouffa au ministre du Travail, du plein emploi et de l'insertion en date du 31 janvier 2023 concernant les mesures applicables à Mayotte dans la future réforme des retraites, le ministre a répondu : « *Serait-il possible d'appliquer le projet que nous défendons à la situation des assurés et des pensionnés de Mayotte ? Ce n'est pas souhaitable car les paramètres de cette réforme ne correspondent pas à la situation que vivent là-bas les assurés aussi bien que les pensionnés. [...] Le projet, tel que*

*nous le défendons ne serait pas bon s'il était appliqué à Mayotte.* » Par conséquent, le ministre indique que les dispositions de la réforme n'ont pas vocation à s'appliquer au département de Mayotte. Les auteurs de cette saisine s'interrogent par conséquent sur la véritable nature des dispositions applicables uniquement à Mayotte qui ont été rajoutées par amendement lors de la première lecture devant le Sénat.

Il est aussi rappelé que l'adoption d'un amendement dont les conséquences financières sur les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et leurs satellites seraient nulles ou d'une trop faible ampleur, et n'a par conséquent pas sa place dans une LFSS. Ni la Constitution, ni la LOLFSS ne fixent de seuil au-delà duquel l'incidence sur l'équilibre financier de la sécurité sociale est avérée, mais un ordre de grandeur de quelques centaines de millions d'euros – au bénéfice ou au détriment des régimes – semble se dégager de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En l'espèce, l'ordre de grandeur **des articles 19 et 20** ont été évalués selon le rapport de la Commission mixte paritaire (CMP) « *entre 10 et 20 millions d'euros à l'horizon 2030* ». Ces sommes semblent en-deçà de votre jurisprudence. Ces articles appellent donc votre censure par leur trop faible incidence financière.

Il convient également de souligner que la LFSS ne porte que sur les organismes gestionnaires des allocations de base des branches maladie, famille, accidents du travail-maladies professionnelles, vieillesse et autonomie. Sont donc irrecevables les prestations servies par l'Etat ou encore les dispositifs relevant des collectivités territoriales. Ainsi, la revalorisation de l'allocation spéciale pour les personnes âgées fait office de cavalier social, tout comme l'accès aux régimes de prestations complémentaires pour les personnes visées à **l'article 29**. Ces articles appellent donc votre censure par leur nature étrangère à la portée d'un texte de financement rectificatif de la sécurité sociale.

\*\*\*

Outre les aspects liés à la forme de ces dispositions, les auteurs de cette saisine sont attachés à pouvoir présenter des disparités quant au fond de ces dispositions.

Afin de mieux appréhender les propos du ministre cité précédemment, ainsi que la situation spécifique à Mayotte, il revient d'explicitier brièvement l'historique de ce territoire. Mayotte est une île située dans le canal du Mozambique. Elle est devenue française en 1841. Au gré de la vie républicaine française, Mayotte a elle-aussi connu des évolutions institutionnelles. Par deux référendums, en 1974 et 1976, Mayotte confirme son statut de territoire ultramarin français, à l'inverse des trois autres îles de l'archipel qui deviennent indépendantes. Par un nouveau référendum en 2009, Mayotte devient département et région d'outre-mer à assemblée délibérante unique. Enfin, en 2014, Mayotte acquiert le statut européen de région ultrapériphérique. C'est par une loi organique du 4 août 2009 que les conséquences du vote sont effectuées par la transformation du statut de collectivité en département, qui sera effectif en 2011.

Suite à l'évolution institutionnelle de Mayotte, une évolution de son régime de sécurité sociale a également eu lieu. En 1977, en conséquence à l'indépendance des Comores et à la loi du 24 décembre 1976 relative à Mayotte proclamant le maintien de Mayotte dans la République française, est créée la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte (CPS) par un arrêté préfectoral. En 1987, le régime de retraite des salariés du secteur privé et des salariés de droit privé du secteur public de Mayotte, qui est différent du régime métropolitain, a été instauré par un décret du 16 mars 1987, soit 57 ans après la mise en place du premier régime de retraite obligatoire en France en 1930. En 1996, la CPS devient un organisme de droit privé en changeant de gouvernance par l'ordonnance du 20 décembre 1996. Quittant l'autorité du préfet, elle est dotée de nouvelles missions dont la gestion du régime d'assurance maladie-maternité. En 2004, la CPS devient la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM). Par la LFSS du 22 décembre 2014, la gestion des prestations familiales est confiée à la CSSM à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. La CSSM devient alors l'unique organisme de sécurité sociale de Mayotte. Elle est sous la tutelle de ses quatre caisses nationales. L'article 32 de ce texte prévoit d'ailleurs l'obligation d'intégration de Mayotte dans les comptes nationaux. La CSSM doit décliner les politiques de celles-ci à travers des contrats pluriannuels de gestion découlant des conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'Etat.

Mayotte est ainsi devenue le 101<sup>ème</sup> département français et cette transformation aura des conséquences fortes. Elle n'est donc plus régie par les dispositions de l'article 74 de la Constitution qui reconnaissent la notion de spécialité législative, mais par l'article 73 qui énonce dans son 1<sup>er</sup> alinéa que « ***Dans les départements et les régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*** »

Ainsi, dès la départementalisation actée à Mayotte, les lois et règlements de la République s'appliquent à ce département.

Néanmoins, dans un rapport d'information sur les perspectives de départementalisation de Mayotte en date du 18 février 2009, le législateur s'interrogeait déjà sur la manière d'opérer la transition vers un département, notamment concernant les règles de protection sociale : « ***Afin de préparer la départementalisation sur le plan administratif et d'éviter que la gratuité des soins n'attire davantage d'immigrés en situation irrégulière à Mayotte, un véritable régime d'assurance maladie y a été mis en place en 2005 et les personnes handicapées y bénéficient, depuis l'an dernier, d'un statut protecteur inspiré des règles en vigueur en métropole. Par ailleurs, depuis 2006, l'âge de départ à la retraite est progressivement relevé pour atteindre 60 ans en 2010. En revanche, les prestations sociales existant à Mayotte continuent à différer sensiblement de celles de la métropole et de l'île presque voisine de La Réunion : certaines d'entre elles, comme le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation parent isolé (API) n'existent pas encore, tandis que d'autres, comme l'aide personnalisée au logement (APL) ou l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), existent mais ouvrent des droits bien moindres qu'en métropole. Le cas des allocations familiales témoigne toutefois, là encore, d'une évolution vers le droit commun : ces prestations, qui étaient plafonnées à trois enfants jusqu'en 2005, sont désormais versées pour chaque enfant scolarisé, sans limitation – ce qui représente***

*un progrès matériel important pour de nombreuses familles, compte tenu du taux de fécondité à Mayotte. Pour éviter de déstabiliser l'économie et la société mahoraise, vos rapporteurs préconisent toutefois, dans ce domaine, de ne procéder à un rapprochement avec le droit commun qu'avec prudence et progressivité, selon des modalités sur lesquelles ils reviendront ultérieurement. »*

Ainsi le législateur entendait adapter les dispositions de protection sociale pour éviter de déstabiliser l'économie et la société mahoraise. Il est de droit selon l'article 73 de la Constitution. En effet, quant à l'objet, la nature et la portée de ces mesures d'adaptation, ainsi qu'à la situation particulière qui les justifiaient, « *c'était au législateur qu'il revenait de les définir, sous le contrôle du juge au cas par cas, s'il était saisi* » selon le Professeur Guy Carcassonne.

Il en résulte la mise en place d'une convergence des droits sociaux à Mayotte vers le régime général avec un alignement prévu en 2032 pour le plafond de sécurité sociale et en 2036 pour les taux de cotisation.

Aujourd'hui, en 2023, plus de dix ans après la départementalisation de Mayotte, les auteurs de cette saisine vous appellent à déclarer contraires à la Constitution les dispositions du présent texte concernant Mayotte pour **rupture d'égalité**.

Actuellement, la CSSM n'est pas autonome et est sous la tutelle des caisses nationales. Or, l'application du régime national (métropole et autres DOM) à Mayotte n'est effectuée que par voie de décret ou d'ordonnance. Le législateur ne peut plus définir l'objet, la nature ou la portée des mesures d'adaptation. Il existe des blocages trop grands entre la volonté du législateur d'intégrer le régime mahorais au régime national et la réalité. Le décret du 26 août 2005 portant coordination entre les régimes de sécurité sociale en vigueur dans les départements métropolitains ou d'outre-mer et les régimes de sécurité sociale en vigueur à Mayotte n'a toujours pas été abrogé. La conservation d'un tel décret sous-entend qu'il existe par conséquent toujours un régime mahorais de sécurité sociale distinct des autres départements. Dans le même sens, le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) reconnaît toujours une convention bilatérale de sécurité sociale entre la France et Mayotte, à l'instar de l'Argentine ou encore du Canada. Mayotte est l'unique département français dans cette situation, créant de fait une rupture d'égalité avec les autres départements.

Il est déterminant pour les auteurs de cette saisine de démontrer que le but recherché en 2009 de protéger l'économie mahoraise n'existe plus en 2023 et lèse gravement les droits des Mahorais. En effet, le risque pour les entreprises de Mayotte en raison d'un alignement des cotisations sociales est vide de sens. Dans le régime général, les cotisations patronales ont diminué en France métropolitaine alors qu'elles ont été maintenues à des taux élevés à Mayotte (9,90% pour l'assurance vieillesse à Mayotte en 2023 contre 8,55% en France métropolitaine) et que le SMIC est toujours à un montant inférieur à Mayotte.

Ce qui justifiait une adaptation en faveur des Mahorais est au contraire devenu un poids pour ces derniers. Concernant les retraites, les âges de départ à la retraite évoluent progressivement à 62 et 67 ans et compte tenu de l'espérance de vie très basse dans le département (74,7 ans pour les hommes et 77,9 ans pour les femmes à Mayotte contre 79,4 ans pour les hommes et 85,3 ans pour les femmes en métropole), il est plus que nécessaire que les Mahorais aient accès aux mêmes droits sociaux que n'importe quel autre citoyen français.

Année de naissance	Âge minimal de la retraite à Mayotte	Âge minimal de la retraite en métropole (avec la réforme)
1955	60 ans	62 ans
1956	60 ans et 4 mois	62 ans
1957	60 ans et 8 mois	62 ans
1958	61 ans	62 ans
1959	61 ans et 4 mois	62 ans
1960	61 ans et 8 mois	62 ans
1961	62 ans	62 ans et 3 mois
1962	62 ans	62 ans et 6 mois
1963	62 ans	62 ans et 9 mois
1964	62 ans	63 ans
1965	62 ans	63 ans et 3 mois
1966	62 ans	63 ans et 6 mois
1967	62 ans	63 ans et 9 mois
A partir de 1968	62 ans	64 ans

*Tableau comparatif concernant l'âge minimal de la retraite à Mayotte et en métropole*

Année de naissance	Retraite à taux plein à Mayotte	Retraite à taux plein en métropole (avec la réforme)
1955	65 ans	65 et 6 mois
1956	65 ans et 4 mois	65 et 6 mois
1957	65 ans et 8 mois	65 et 6 mois
1958	66 ans	65 et 9 mois
1959	66 ans et 4 mois	65 et 9 mois
1960	66 ans et 8 mois	65 et 9 mois
1961	67 ans	66 ans/66 ans et 3 mois
1962	67 ans	66 ans et 3 mois
1963	67 ans	66 ans et 6 mois
1964	67 ans	66 ans et 9 mois
A partir de 1965	67 ans	67 ans

*Tableau comparatif concernant la retraite à taux plein à Mayotte et en métropole*

Il est rappelé que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72-3 de la Constitution dispose que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.* » Ce principe d'égalité avait notamment été respecté pour la mise en place d'imposition à Mayotte, qui n'avait alors pas connu de convergence en la matière.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de cette saisine demandent que les dispositions spécifiques à Mayotte, qui continuent d'inscrire ce département dans le dérogatoire malgré un besoin vital et des justifications qui ne s'expliquent plus, soient frappés d'inconstitutionnalité pour **rupture**

**d'égalité.** Le Conseil constitutionnel par une décision n°2010-1 QPC avait déjà démontré sa faculté à frapper d'inconstitutionnalité des dispositions concernant la cristallisation des pensions. Cette inconstitutionnalité avait permis au législateur de prendre de nouvelles dispositions pour empêcher l'application d'anciennes dispositions encore plus inégalitaires.

Également, et de manière plus particulière concernant **l'article 20** qui revalorise l'allocation spéciale pour personnes âgées, à ne pas confondre avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), ou minimum vieillesse, qui n'existe pas à Mayotte, sa censure est appelée pour rupture d'égalité. Ces deux ASPA ont des terminologies différentes, néanmoins, elles possèdent un lien étroit. En effet, un décret du 22 septembre 2016 précise que le montant de l'ASPA Mahoraise est portée par étapes à 50% de l'ASPA métropolitaine. En 2020, pour prétendre à une ASPA, un mahorais vivant seul ne doit pas dépasser 5 209,20 € de ressources annuelles (8 464,02 € pour un couple). De ce fait, il peut prétendre à un montant maximum fixé à 434,10 € par mois, ce qui représente deux fois moins que celle perçue dans le reste du pays (868,20 €). Compte-tenu du coût de la vie supérieur à la métropole, il est demandé la suppression de cet article. Pour mémoire, l'Etat prend en compte la cherté de la vie dans les rémunérations en Outre-mer. La mise en place, dans les années cinquante, des compléments de rémunérations dans la fonction publique de l'État outre-mer répondait à plusieurs objectifs. Tout d'abord, ces compléments visaient à compenser une certaine dureté des conditions de vie outre-mer. Les infrastructures scolaires, sanitaires, routières étaient très insuffisantes. En outre, ces compléments de rémunérations se justifiaient par un différentiel de prix important entre la métropole et l'outre-mer, trouvant sa source dans le coût du transport et la concurrence limitée par l'étroitesse du marché. En l'espèce à Mayotte, l'association Familles rurales estime en 2018 que le panier alimentaire moyen est 73% plus cher qu'en métropole.

Concernant **l'article 29** qui vise à affilier les médecins, chirurgiens-dentistes, sage-femmes, auxiliaires médicaux et directeurs de laboratoires privés d'analyse médicale résidant à Mayotte au régime de prestations complémentaires de vieillesse en vigueur en métropole, sa censure est également appelée pour rupture d'égalité. Outre les aspects abordés précédemment, il ne paraît pas justifié qu'un seul pan de la société professionnelle puisse bénéficier des prestations complémentaires existantes en métropole sans que les autres professions libérales et les salariés de droit privé ou public ne puissent se voir attribuer les mêmes droits.

Il est rappelé que l'ordonnance du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte prévoit déjà la mise en œuvre des régimes complémentaires de retraite Agirc-Arcco et Ircantec sur ce territoire. Or, depuis cette date, cette ordonnance n'est toujours pas appliquée. Les députées et députés signataires des présentes observations vous invitent donc à rappeler au Gouvernement, dans la poursuite de l'objectif de respect du principe d'égalité, la nécessité qu'il mette pleinement en œuvre les dispositions de cette ordonnance dans les meilleurs délais.

Signataires :

Charles de Courson ; Estelle Youssouffa ; Bertrand Pancher ; Jean-Félix Acquaviva ; Nathalie Bassire ; Jean-Louis Bricout ; Michel Castellani ; Paul-André Colombani ; Stéphane Lenormand ; Paul Molac ; Laurent Panifous ; Benjamin Saint-Huile ; Olivier Serva ; David Taupiac.



**Conseil Constitutionnel**

2 rue Montpensier

75001 - PARIS

Paris, le 27 mars 2023

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

A l'issue de l'examen par le Parlement du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, vous avez été saisi d'un recours (de plusieurs recours) sur ce texte, qui programme une nouvelle réforme des retraites.

L'ensemble des organisations syndicales et de jeunesse réunies en intersyndicale depuis de nombreux mois, conteste cette réforme. Une mobilisation sociale massive est engagée depuis le 19 janvier. De puissantes manifestations ont été organisées, réunissant à chaque fois des millions de personnes pour exprimer le rejet de ces mesures. Depuis deux mois, des millions de salariés, jeunes, retraités expriment avec force et dignité leur refus d'un recul de l'âge légal à 64 ans et d'un allongement des trimestres de cotisation.

Ce mouvement social fait la démonstration par les grèves dans tous les secteurs professionnels toujours mobilisés et les manifestations dans les grandes villes du pays comme dans les plus petites, que cette réforme des retraites est brutale, injuste et injustifiée pour l'ensemble du monde du travail.

En soutien à ce mouvement social, toutes les études d'opinion montrent que la population, et tout particulièrement les actifs, sont très largement opposés à ce projet de réforme. Cette opposition est l'expression d'une prise de conscience de la grande fragilité du projet par sa justification et ses motivations et de son injustice. Une pétition en ligne intersyndicale a également recueilli plus d'un million de signatures. Vous êtes par ailleurs saisi d'une proposition de référendum d'initiative partagé sur l'âge légal de départ à la retraite.

A l'issue d'un parcours parlementaire chaotique, au cours duquel le gouvernement a utilisé tous les outils constitutionnels à sa disposition permettant de limiter l'exercice démocratique (débat contraint dans la durée par l'article 47-1, vote bloqué au Sénat par l'utilisation de l'article 44-3 et enfin, adoption sans vote par l'article 49-3), nous souhaitons vous soumettre des argumentaires explicitant les raisons pour lesquelles nous considérons que cette loi devrait être déclarée contraire à la Constitution. Nous ne doutons pas que vous y porterez toute l'attention nécessaire. Il en va de la confiance que nos concitoyens peuvent encore avoir dans les institutions de la République.

Nos organisations sont profondément attachées aux valeurs démocratiques et aux principes de la République. Loin de s'opposer, la démocratie représentative et la démocratie sociale peuvent et doivent se compléter pour mieux prendre en compte les aspirations de nos concitoyens.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, l'expression de notre plus haute considération.

**Laurent BERGER**  
Secrétaire général de la CFDT



**Philippe MARTINEZ**  
Secrétaire général de la CGT



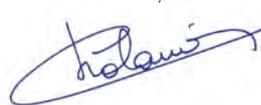
**Frédéric SOUILLOT**  
Secrétaire général de FO



**François HOMMERIL**  
Président de la CFE-CGC



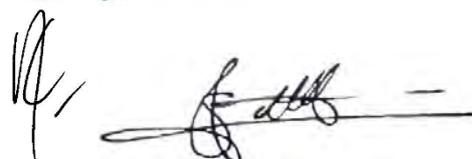
**Cyril CHABANIER,**  
Président de la CFTC



**Laurent ESCURE,**  
Secrétaire général de l'UNSA



**Simon DUTEIL et Murielle GUILBERT,**  
Co-délégués généraux de Solidaires



**Benoît TESTE**  
Secrétaire général de la FSU



**Imane OUELHADJ,**  
Présidente de l'UNEF



**Etienne MATIGNON,**  
Président de la FAGE



**Colin CHAMPION,**  
Président de La Voie lycéenne,



**Louri CHRETIENNE**  
Présidente de la FIDL



**Charlotte MOISAN**  
Secrétaire générale MNL





## **Affaire n°2023-849 DC**

### **Contribution extérieure**

#### **Contribution de la CFDT**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Des députés et des sénateurs ont, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, soumis à votre examen la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 aux fins de déclarer ses dispositions contraires à la Constitution.

Ils dénoncent notamment l'utilisation de l'article 47, alinéa 1 de la Constitution et font valoir qu'il a été porté une atteinte excessive aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Pour la CFDT, plusieurs dispositions de cette loi portent en particulier une atteinte disproportionnée à plusieurs droits garantis aux travailleurs par la Constitution. Non seulement cette loi contrevient à la garantie des droits et au principe d'égalité, elle est également frappée d'incompétence négative du législateur.

#### **I. Sur le report de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite**

##### **1.1. Sur la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789**

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société sans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

Le Conseil constitutionnel a considéré, à partir de cet article, que si le législateur peut modifier des textes antérieurs, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations (décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, décision n°2019-812 QPC du 15 novembre 2019).

Les dispositions législatives aujourd'hui en vigueur permettent aux personnes nées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1955 de partir à la retraite à partir de 62 ans (article L.161-17-2 du Code de la sécurité sociale).

L'article 10 fixe l'âge légal d'ouverture de droit à une retraite à 64 ans pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968. Cet âge légal de départ évoluera à raison de 3 mois par génération pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1961.

Ainsi, les personnes nées entre le 1<sup>er</sup> septembre 1961 et le 31 décembre 1961 ne pourront pas partir à la retraite avant 62 ans et 3 mois. Les assurés nés en 1962 ne pourront partir à la retraite qu'à partir de 62 ans et 6 mois ; ceux nés en 1963, à partir de 62 ans et 9 mois ; ceux nés en 1964, à partir de 63 ans ; et ainsi de suite jusqu'à atteindre 64 ans. Ces dispositions s'appliquent aux retraites prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Aussi, les premières personnes concernées sont celles qui auraient pu partir à la retraite à 62 ans à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023, et qui vont devoir travailler trois mois de plus. Pour les assurés qui avaient prévu de partir à la retraite à 62 ans en 2024, il leur faudra travailler six mois de plus, et ainsi de suite.

Or, les départs à la retraite se préparent et s'organisent. D'ailleurs, certains dispositifs permettent aux salariés de quitter leur entreprise progressivement ou avant leur départ effectif à la retraite. C'est pourquoi de nombreux salariés ne sont déjà plus dans l'entreprise depuis plusieurs mois, voire depuis plusieurs années, avant la liquidation de leur retraite.

Il s'agit notamment de dispositifs d'entreprise pour accompagner les salariés dans leur transition de l'emploi vers la retraite. Parmi ceux-ci, divers congés de fin de carrière permettent aux salariés de cesser leur activité plus tôt. Par exemple, l'usage du compte épargne-temps et des congés payés offre la possibilité d'anticiper de quelques mois le départ en retraite. De même, des dispositifs de « préretraite » permettent à certains salariés une cessation de leur activité professionnelle plusieurs mois, voire plusieurs années, avant leur départ à la retraite.

Or, le report de l'âge légal, qui intervient brutalement et à un horizon proche (moins de 6 mois entre la date la plus proche de la promulgation de la loi et ses premiers effets au 1<sup>er</sup> septembre 2023), entraîne des difficultés pour les salariés et entreprises concernées. En effet, d'une part, les salariés pourraient devoir réintégrer l'entreprise pour le temps restant à travailler avant le nouvel âge de départ applicable. D'autre part, les entreprises devront financer la rémunération du salarié et les cotisations y afférentes sur cette période.

Ces salariés et leurs entreprises se sont pourtant organisés en fonction des attentes légitimes qu'ils avaient concernant le moment de leur départ à la retraite.

S'il peut être loisible au législateur de reporter l'âge légal, il ne saurait le faire dans des délais tels que les travailleurs et les travailleuses trouveraient ainsi remis en cause les attentes qu'ils tiraient légitimement des dispositions légales concernant l'ouverture des droits à la retraite.

La situation financière du système de retraite ne justifie nullement de modifier l'âge légal de départ dans des délais si courts. Le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) de septembre 2022, sur lequel le Gouvernement s'appuie pour légitimer sa réforme indique lui-même que les dépenses de retraites sont plutôt stables dans les années à venir. Il affirme ainsi que ses « *résultats [...] ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite* ». Concernant le solde, l'hypothèse

retenue par le gouvernement montre un besoin de financement d'environ 0,5 point de PIB à moyen terme et sans dérive excessive à long terme<sup>1</sup>.

Cette situation diffère de celles précédentes des deux dernières réformes des retraites en 2010 et en 2014 avec des besoins de financement plus importants et une perspective de dégradation sévère à long terme<sup>2</sup>.

En réalité, le législateur a souhaité prévoir l'application de la mesure d'allongement de l'âge légal de départ dès 2023 pour tenter de justifier son usage d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale comme véhicule législatif pour la réforme des retraites.

Rien dans la situation financière du système de retraite ne vient justifier une telle précipitation qui entraîne une insécurité juridique majeure pour les travailleurs et les travailleuses, ainsi que pour les entreprises. Il n'y a donc pas de motif d'intérêt général qui justifie de porter atteinte à la confiance légitime que les citoyens peuvent avoir dans les règles régissant les départs en retraite, moins de six mois avant leur départ possible à la retraite.

L'article 10 de la loi devra donc être censuré au motif qu'il méconnaît l'article 16 de la Déclaration de 1789.

### **1.2. Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité**

Le recul de l'âge d'ouverture des droits prévu à l'article 10 a pour effet de contraindre les assurés qui justifient de la durée d'assurance requise pour le taux plein avant 64 ans à devoir continuer de travailler et donc de cotiser jusqu'à cet âge.

Ainsi, à la différence de ceux qui justifient de cette durée après l'âge d'ouverture des droits :

- Ils n'ont pas la liberté de partir avant la durée d'assurance requise ;
- Ils n'ont pas non plus la liberté de partir avec une retraite dite « à taux plein » dès lorsqu'ils justifient de la durée d'assurance requise ;
- Enfin, ils doivent continuer à travailler au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein sans que cette période de travail supplémentaire soit soutenue par une surcote (puisque la surcote n'est accessible qu'une fois atteint l'âge d'ouverture des droits, y compris dans le cadre d'un départ anticipé pour carrière longue).

Ainsi donc, à situation égale – c'est-à-dire avec une même durée d'assurance – il y a une différence de traitement selon l'âge auquel l'assuré justifie d'une telle durée.

---

<sup>1</sup> <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-12/1%20Compl%C3%A9ments%20COR%20demand%C3%A9s%20par%20le%20CSR.pdf> p.7, en convention EPR, courbe orange (croissance à 1% et taux de chômage à 4,5%)

<sup>2</sup> Rapport du COR d'avril 2010, p.9: <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1709.pdf>  
Rapport du COR de 2013, p. 85: <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1993.pdf>

Cela est déjà théoriquement possible avec un âge d'ouverture des droits à 62 ans. Seulement, l'environnement sociologique et juridique ayant changé depuis 2010 (date du dernier report de l'âge d'ouverture des droits), cela concerne en fait un nombre infime de personnes.

En effet, les générations qui aujourd'hui partent en retraite sont entrées plus tardivement sur le marché du travail, du fait essentiellement de la démocratisation des études : « L'étirement de ce moment transitoire qu'est la jeunesse, parcours d'acquisition progressive de l'autonomie, correspond à un allongement de la durée de la formation initiale qui se traduit dans une élévation du niveau des connaissances et des diplômes obtenus (de 16 ans pour les générations nées au début des années 1930, l'âge moyen de fin d'études atteint 21 ans pour celles nées après 1975) (source : avis du CESE, « Les jeunes et l'avenir du travail », mars 2019).

Ensuite, la réforme des retraites de 2014 allonge progressivement la durée d'assurance requise pour le taux plein jusqu'à 172 trimestres (soit 43 ans, à partir de la génération 1973).

Ces deux phénomènes ont pour conséquence que l'âge moyen de départ en retraite est désormais supérieur à 62 ans, si bien que la rupture d'égalité que pourrait constituer l'âge d'ouverture des droits est ici davantage théorique que réelle. En effet, à partir des générations 1973, la part des assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans, et donc justifiant potentiellement de la durée d'assurance requise pour le taux plein avant 62 ans, sera minime (cf. tableau 1 ci-dessous).

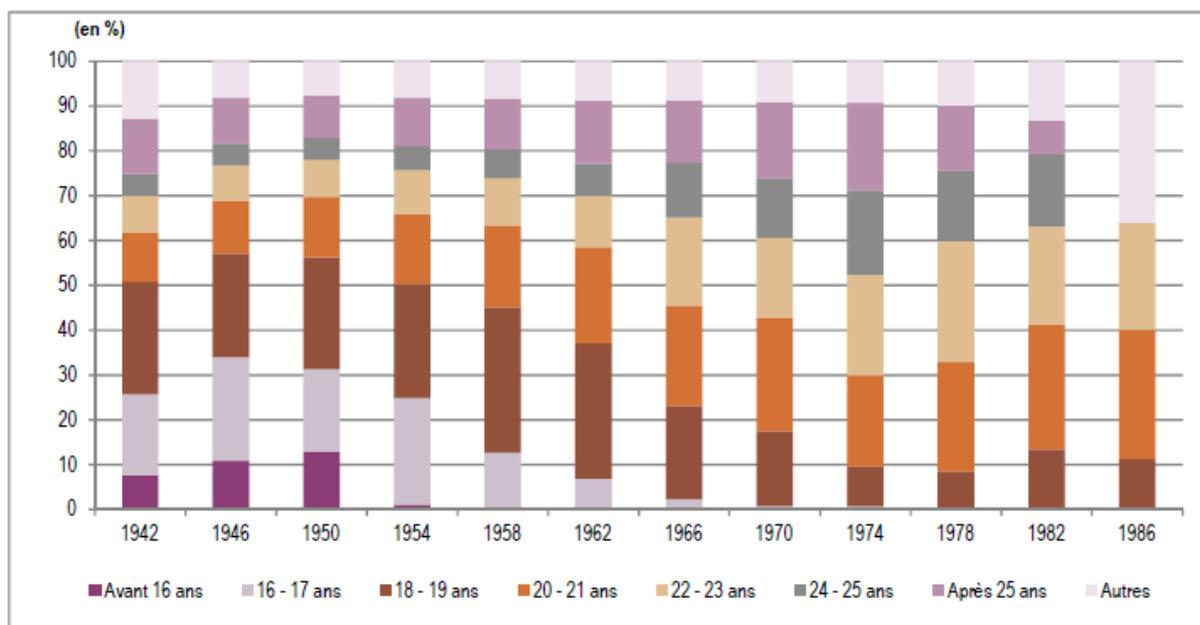
Il en va autrement avec un recul de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans. En effet, toute une partie des assurés atteindrait la durée requise pour le taux plein avant le nouvel âge légal. Compte tenu de la durée d'assurance requise pour le taux plein à l'issue de la pleine montée en charge de la réforme (172 trimestres, soit 43 années, à partir de la génération 1965), les assurés concernés seraient ceux ayant commencé à travailler avant 21 ans. Pour les générations suivant la génération 1968 (celles pleinement concernées par le décalage à 64 ans), ils constituent *a minima* de 30 à 40 % des assurés (cf. tableau 1).

Les dispositions de l'article 10 relatives au report de l'âge d'ouverture des droits devront donc être censurées en ce qu'elles méconnaissent le principe d'égalité.

### **Tableau 1**

#### **Age de première validation d'une année complète par génération**

Source : Drees, Dossiers Solidarité et santé n°60, Les Droits à la retraite acquis en début de carrière, janvier 2015, p. 11



**Note** • La catégorie « autres » regroupe les individus retrouvés par les caisses de retraite, mais ne validant jamais quatre trimestres une même année, ainsi que ceux n'ayant pas été retrouvés par les caisses participant à l'EIC 2009.

**Champ** • Individus faisant partie de l'échantillon EIC 2009.

**Sources** • EIC 2009, DREES.

*Nota : le document de la Drees présente un graphique équivalent à celui ci-dessus mais portant sur l'âge de première validation d'un trimestre par génération. Pour les générations postérieures à 1968, la part des assurés justifiant d'un premier trimestre avant 21 ans est comprise entre 55% et 70%.*

## II. Sur la retraite anticipée pour carrière longue

### - Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

Un dispositif de retraite anticipée pour carrière longue permet de tempérer les effets de l'âge d'ouverture des droits. Il comprend néanmoins deux limites :

- Les conditions de durée cotisée requises pour la retraite anticipée pour carrière longue (prise en compte des trimestres cotisés et réputés cotisés) sont plus restrictives que celles pour la durée d'assurance requise pour le taux plein (prise en compte des trimestres cotisés et assimilés). En conséquence, le dispositif ne permet pas à un assuré de partir en retraite dès lors qu'il justifie de la durée d'assurance requise pour le taux plein ;
- A l'instar de l'âge d'ouverture des droits, l'âge ou les âges d'anticipations agissent comme des paliers qui empêchent le départ en retraite quand bien même l'assuré valide les conditions de durée requise.

Ces limites peuvent être levées si le dispositif défini par le pouvoir réglementaire prend en compte l'environnement juridique (la durée d'assurance requise pour le taux plein) et les réalités sociologiques des générations concernées.

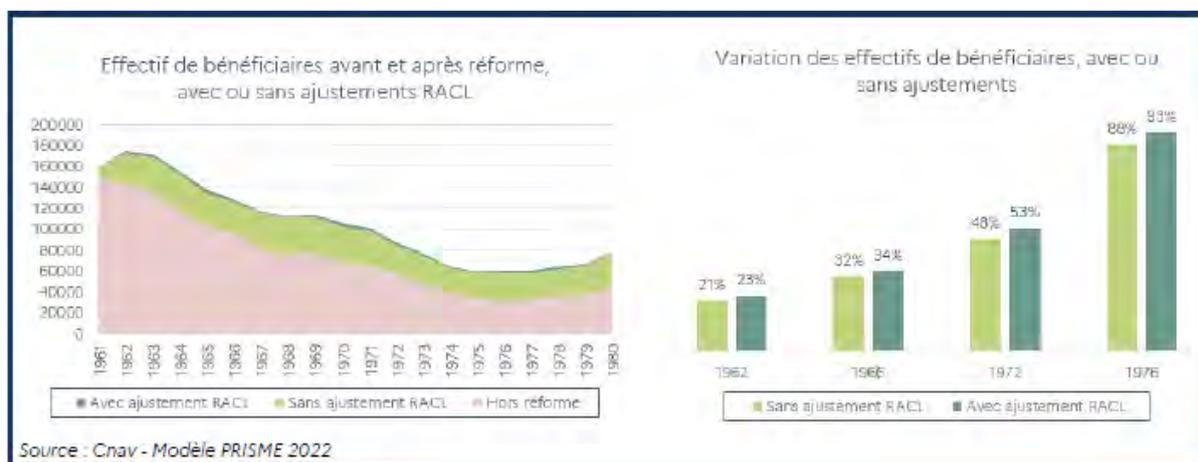
C'est ce que fait le dispositif actuel avec des âges anticipés suffisamment bas (58 et 60 ans), si bien que les assurés justifient globalement de la durée requise au-delà de l'âge d'anticipation.

Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits modifie l'économie générale de la retraite anticipée pour carrière longue. Tout d'abord, il intègre dans le dispositif « carrière longue » des assurés qui jusque-là y échappent (à terme, le dispositif du gouvernement en vient à doubler les effectifs).

**Tableau 2**

**Effet de la mesure de relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite et des ajustements de la retraite anticipée pour carrière longue sur le nombre de bénéficiaires du dispositif**

Source : Etude d'impact



Ensuite, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits implique aussi un relèvement des anticipations. C'est d'ailleurs ce que donne à voir la communication gouvernementale sur ce sujet, notamment l'étude d'impact, seul élément tangible à disposition, car l'annexe financière est silencieuse sur ce point.

Ainsi donc, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits et des anticipations possibles réactivent l'effet pallier où un assuré peut se retrouver à justifier de la durée cotisée requise avant l'âge. Dans ce cas figure, la durée cotisée effective par tel ou tel assuré et selon sa situation, pourra être supérieure à la durée cotisée requise.

Votre Conseil a considéré à plusieurs reprises que le législateur doit déterminer avec une précision suffisante les conditions dans lesquelles est mis en œuvre la règle qu'il vient de poser. Il lui incombe notamment d'assortir un dispositif mettant en œuvre un principe constitutionnel des garanties légales suffisantes.

Or, le **dispositif créé par l'article 11 manque de précisions pour éviter ces effets de pallier pouvant conduire à des ruptures d'égalités**. Les dispositions législatives ainsi adoptées, par leur indétermination, permettent une application de la loi contraire au principe d'égalité. Elles devront être censurées sur ce motif.

**III. Sur la retraite anticipée pour carrière longue et les points acquis au titre du C2P**

**- Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité**

Aujourd'hui, les points acquis au titre du compte personnel de prévention (C2P) peuvent être convertis en trimestre de majoration de durée d'assurance. Ils peuvent également être considérés comme des trimestres réputés cotisés dans le cadre de la retraite anticipée pour carrière longue (art. L. 351-6-1 CSS).

L'article 11, alinéa 9, dispose que la « *condition d'âge [64 ans] est abaissée (...) d'une durée ne pouvant excéder deux ans pour les assurés mentionnés à l'article L. 351-6-1* ». En conséquence, en vertu de cette disposition, les trimestres acquis au titre du C2P ne permettent pas un départ anticipé avant 62 ans.

Le texte de loi ne fixe pas les anticipations possibles au titre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.

Toutefois, en limitant à deux ans le droit à départ anticipé pour les assurés mentionnés à l'article L. 351-6-1 CSS, la loi crée une rupture d'égalité entre les assurés pouvant prétendre à un départ anticipé pour carrière longue avant 62 ans et ceux le pouvant après 62 ans. En effet, les premiers seraient empêchés d'utiliser les trimestres acquis au titre du C2P comme trimestres réputés cotisés.

En cela, elles contreviennent au principe d'égalité garanti par la Constitution. Ces dispositions seront donc censurées sur ce fondement.



## **Porte étroite sur la réforme des retraites devant le Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel a été saisi du PLFSS rectificatif par 3 saisines différentes : une de la première ministre, qui ne développe cependant aucun argument, une de députés du RN et une de députés de la NUPES.

Le Conseil constitutionnel a un mois pour se prononcer. Les organisations syndicales peuvent faire des observations ("porte étroite") auprès du Conseil constitutionnel pour apporter leur point de vue.

La NUPES a développé de nombreux arguments assez complets, qu'il est possible de reprendre en intégralité dans une porte étroite. Ceci étant cela serait fastidieux et assez peu utile, il est aussi possible de simplement se reporter à leurs arguments (notamment juridiques) et concentrer la porte étroite syndicale sur les arguments (notamment syndicaux) qui semblent les plus importants.

Il semblerait important dans une porte étroite des syndicats d'insister sur **l'absence totale de concertation avec les organisations syndicales** à toutes les étapes de la procédure d'adoption de la loi, qui va dans le sens d'un déni de démocratie.

### **Un détournement de procédure (notamment atteinte à la sincérité des débats)**

L'utilisation du PLFSS, et des délais exceptionnels qui y sont rattachés (article 47-1 de la Constitution), comme moyen de réforme des retraites est contestable à plusieurs titres.

L'objet d'une telle loi est de traduire strictement les conséquences financières des lois pour l'année en cours. Or les mesures envisagées ici vont bien au-delà de la seule traduction financière ; elles relèvent de dispositions sociales -comme en témoigne notamment la présence de "cavaliers sociaux" (cf. plus bas) - qui auraient dû être discutées dans le cadre d'une loi ordinaire puis traduites par un PLFSS ou PLRFSS.

Dès lors, le choix d'y recourir ne s'est donc pas tant fait pour l'objet des dispositions (mesures liées au budget de la sécurité sociale) que pour la procédure accélérée qu'elle offre (art. 47-1 al. 2 de la Constitution).

Or, l'existence d'une procédure d'examen accélérée se justifie par le caractère d'urgence que revêt une loi de finance rectificative pour budget de la sécurité sociale pour l'année en cours. Toutefois, la loi envisagée ici n'aura que peu, voir aucun, impact sur le budget de la sécurité sociale pour 2023.

Appuyer la question d'un détournement de procédure paraît d'autant plus important que si son recours était validé en l'état, rien n'empêcherait un recours identique à l'avenir sur toute mesure sociale ayant des conséquences, de près ou de loin, pour le budget de la sécurité sociale et permettrait un contournement systématique du débat parlementaire.

**Lien avec RIP.** Le détournement de procédure semble par ailleurs flagrant quand on se pose la question de l'articulation du recours au PLRFSS et du RIP (référendum d'initiative partagée). En effet, le PLRFSS a pour objet strict d'adapter des mesures d'ordre budgétaire de l'année en cours. Or, la mise en œuvre de la procédure de RIP suspendrait la procédure législative pendant au moins 15 mois, ce qui empêcherait qu'elle ne prenne potentiellement effet avant 2024. De deux choses l'une :

- soit le Conseil constitutionnel estime qu'il n'est pas possible de faire un RIP sur une PLRFSS compte tenu des impératifs de délai, ce qui signifie qu'il n'était pas possible de faire passer une réforme des retraites par PLRFSS, puisqu'une réforme des retraites rentre clairement dans la liste des sujets sur lesquels un RIP est possible ;
- soit le Conseil constitutionnel valide la possibilité de faire un RIP, mais alors cela perturbe également le recours à un PLRFSS sur le budget 2023 puisque cela repousse l'adoption éventuelle de la loi à 2024.

A noter qu'il reste aussi possible que Macron passe en force et arrive à promulguer le PLRFSS avant que le Conseil constitutionnel ne se prononce sur le RIP. Alors il se pourrait que le Conseil constitutionnel considère qu'il n'est plus possible de faire un RIP, en raison de la promulgation de la loi.

### **Le cavaliers sociaux**

Les cavaliers sociaux sont des dispositions qui ne relèvent pas du champ des LFSS, et encore moins des LFRSS, dans la mesure où ils ont un impact financier inexistant sur les comptes de la sécurité sociale pour l'année 2023.

La difficulté est que, pour certains des cavaliers sociaux en tout cas, ils auraient pour objet de corriger certains éléments ou d'atténuer la violence de la réforme. Demander la censure des cavaliers sociaux, c'est donc prendre le risque que le Conseil retire de ce projet de loi des mesures venant atténuer la gravité du projet de réforme.

Il est toutefois possible de soutenir que les cavaliers sociaux critiqués sont indétachables de l'ensemble du texte, et que la censure des cavaliers sociaux entraîne de droit la censure de l'ensemble du texte. Cependant, il est peu probable que le Conseil constitutionnel suive ce raisonnement.

**Il faut donc trancher la question de savoir si la porte étroite syndicale devrait demander la censure des cavaliers sociaux et, par voie de conséquence, de l'ensemble de la réforme, si oui, desquels. Sachant, encore une fois, que la saisine de la Nupes sur laquelle se prononcera le Conseil a demandé la censure de certains cavaliers sociaux entraînant la censure de la loi. C'est donc juste une question politique puisqu'en termes de stratégie juridique les dés sont jetés puisque la Nupes a saisi le Conseil de ces questions.**

Quels sont les potentiels cavaliers sociaux :

- index sénior (*attaqué par la Nupes*), et notamment la suppression de la question de l'emploi des séniors de la GPEC

- validation des périodes passées 10 ans avant la titularisation dans un emploi classé dans ces catégories et ces services (*attaqué par la Nupes*)
- les deux fonds de prévention de l'usure professionnelle (*attaqué par la Nupes*)
- création de visites médicales pour les salarié.es exposé.es à 3 facteurs de risque professionnelles entre leur 60ème et 61ème anniversaire (*attaqué par la Nupes*)
- CDI sénior
- conditions du passage à temps partiel ou temps réduit pour les séniors.

En tout état de cause, la présence de tels cavaliers sociaux montre bien que la réforme des retraites suppose une procédure législative ordinaire et non un PLRFSS.

Il paraît important **d'attaquer surtout le CDI sénior qui n'apporte rien aux salarié.es et permet des exonérations pour les employeurs et une mise à la retraite d'office. Et les conditions de passage à temps partiel ou temps réduit pour les séniors, car elles sont défavorables aux salariés. Or, ces dispositions ne sont pas contestées par la NUPES. les autres dispositions n'apportant pas grand chose mais n'enlèvent rien : elles pourraient être passées sous silence.**

### **La violation des principes constitutionnels**

Au-delà des questions procédurales, le projet de réforme des retraites contient plusieurs dispositions qui semblent contraires à différents principes constitutionnels. Il est toutefois peu probable que le Conseil censure le projet de réforme sur ces points.

**Il faudrait voir politiquement sur quels principes contester cette loi, et sur quels arguments appuyer.**

- **Alinéa 11 de la Constitution de 1946 : droit à la protection sociale** (*développé par la Nupes*). Mais aussi droit à la santé, droit au repos et aux loisirs qui ne sont pas évoqués dans la saisine de la Nupes.
- **Alinéa 3 de la Constitution de 1946 : égalité femme / homme** (*développé par la Nupes*) : le projet de réforme pénalise largement les femmes.
- **Article 6 DDHC : égalité devant la loi** : à développer peut-être globalement puisqu'il existe des régimes différents selon l'âge de naissance (*développé par la Nupes sur les carrières longues*), et précisément sur les questions de la mise à la retraite d'office pour les CDI sénior (70 ans pour un CDI classique / à l'âge de taux plein pour un CDI sénior).
- **Article 1er de la Constitution : la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale** (*développé par la Nupes*) : la réforme augmente le chômage et la précarité.
- **Charte de l'environnement** : ce point n'est pas développé par les saisines, mais dans une porte étroite syndicale il est possible de choisir de faire un lien entre réforme des retraites et environnement.

- **Alinéa 6 de la Constitution de 1946 : droit à la participation des travailleur.euses** : cela n'a aucune chance d'aboutir juridiquement mais ça pourrait être un choix de le développer dans le corps de la porte étroite en plus de l'intro, pour insister sur le mépris du gouvernement à l'égard des organisations syndicales, tant sur la concertation que sur la répression des manifestations éventuellement.
- **Article 16 DDHC : séparation des pouvoirs** : sur les menaces de dissolution du Président face au Parlement, et l'implication trop forte du gouvernement sur la procédure parlementaire. A développer peut-être dans la partie sur le détournement de procédure.

## ANNEXE

### **Plan détaillé avec les arguments de la saisine du groupe NUPES :**

#### **I. Les problèmes de procédure**

1. les détournement de procédure
  - choix du PLFRSS comme véhicule législatif : impossible car la réforme n'aura pas ou peu de conséquences sur le budget 2023, qui est le domaine stricte des LFRSS
  - délais restreints de 47-1 de la Constitution : ne sont pas applicables à toutes les LFSS, absence d'urgence
  - application cumulée des dispositions permettant de limiter le droit d'amendement du Parlement
2. le caractère insincère de l'information transmise au Parlement
  - lacunes de l'annexe 2
  - double décompte du surplus de recettes généré par la réforme
  - absence de transmission d'annexes exigées
3. les cavaliers sociaux
  - index sénior
  - validation des périodes passées 10 ans avant la titularisation dans un emploi classé dans ces catégories et ces services
  - les deux fonds de prévention de l'usure professionnelle
  - création de visites médicales pour les salarié.es exposé.es à 3 facteurs de risque professionnelles entre leur 60ème et 61ème anniversaire

#### **II. Les atteintes aux principes constitutionnels**

1. alinéa 11 : droit à la protection sociale : discussion sur les différences de durée de vie à la retraite selon les générations, selon le niveau de vie, régime différent selon l'année de naissance pour les carrières longues
2. alinéa 3 : égalité femme / homme : femmes sont plus touchées par la réforme

3. article 1er de la Constitution : la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale : la réforme augmente le chômage et la précarité

### **III. Les règles de procédure parlementaire**

1. tirage au sort non pondéré pour arrêter la motion référendaire mise aux voix
2. accumulations d'entraves aux prérogatives du Parlement
  - recours au PLRFSS
  - procédure ad hoc pour choix de la motion référendaire
  - délais dérogatoires de 47-1
  - déclarations mensongères du gouvernement (obligation de recourir aux délais restreints, revalorisation des pensions à 1200 euros, limitation des durées de cotisation à 44 ans
  - transmission au sénat d'un texte contenant l'article 2 rétabli
  - 49a13

**Argumentaire déposé par la Confédération Force ouvrière  
concernant  
la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023**

1. La loi n° 2022-1616 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 a été promulguée le 23 décembre 2022 (*JORF*, n° 298, 24 décembre 2022, texte n° 1). Seulement un mois plus tard, le 23 janvier 2023, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023. L'objet principal de ce projet de loi est de réformer de manière substantielle les régimes de retraite :
  - supprimer certains régimes spéciaux de retraite (article 1<sup>er</sup> du projet déposé le 23 janvier 2023) ;
  - reculer l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans à 64 ans et accélérer le calendrier de relèvement de la durée d'assurance déjà fixée à 43 annuités (article 7 du projet) ;
  - fixer le régime des départs anticipés pour carrière longue, pour retraite progressive et pour des raisons liées à l'état de santé, au handicap ou à l'incapacité permanente des assurés (article 8 du projet) ;
  - fixer les conditions d'accès à un départ à la retraite à 62 ans pour les personnes usées par le travail (article 9 du projet) ;
  - revaloriser le montant de la pension minimale pour les salariés ayant effectué une carrière complètement cotisée sur la base d'un revenu égal au montant du SMIC (article 10 du projet) ;
  - fixer les conditions de prise en compte au titre de la durée d'assurance de certains stages de formation professionnelle (article 11 du projet) ;
  - créer une assurance vieillesse des aidants dite « AVA » (article 12 du projet) ;

- modifier les dispositifs de transition entre la période d'activité et la période de retraite (article 13 du projet).
2. Le PLFRSS est venu en séance publique à l'Assemblée nationale le lundi 6 février 2023. A peine une dizaine de jours plus tard, le vendredi 17 février 2023, la discussion en séance publique a été interrompue alors que seulement deux articles du PLFRSS avaient été examinés. L'Assemblée nationale n'a donc pas été en mesure de se prononcer sur l'ensemble du texte qui lui avait été soumis. Dans le cadre de la navette parlementaire, le PLFRSS a été transmis au Sénat.
  3. Le PLFRSS est venu en séance publique au Sénat le jeudi 2 mars 2023. Seulement 9 jours plus tard, le samedi 11 mars 2023, le Sénat a adopté le PLFRSS par 195 voix « pour » et 112 voix « contre ».
  4. Le lundi 13 mars 2023, une commission mixte paritaire (CMP) a été convoquée. Réunie le mercredi 15 mars 2023, la CMP est parvenue à élaborer un texte que le Sénat a adopté le jeudi 16 mars 2023 au matin par 193 voix « pour » et 114 voix « contre ». Le jeudi 16 mars 2023 dans l'après-midi, la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le vote du PLFRSS. L'Assemblée nationale n'a donc pas été en mesure de se prononcer sur l'ensemble du texte qui lui avait été soumis. Le vendredi 17 mars, deux motions de censure ont été déposées. Le lundi 20 mars, aucune motion de censure n'a été votée par la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. En conséquence, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le texte a été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.
  5. **C'est dans ce contexte que le Conseil constitutionnel peut être saisi sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.**

## A TITRE LIMINAIRE

6. En raison des liens récents entretenus par un membre du Conseil constitutionnel avec les membres du Gouvernement actuel, il sera demandé au membre concerné de ne pas siéger dans le cadre de la présente affaire.
7. En principe, aux termes de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

*« **Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue** équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, **par un tribunal indépendant et impartial**, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».*

8. L'on sait qu' « en principe une procédure devant une Cour constitutionnelle n'échappe pas au domaine de l'article 6 paragraphe 1 [de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales] », notamment lorsqu'il est question d'un litige relatif au versement d'une pension de retraite (**arrêt de la Cour EDH, Grande Chambre, 16 septembre 1996, Süßmann contre Allemagne, req. n° 20024/92, points 39 et 42**). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est bien établie sur ce point (cf. également **arrêt de la Cour EDH, 24 juin 1993, Schuler-Zraggen contre Suisse, req. n° 14518/89** – **arrêt de la Cour EDH, 24 août 1993, Massa contre Italie, req. n° 14399/88**).

9. En outre, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 (*JORF*, 9 novembre 1958) :

*« Avant d'entrer en fonction, les membres nommés du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République.*

***Ils jurent** de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, **de les exercer en toute impartialité** dans le respect de la Constitution et de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil.*

*Acte est dressé de la prestation de serment ».*

10. Comme l'a résumé le professeur Natalie Fricero dans les *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* (n° 40, juin 2013, consultable sur Internet) :

**« La mise en œuvre de l'impartialité s'impose au Conseil constitutionnel indépendamment de l'épineuse question de sa nature juridique exacte : la Cour européenne des droits de l'homme soumet aux exigences du procès équitable tous les organes qui disent le droit de manière déterminante pour une contestation portant sur un droit ou une obligation civile ou sur le bien-fondé d'une accusation pénale, quelle qu'en soit la dénomination nationale, ce qui englobe sans contestation le contentieux constitutionnel ».**

11. En l'espèce, un membre du Conseil constitutionnel a entretenu des liens récents avec plusieurs membres du Gouvernement, en tant que membre d'un même Gouvernement. Il s'agit de Mme la conseillère Jacqueline Gourault, ancienne ministre (de 2017 à 2022), nommée en qualité de membre du Conseil constitutionnel le 1<sup>er</sup> mars 2022 par décret du Président de la République.

12. Mme la conseillère Gourault a été nommée en qualité de membre du Gouvernement par le Président de la République le 21 juin 2017. Mme la conseillère Gourault a appartenu au même Gouvernement que plusieurs membres du Gouvernement actuel, à savoir notamment :

- Mme Elisabeth Borne, actuellement Première ministre ;
- M. Olivier Dussopt, actuellement ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion ;
- M. Franck Riester, actuellement ministre chargé des Relations avec le Parlement ;
- M. Olivier Véran, actuellement porte-parole du Gouvernement.

Il a été mis fin aux fonctions ministérielles de Mme Gourault par le Président de la République par décret du 5 mars 2022 (*JORF*, n° 55, 6 mars 2022, texte n° 1), car Mme Gourault avait été nommée le 1<sup>er</sup> mars 2022 en qualité de membre du Conseil constitutionnel par le Président de la République lui-même. Dans ces conditions, l'impartialité objective de Mme la conseillère Gourault n'est pas assurée dans le cadre du contrôle de constitutionnalité d'une loi aussi importante que la LFRSS. D'autant plus que

Mme la conseillère Gourault a défendu la nécessité de réformer les régimes de retraite lorsqu'elle était membre du Gouvernement entre 2017 et 2022.

- 13.** En conséquence, en raison des liens récents entretenus par un membre du Conseil constitutionnel avec plusieurs membres du Gouvernement actuel, dont Mme la Première ministre et M. le ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion, il est demandé au membre concerné de ne pas siéger dans le cadre de la présente affaire.

## **DISCUSSION**

14. Quatre motifs justifient que la LFRSS pour 2023 soit déclarée contraire à la Constitution :

- I) **L'utilisation d'une LFRSS pour réformer les régimes de retraite**
- II) **Le caractère fictivement rectificatif du PLFRSS déposé un mois après la promulgation de la LFSS pour 2023**
- III) **Le détournement d'une LFRSS pour contourner les droits que la Constitution garantit**
- IV) **Le manquement à l'exigence de clarté et de sincérité du débat affectant la LFRSS pour 2023**

\* \* \*

### **I) L'utilisation d'une LFRSS pour réformer les régimes de retraite est contraire à la Constitution**

15. La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a pour objet de réformer les régimes de retraite, alors que tel n'est pas en principe l'objectif d'une telle loi, ce qui méconnaît l'article 34 de la Constitution et les dispositions de la loi organique relatives aux lois de financement de la sécurité sociale codifiées au Code de la sécurité sociale.

16. En principe, aux termes de l'article 34 de la Constitution :

*« La loi détermine les principes fondamentaux :*

*(...)*

*- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.*

*(...)*

*Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».*

Il résulte de ces dispositions une distinction entre, d'une part, les lois ordinaires qui ont pour objet le droit du travail, le droit syndical et la sécurité sociale et, d'autre part, les lois de financement de la sécurité sociale.

17. Aux termes de l'article LO111-3 du Code de la sécurité sociale :

*« Ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale :*

*1° La loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;*

*2° La loi de financement rectificative de la sécurité sociale ;*

*3° La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ».*

18. Aux termes de l'article LO111-3-1 du Code de la sécurité sociale :

*« La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend un article liminaire et trois parties :*

*1° Une première partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;*

*2° Une deuxième partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;*

*3° Une troisième partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ».*

19. Les auteurs de l'ouvrage *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* qualifient de « cavalier budgétaire » encourant la censure les dispositions d'une loi de finances étrangères à l'objet des lois de finances (20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2022, p. 384). Les « cavaliers budgétaires » des lois de finances ont comme équivalent dans les lois de financement de la sécurité sociale les « cavaliers sociaux » (Jean-François Calmette, « Les cavaliers sociaux dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2005, n° 61, p. 171).

20. L'on sait qu'est un « cavalier social » une disposition qui « *n'affecte pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale* » (**décision du Conseil constitutionnel, 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, déc. n° 2001-453 DC, considérants 76 et 77**).

21. En l'espèce, les dispositions de la LFRSS pour 2023 ne sont pas dépourvues de tout lien avec le financement de la sécurité sociale, mais ces dispositions portent avant tout sur les principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale. Elles devaient donc faire l'objet d'une loi ordinaire et non d'une loi de financement de la sécurité sociale. Autrement dit, la LFRSS pour 2023 peut être qualifié, dans sa globalité, de « cavalier social ».

22. En outre, depuis la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale (*JORF*, n° 46, 22 février 1996), jamais une réforme globale des régimes de retraite n'a été adoptée par le biais d'une telle loi, que ce soit une loi de financement de l'année ou une loi de financement rectificative. Les réformes de 2003 et 2014 ont respectivement fait l'objet de la loi ordinaire n° 2003-775 du 21 août 2003 et de la loi ordinaire n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

**23.** Ainsi, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a pour objet de réformer les régimes de retraite, alors que tel n'est pas en principe l'objectif d'une telle loi, ce qui méconnaît l'article 34 de la Constitution et les dispositions de la loi organique relatives aux lois de financement de la sécurité sociale codifiées au Code de la sécurité sociale.

**24.** Les dispositions de la LFRSS pour 2023 liées à la réforme des régimes de retraite sont contraires à la Constitution. Tel est particulièrement le cas de :

- l'article 1<sup>er</sup> tendant à supprimer certains régimes spéciaux de retraite ;
- l'article 7 tendant à reculer l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans à 64 ans ;
- l'article 8 tendant à fixer le régime concernant les départs anticipés pour carrière longue, pour retraite progressive et pour des raisons liées à l'état de santé, au handicap ou à l'incapacité permanente des assurés ;
- l'article 9 tendant à fixer les conditions d'accès à un départ à la retraite à 62 ans pour les personnes usées par le travail ;
- l'article 10 tendant à revaloriser le montant de la pension minimale pour les salariés ayant effectué une carrière complètement cotisée sur la base d'un revenu égal au montant du SMIC ;
- l'article 11 tendant à fixer les conditions de prise en compte au titre de la durée d'assurance de certains stages de la formation professionnelle ;
- l'article 12 tendant à créer une assurance vieillesse des aidants (AVA) ;
- l'article 13 tendant à modifier les dispositifs de transition entre la période d'activité et la période de retraite.

**25.** Tel est également le cas des dispositions de l'article 2 de la LFRSS pour 2023 relatives aux indicateurs relatifs à l'amélioration de l'emploi des seniors, les dispositions de l'article 2 étant inséparables des autres dispositions ayant pour objet de réformer les régimes de retraite. En outre, les dispositions de l'article 2 n'affectant pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, elles sont, par elles-mêmes, un cavalier social.

**26. En conséquence, la LFRSS pour 2023 est vouée à la censure du Conseil constitutionnel.**

\* \* \*

**II) Le caractère fictivement rectificatif du PLFRSS déposé un mois après la promulgation de la LFSS pour 2023 est contraire à la Constitution**

**27.** La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale un mois, jour pour jour, après la promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, ce qui méconnaît les dispositions de la loi organique relatives aux lois de financement de la sécurité sociale codifiées au Code de la sécurité sociale.

**28.** En principe, aux termes de l'article LO111-3 du Code de la sécurité sociale :

*« Ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale :*

*1° La loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;*

*2° La loi de financement rectificative de la sécurité sociale ;*

*3° La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ».*

**29.** Aux termes de l'article LO111-3-11 du Code de la sécurité sociale :

*« La loi de financement rectificative :*

*1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;*

*2° Rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;*

*3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit ».*

**30.** L'on sait que le Conseil constitutionnel censure toute disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale qui « *n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale* » de l'année considérée (**décision du Conseil constitutionnel, 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, déc. n° 2000-437 DC, considérant 52**).

**31.** Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il suffit qu'une disposition d'une LFSS ait « *un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* » pour qu'elle soit considérée comme ne trouvant pas sa

place dans une LFSS. Tel a été le cas d'une disposition concernant la règle de « limite d'âge » de certains agents publics, ce qui concerne le régime de mise à la retraite de ces agents (décision du Conseil constitutionnel, 11 décembre 2008, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, déc. n° 2008-571 DC, considérant 25).

**32.** En l'espèce, la LFRSS pour 2023, dont le projet a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un mois après la promulgation de la LFSS pour 2023, ne rectifie pas réellement cette dernière. Elle n'a qu'un effet trop indirect sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale de l'année 2023.

D'une part, d'après l'avis rendu par le Haut conseil des finances publiques le 18 janvier 2023 : « *La réforme des retraites aurait en 2023 un impact négligeable sur le ratio de dette. Ce n'est qu'au-delà que cet impact deviendrait significatif* » (point 67 de l'avis).

D'autre part, les dotations et objectifs de dépenses des branches et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires ne sont pas réellement rectifiés par la LFRSS pour 2023 par rapport à la LFSS pour 2023, contrairement aux exigences de l'article LO111-3-11 du Code de la sécurité sociale.

**33.** En effet, le titre IV de la LFRSS pour 2023 concerne, comme son intitulé l'indique, « *les dotations et objectifs de dépenses des branches et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires* ». Le tableau ci-après montre bien que les dotations et objectifs de dépenses des branches et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires ne sont pas réellement rectifiés par la LFRSS pour 2023 par rapport à la LFSS pour 2023, ce qui est contraire aux dispositions de l'article LO111-3-11 du Code de la sécurité sociale.

<b>Dotations et objectifs</b>	<b>LFSS pour 2023</b>	<b>LFRSS pour 2023</b>	<b>Rectification (LFRSS/LFSS)</b>
Objectifs de dépenses de la branche Maladie, maternité, invalidité et décès	238,3 milliards € (article 104)	238,4 milliards € (article 14)	<b><u>+ 0,04%</u></b>
Objectif national de dépenses d'assurance de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs	244,1 milliards € (article 106)	244,1 milliards € (article 15)	<b><u>Aucune</u></b>
Objectifs de dépenses de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles	14,8 milliards € (article 110)	14,8 milliards € (article 16)	<b><u>Aucune</u></b>
Objectifs de dépenses de la branche Famille de la sécurité sociale	55,3 milliards € (article 114)	55,3 milliards € (article 17)	<b><u>Aucune</u></b>
Objectifs de dépenses de la branche Autonomie de la sécurité sociale	37,4 milliards € (article 115)	37,5 milliards € (article 18)	<b><u>+ 0,27%</u></b>
Prévisions de charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale	19,3 milliards € (article 116)	19,3 milliards € (article 19)	<b><u>Aucune</u></b>
Objectifs de dépenses de la branche Vieillesse de la sécurité sociale	273,3 milliards € (article 113)	273,7 milliards € (article 20)	<b><u>+ 0,15%</u></b>

**34.** En particulier, l'article 7 de la LFRSS pour 2023, qui a pour objet de reculer l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans à 64 ans, n'aura pas réellement d'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale de l'année 2023. D'ailleurs, les termes de l'article 7 prévoient pour la complète entrée en vigueur de ces dispositions, soit l'édiction d'un décret en Conseil d'Etat (voir la ligne n° 108 de l'article), soit une date ultérieure au 31 décembre 2023 (voir la ligne n° 185 de l'article).

**35.** Ainsi, la LFRSS pour 2023 méconnaît les articles LO111-3 et LO111-3-11 du Code de la sécurité sociale. **En conséquence, la LFRSS pour 2023 est vouée à la censure du Conseil constitutionnel.**

\* \* \*

**III) Le détournement d'une LFRSS pour contourner les droits que la Constitution garantit est contraire à la Constitution**

36. La LFRSS pour 2023 a été détournée pour contourner plusieurs principes et droits que la Constitution garantit.

37. En principe, 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 ».**

38. Aux termes de l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946 :

**« Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».**

39. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution :

**« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».**

40. Aux termes de l'article 3 de la Constitution :

**« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».**

41. Aux termes de l'article 24 de la Constitution :

**« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ».**

42. Aux termes de l'article 44 de la Constitution :

**« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.**

*Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.*

*Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».*

**43. Les pouvoirs conférés dans le cadre de la procédure de la LFRSS ont été détournés afin de méconnaître les articles 1<sup>er</sup>, 3, 24 et 44 de la Constitution, l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946 et l'article 6 de la Déclaration de 1789.**

44. D'une part, aux termes de l'article 47-1 de la Constitution :

*« Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.*

*Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.*

*Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.*

*Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28 ».*

45. D'autre part, aux termes de l'article LO111-7 du Code de la sécurité sociale :

*« L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

*Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.*

*Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.*

*Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.*

*Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.*

*Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure accélérée dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ».*

**46. Il résulte de ces dispositions constitutionnelles et organiques des délais très contraints qui, s'ils sont justifiés dans le cadre de l'adoption d'un projet de LFSS ayant nécessairement et réellement pour objet d'adopter ou de rectifier la LFSS de l'année, n'ont pas en principe pour simple utilité de réformer les régimes de retraite, sauf à commettre des détournements de pouvoir et de procédure.**

47. Les détournements de pouvoir et de procédure sont, à l'origine, issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat désormais aussi ancienne que solidement établie.

48. En premier lieu, le détournement de pouvoir correspond à la situation où l'acte juridique est pris dans un intérêt public, mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs ont été accordés à l'auteur de l'acte. Autrement dit, il y a dans le cas du détournement de pouvoir

une incohérence entre l'acte et les pouvoirs. Pour reprendre les termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'autorité ne peut pas avoir « *ainsi usé des pouvoirs (...) qui lui appartenaient (...) pour un objet autre que celui à raison desquels ils lui étaient conférés* » (**arrêt du Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, *Pariset*, req. n° 47544, *Rec.*, p. 934**).

49. En second lieu, le détournement de procédure consiste à recourir à une procédure réservée par la loi en vue d'un objectif autre que celui que la loi poursuit, dans le but de contourner des formalités ou de supprimer des garanties. Ainsi, une autorité publique ne peut pas utiliser la procédure de réquisition de marchandises en vue de sanctionner une entreprise qui a enfreint la législation économique, dans le but de contourner les formalités et supprimer les garanties de la procédure de sanction (**arrêt du Conseil d'Etat, Section, 21 février 1947, *Sieur Guillemet*, req. n° 78389, *Rec.*, p. 66**).

50. L'on sait que le Conseil constitutionnel n'a jamais exclu, par principe, de constater un détournement de pouvoir ou de procédure à l'occasion de son contrôle de constitutionnalité lorsqu'un tel grief est soulevé devant lui (voir par exemple la **décision du Conseil constitutionnel, 27 juillet 1995, *Loi relevant de 18,60 % à 20,60 % le taux normal de la TVA à compter du 1<sup>er</sup> août 1995*, déc. n° 95-365 DC, considérants 2 à 6**). A une occasion, le Conseil constitutionnel a fait droit au moyen tiré du détournement de procédure (**décision du Conseil constitutionnel, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, déc. n° 93-325 DC, considérants 112 à 114**).

51. En outre, alors qu'il était saisi d'un moyen tiré du détournement de procédure, le Conseil constitutionnel a dit pour droit :

*« 4. Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ;*

*5. Considérant que cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits »* (**décision du Conseil constitutionnel, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, déc. n° 2012-662 DC, considérants 2 à 6**).

52. En l'espèce, l'application de l'article 47-1 de la Constitution a considérablement réduit le délai de discussion du texte litigieux à 50 jours, navette parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat comprise.
53. Mais ce n'est pas tout, car en raison de ce délai très contraint et réduit, jamais la LFRSS pour 2023 n'a été votée par l'Assemblée nationale. Sur les deux articles discutés en séance publique, l'un a fait l'objet d'un vote favorable, l'article 1<sup>er</sup>, un autre en revanche a fait l'objet d'un vote défavorable à une large majorité, l'article 2. Les 18 autres articles n'ont fait l'objet d'aucun vote, voire d'aucune discussion en séance publique à l'Assemblée nationale.
54. En réalité, c'est précisément pour ces raisons que la procédure de la LFRSS a été utilisée et finalement détournée :
- réduire directement l'expression de la volonté générale par les représentants de la Nation souveraine ;
  - réduire indirectement l'expression de la contestation sociale dans la rue et le dialogue avec les délégués des travailleurs.
55. Ainsi, les pouvoirs conférés dans le cadre de la procédure de la LFRSS ont été détournés afin de méconnaître les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 24 de la Constitution, l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946 et l'article 6 de la Déclaration de 1789. **En conséquence, la LFRSS pour 2023 est vouée à la censure du Conseil constitutionnel.**
56. L'affaire est d'une importance toute particulière. Comme l'a souligné un juriste constitutionnaliste :
- « Dans sa décision du 3 juillet 1986, le Conseil précise bien que cette utilisation [de l'article 47-1] se justifie, car il s'agit de « mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ». À défaut, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, que de telles dispositions ne s'appliquaient pas aux lois de règlement qui ne revêtent aucun caractère urgent. Or c'est là que le bât blesse. Si la réforme des retraites n'est pas votée en mars, mais en juin, il n'y a péril ni pour les comptes sociaux ni pour l'avenir des retraites. Quelle que soit la position de chacun sur cette réforme, nous ne sommes pas sur cette échelle de temps. Or, une telle disposition peut conduire à ce que la réforme ne soit adoptée par aucune chambre avant la lecture définitive et ne soit vraiment examinée dans son entier qu'au moment de la Commission mixte paritaire. **Si d'aventure le texte devait être validé dans ces conditions, très défavorables au Parlement, cela voudrait dire qu'il y a un blanc sein du Conseil à l'usage de cette procédure sur toutes les***

***futures lois sociales*** » (Benjamin Morel, « Constitution et pouvoirs publics – 3 questions à Benjamin Morel », *JCP G*, n° 4, 30 janvier 2023, p. 146).

\* \* \*

#### **IV) Le manquement à l'exigence de clarté et de sincérité du débat affectant la LFRSS pour 2023**

57. La procédure d'adoption de la LFSS pour 2023 n'a pas respecté l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

58. En principe, l'on sait que :

*« 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". Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants". **Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire** » (décision du Conseil constitutionnel, 20 décembre 2019, déc. n° 2019-795 DC, considérants 2 à 11).*

59. En l'espèce, le débat parlementaire n'a manifestement pas été clair et sincère eu égard à ce qu'implique une réforme aussi importante que celle concernant les régimes de retraite. En effet, l'Assemblée nationale n'a pas pu examiner en séance publique l'ensemble des articles du PLFRSS pour 2023. Le PLFRSS est venu en séance publique à l'Assemblée nationale le lundi 6 février 2023. A peine une dizaine de jours plus tard, le vendredi 17 février 2023, la discussion en séance publique a été interrompue alors que seulement deux articles du PLFRSS avaient été examinés. Témoin également d'un manque de transparence l'absence de communication de l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le PLFRSS.

60. Ainsi, la procédure d'adoption de la LFRSS pour 2023 n'a pas respecté l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire. **En conséquence, la LFRSS pour 2023 est vouée à la censure du Conseil constitutionnel.**

\* \* \*

**61. Pour l'ensemble de ces motifs, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 est contraire à la Constitution.**



Affaire 2023 – 849 DC

23/03/2023

## Contribution extérieure de la CFE-CGC à l'attention du Conseil Constitutionnel

### **Argumentaire concernant la Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (LFRSS 2023) démontrant son incompatibilité avec le respect du droit légal à l'information des assurés et avec le respect du droit pour de nombreux assurés à liquider leur retraite dans les nouvelles conditions légales à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023**

#### **Introduction**

1. L'objet de cette note est d'analyser que le changement des conditions de départ en retraite combiné à une entrée en application très rapide tels que décrits dans la LFRSS 2023 :
  - a. va rendre inopérant le droit à l'information des assurés prescrit par l'article L161-17 du Code de la Sécurité Sociale pour un très grand nombre d'assurés à la veille d'envisager la liquidation de leur retraite.
  - b. ne respecte pas le droit de nombreux assurés à liquider leur retraite dans les nouvelles conditions légales à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023.
2. L'argumentaire développé ci-dessous est basé sur l'analyse d'articles du Code de la sécurité sociale. Des arguments complémentaires similaires pourraient être issus de l'analyse des textes régissant les retraites des agents des fonctions publiques (Code des pensions civiles et militaires de retraite...).

#### **A titre liminaire**

3. L'article L161-17 du Code de la sécurité sociale prescrit un droit à l'information des assurés leur permettant d'évaluer leurs droits à pension pour décider de leur date de départ en retraite et pouvoir déposer leur demande de liquidation de manière éclairée. Ci-après deux extraits explicites de cet article:
  - a. I. Les assurés bénéficient gratuitement d'un droit à l'information sur le système de retraite par répartition
  - b. III. Toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires. Les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans ces régimes. L'assuré bénéficie d'un service en ligne lui donnant accès à tout moment à son relevé actualisé, l'informant sur les régimes dont il relève et lui permettant de réaliser certaines démarches administratives et d'échanger avec les régimes concernés des documents dématérialisés.
4. Ce droit se doit d'être respecté même en cas d'une réforme dont le calendrier de déploiement doit alors intégrer la capacité à le préserver, ce d'autant plus qu'un changement de règles lié à une réforme remet nécessairement en cause des éléments d'information antérieurs ayant pu orienter le choix de la date de départ en retraite de nombreux assurés.

#### **Discussion**

5. La LFRSS 2023 va impacter fortement les conditions de départ en retraite des assurés nés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1961 qui sont actuellement éligibles à liquider leur retraite à compter

du 1<sup>er</sup> septembre 2023 et de ceux nés postérieurement à cette date éligibles aux conditions de départ anticipé.

6. L'article 7 modifie l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite (art L161-17-2 du code de la Sécurité Sociale) en mentionnant que cet âge sera fixé par décret pour les assurés nés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1961, de manière croissante, à raison de 3 mois par génération. Il augmente également d'un trimestre la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite (art L161-17-3 du code de la Sécurité Sociale) en la faisant notamment passer de 168 à 169 trimestres pour les assurés nés entre le 1<sup>er</sup> septembre 1961 et le 31 décembre 1962. Il indique également (point XXV B) que la plupart des dispositions de cet article 7 s'appliquent aux pensions prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023.
7. La LFRSS 2023 précise également que plusieurs thématiques ayant un impact sur la constitution des droits seront fixées par décret, notamment :
  - a. Les conditions d'annulation de la pension ou demande de pension pour les personnes ayant demandé leur pension avant l'entrée en vigueur de la loi et dont la pension entre en jouissance après le 31 août 2013 (art 7 point XXII)
  - b. Les cas de départs anticipés pour inaptitude, incapacité permanente (art 8)
  - c. La revalorisation des petites retraites (art 10)
  - d. Les périodes de stage dont les cotisations sociales ont été prises en charge par l'Etat (art 11)
  - e. Des dispositions concernant les parents d'enfants malades ou en situation de handicap – aidants de personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie (art 12)
  - f. Les mesures visant à faciliter les transitions entre emploi et retraite ( proche aidant, retraite progressive notamment pour la fonction publique, cumul pension activité) (art 13)
8. Le droit à l'information des assurés est rempli via l'utilisation de logiciels de simulation développés et validés sous la responsabilité des différentes caisses de retraite, sous la coordination de l'Union des institutions et services de retraites qui est un groupement d'intérêt public mentionné à l'article L161-17-1 du code de la sécurité sociale.
9. L'évolution induite par les dispositions de la LFRSS 2023 et de ses décrets d'application de l'ensemble de ces logiciels de simulation, qui constitue un système d'information complexe, doit être effectuée avec rigueur et professionnalisme afin de pouvoir délivrer des informations conformes aux évolutions législatives et fiables à tous les assurés. La durée de travail nécessaire pour, à l'issue de la publication de l'ensemble des décrets et décrets en Conseil d'Etat, établir les cahiers des charges, implémenter, tester et valider fonctionnellement ces très nombreuses évolutions tout en assurant la non régression des fonctions non impactées dans les logiciels d'information retraite des différentes caisses concernées est a minima de 6 mois (cf les informations communiquées à des administrateurs des caisses de retraite). Il est en effet indispensable d'aboutir à une validation exhaustive de ces outils d'information retraite avant de les rendre opérationnels et accessibles aux assurés.
10. Il peut donc être affirmé que le droit à l'information des assurés des générations proches de la retraite concernées par les changements de règles sera au plus tôt disponible et accessible fin novembre 2023 en faisant l'hypothèse de la publication du dernier décret / décret en Conseil d'Etat (sur lesquels les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale concernées doivent être préalablement consultés) avant fin avril 2023 et en tenant compte de la période de congés d'été.

11. Des assurés sont éligibles à partir en retraite dans les nouvelles conditions du PLFRSS 2023 dès le 1<sup>er</sup> septembre 2023 (ceux remplissant les conditions de départ anticipé par rapport au nouvel âge légal) ou dès décembre 2023 pour ceux nés en septembre 1961 et souhaitant partir à l'âge légal de départ. Les logiciels de liquidation des pensions devant faire l'objet d'un processus identique d'évolution qui nécessitera la même durée que pour les logiciels d'information retraite, tous ces assurés ne pourront pas liquider leur retraite alors qu'ils sont en droit de le faire. Compte tenu du délai minimum d'instruction des demandes de départ en retraite par les caisses de retraite (au minimum de 3 mois compte tenu du stock important de dossiers en cours de traitement), les assurés devraient donc bénéficier de leur droit à l'information dès mai 2023 avec des logiciels de liquidation opérationnels dès fin août 2023, ce qui est impossible techniquement. Il est incompréhensible que ce point n'ait pas été abordé dans la conception et l'évaluation des impacts du projet de loi. Tous ces assurés pourtant éligibles à partir en retraite en 2023 dans les nouvelles conditions légales devront différer leur départ au-delà de l'année 2023 pour pouvoir utiliser leur droit à l'information mis à jour des nouvelles règles de départ.
12. Cette approche analysant le planning des opérations à réaliser pour déployer une réforme des retraites de façon respectueuse des droits légaux des assurés démontre que les dispositions de la LFRSS 2023 :
  - a. ne sont pas respectueuses du droit légal de nombreux assurés à pouvoir liquider leur retraite dans les nouvelles conditions légales en 2023
  - b. ne sont pas respectueuses du droit légal à l'information retraite
  - c. ne peuvent pas, compte tenu du point a, avoir d'impact financier sur l'exercice 2023
13. Le planning de mise en œuvre très rapide de la LFRSS 2023 (application au 1<sup>er</sup> septembre 2023) pour pouvoir prétendre à un effet financier en 2023 afin de tenter de légitimer l'utilisation de ce véhicule législatif est totalement irréaliste et inapplicable. Le choix d'un PLFRSS visait donc seulement à réduire les débats parlementaires via l'utilisation de l'article 47-1 de la Constitution mais il n'a aucune légitimité à être utilisé, une réforme des retraites nécessitant des délais de mise en application compatibles avec les aspects relatifs à sa mise en œuvre opérationnelle.

### **Conclusion**

14. La LFRSS 2023 enfreint l'application de l'article L161-17 prescrivant un droit à l'information des assurés pendant une durée longue, ce qui voue la LFRSS 2023 à la censure du Conseil constitutionnel.
15. La LFRSS 2023 ne permet pas aux assurés pouvant possiblement faire valoir leurs droits à la retraite dans les nouvelles conditions de le faire entre le 1<sup>er</sup> septembre 2023 et fin 2023, ce qui voue la LFRSS 2023 à la censure du Conseil constitutionnel.

**Pour ces deux motifs, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 est contraire à la Constitution.**



**CONTRIBUTION ET MANIFESTE UNSA AU CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL DENONÇANT ET FONDANT  
L'INCONSTITUTIONNALITE  
DE LA LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SECURITE  
SOCIALE (LFRSS) POUR 2023  
REFORMANT LE REGIME DES RETRAITES  
DES TRAVAILLEURS, SALARIES ET AGENTS**

L'UNSA entend que le Conseil Constitutionnel puisse constater et tirer conséquences, par son contrôle et sa décision, d'atteintes caractérisées à la Constitution, à la Démocratie représentative et participative et aux lois de la République et à la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale.

**I – Un cadre et véhicule juridiques de l'élaboration et de l'adoption de la LFRSS non conformes à la Constitution de 1958**

La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que le Gouvernement a choisi une voie démocratique, un véhicule juridique et une procédure législative inappropriés pour porter réforme des retraites.

L'insertion dans une LFRSS de dispositions aussi importantes que celles apportant une réforme en profondeur du système de retraite n'est pas conforme aux règles régissant les institutions et les dispositions organiques régissant les LFSS et leurs modifications.

**A. – Dénis de la démocratie sociale et du dialogue syndical**

Aux termes de l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946, « ***tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*** ».

L'UNSA, pas plus que les autres organisations syndicales représentatives n'ont été conviées à des concertations sur l'évolution des mesures sociales relative aux retraites, les régimes sociaux afférents et leur financement.

La France est pourtant une *République démocratique et sociale* (article 1 de la Constitution ; à noter que le CESE n'a pas non plus été sollicité pour avis conformément à l'article 69 de la Constitution).

**B. – Une LFRSS est impropre à pouvoir réformer et financer, au regard de la Constitution, le régime de retraites par répartition**

## 1.- LFRSS : un véhicule juridique inapproprié

L'UNSA entend alerter le Conseil Constitutionnel sur le « cavalier législatif », dans le champ du social, que constitue l'utilisation d'une LFRSS pour réformer le régime social des retraites et son financement.

Ce véhicule constitutionnel de l'adoption de cette loi méconnaît l'article 34 de la Constitution et les dispositions de la loi organique relatives aux lois de financement de la sécurité sociale codifiées au code de la sécurité sociale.

L'article 34 même de la Constitution distingue les matières dans lesquelles le Parlement fixe les règles et celles pour lesquelles, il détermine les principes fondamentaux du droit du travail...

Deux textes fondamentaux déterminent pourtant clairement les règles applicables à la présentation, à la discussion et au vote des lois de finances : l'article 47 de la Constitution et la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 qui ont fixé la nature des dispositions pouvant figurer au sein d'une LFSS et une LFRSS (articles L.O. 111-3 a et L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale). C'est un contenu « minimum », mais aussi « maximum » des champs matériels et normatifs s'agissant d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Les lois de finances ont pour objet le *budget de l'État*, c'est-à-dire exclusivement ses ressources et ses charges, pour les différentes branches des régimes sociaux. Une LFRSS et son mode d'adoption ne sauraient ainsi se substituer à une *loi de principes* portant certaines des grandes orientations et politiques sociales de la République et d'une Nation en matière de régimes des retraites des travailleurs, salariés du privé ou agents des trois versants de la Fonction Publique.

Les lois de financement ne relèvent *stricto sensu* que de quatre catégories : la loi de finances initiale, votée avant le début d'un exercice budgétaire ; elle définit le budget initial de l'État (1). Les lois de finances rectificatives qui modifient le budget en cours d'exercice, si le besoin apparaît (2) ; la loi de règlement porte sur un exercice clos (3). Depuis 2023, existe la loi de finances de fin de gestion, qui apporte des ajustements au budget en fin d'exercice (4).

S'agissant des lois de finances et d'erechef, des lois de financement rectificatives, l'article 34 de la Constitution précise que les *orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation*. Elles s'inscrivent dans *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*.

Toute « programmation » relève d'une perspective amont et aval. Or, la LFSS 2023 ne dit rien des régimes de retraites. La LFRSS n'est donc ni le « véhicule » ni le « vecteur » constitutionnels des réformes de fond de droits sociaux fondamentaux.

Le législateur Constitutionnel a bien entendu différencier la loi (dite loi ordinaire) des lois de financement rectificatives. Il ouvre à ces dernières, dans le cadre de règles spéciales de mise en place et d'adoption, plus « opérationnelles » et « exécutives », le bénéfice de délais d'adoption plus souples et de procédures accélérés (dont l'article 49-3).

Dans ces lois de financement de la sécurité sociale, les crédits ne sont pas « normatifs », définitifs et intangibles, mais relèvent d'une programmation annuelle ou pluriannuelle (en l'espèce, 2023-2027).

Si le Législateur Constitutionnel a lui-même différencier ces lois, ce n'était pas pour qu'un Gouvernement modifie et porte atteinte aux règles constitutionnelles par une loi de financement rectificative.

Un dispositif correctif d'un budget et de dépenses, « organique », ne peut pas être le véhicule législatif d'une réforme de droits et principes sociaux fondamentaux. Seule une loi ordinaire peut déterminer les **principes fondamentaux du droit social** (article 34 de la Constitution).

La loi de financement rectificative peut simplement modifier des *prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, (...) des objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, (...) des objectifs nationaux des régimes de base (...) ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi révisée...* Elle rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit (L.O. 111-13-11 du Code de la sécurité sociale), sous le contrôle et la sanction du Conseil Constitutionnel (D.C. 19 décembre 2000, *LFSS 2001*, n° 2008-571, n° 52 ; D.C. 11 décembre 2008, *LFSS 2009*, n° 2008-571, n° 25).

Sont donc « hors sujet » également pour l'UNSA, des dispositions d'une LFRSS à effets trop indirects sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ou à conséquences trop « aléatoires » (s'agissant d'une « limite d'âge » de certains agents publics, pour leur mise à la retraite (D.C. du 11 décembre 2008, n° 2008-571, *préc.*).

Les dotations et objectifs 2022 de dépenses des branches et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires en 2023, ne sont, de surcroît, pas réellement rectifiés par la LFRSS de 2023 par rapport à la LFSS.

Contrairement à l'article L.O. 111-3-11 du Code de la sécurité sociale, la réforme des retraites n'aurait en 2023 qu'un impact négligeable sur le ratio de la dette. Ce n'est qu'au-delà que cet impact deviendrait significatif (cf. Haut Conseil des Finances Publiques, avis, n° 67, 18 janvier 2023).

De même, l'article 7 de la LFRSS pour 2023, qui recule l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans n'aura pas d'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en 2023 (l'article 7 prévoit, soit l'édition d'un décret en Conseil d'État (ligne n° 108), soit la fixation d'une date ultérieure au 31 décembre 2023 (voir ligne n° 185 et projet de loi initial, l'exposé des motifs ; idem : art. 106 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023).

A ce titre toujours, le « CDI seniors » de l'article 2 de la loi n'affectant pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, est à considérer en soi, comme un « cavalier social ». Ce dispositif n'a pas, dans la loi adoptée d'effet établi ou anticipé (ou « indirect ») sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement.

Enfin, aucune dépense pourtant prévisible ne leur est affectée dans la LFRSS 2023. Il apparaîtra donc nécessairement en cours d'année et à l'avenir que des prévisions et des conditions générales de l'équilibre financier des régimes

obligatoires de base de la sécurité sociale devraient pouvoir être mises en cause. Il appartiendra au Gouvernement, une nouvelle fois, de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires (D.C. n° 2022-845 du 20 décembre 2022, *infra*).

Or, le seul constat qu'une LFRSS induise elle-même, de surcroît, de nouveaux ajustements financiers, lui fait encourir de plein droit son inconstitutionnalité.

**Ces positions sont constantes dans les décisions des plus hautes institutions et juridictions.**

***Les lois de financement ne sauraient ainsi en aucun cas se transformer en lois portant diverses mesures d'ordre social. C'est une dénaturation de la Constitution*** (Jacques BARROT, Ministre du Travail, le 24 avril 1996, au moment de la création même des LFSS (TEXTE)).

Ce « cavalier social » était déjà établi, dès lors qu'une mesure qui *n'affecte pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale* » était inclut dans une LFSS (D.C. 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*, n° 2001-453 DC, considérants 76 et 77).

*Un projet de loi de financement de la sécurité sociale n'est pas, en raison des contraintes de temps et de procédure dans lesquelles est enfermé son examen par le Parlement, adapté à la mise en œuvre d'une réforme de fond et de grande ampleur, comme celle qui toucherait aux modalités de financement des établissements de santé* (Conseil d'État, Rapport Public, 30 novembre 2003 (TEXTE); idem : avis du Conseil d'État au Parlement du 1<sup>er</sup> juillet 2021 sur les propositions de lois n° 4111 et n° 4139, en vue de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, (TEXTE)).

Jamais, de fait, une loi de « principes » (« loi ordinaire » de l'article 34) portant les grandes orientations de la République n'a été prise ou réformée par le truchement d'une LFRSS.

C'est d'autant plus vrai que le Président de la République évoquait depuis l'adoption du 20 mars (allocution du 24 mars) la nécessité de passer par une loi ou des négociations collectives interprofessionnelles complémentaires, pour examiner les questions de l'usure et de la pénibilité au travail, questions pourtant de même nature et substance que celles listées et adoptées dans la LFRSS 2023.

*Ces cavaliers législatifs et sociaux* ne manquent pas d'interroger l'UNSA et les organisations syndicales sur l'existence démontrée d'un détournement, par le pouvoir exécutif, des moyens et garanties constitutionnels que lui impose notamment l'article 34 de la Constitution.

Or, le Conseil d'État a déjà eu à « sanctionner » le détournement de procédure (C.E. n° 47544 26 novembre 1875, *Pariset*).

Le Gouvernement ne pourra pas davantage exciper, en lien avec la mission du Conseil Constitutionnel, de l'exercice qu'il tire de ses prérogatives de déposer des projets de loi au titre « d'acte de gouvernement » (C.E. *Tallagrand*, 29 novembre 1968, n° 68938, publié au recueil Lebon ou C.E. *Association des Ingénieurs des*

*télécoms* du 14 janvier 1987, C.E. 10/ 4 SSR, du 14 janvier 1987, 57518, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Il est donc impératif que le Conseil Constitutionnel s'enquière de la constitutionnalité d'un processus législatif d'élaboration et d'adoption de normes contestable par la voie d'une LFRSS, pour la détermination de principes fondamentaux du droit du travail et des retraites.

Étant entendu que la négociation collective avec les partenaires sociaux avait largement du temps et sa place (cf. décision C.C. D.C. n° 2018-769 du 4 septembre 2018 concernant l'assurance chômage JORF n° 0205 du 6 septembre 2018, texte n° 2).

**La LFRSS du 20 mars 2023 encourt sérieusement, sur ce point, la censure du Conseil Constitutionnel, en raison de son utilisation pour réformer le régime des retraites.**

## **2. – Manque de pertinence des études préalables et des informations sur les motifs de la réforme et l'évolution du régime - insincérité des débats parlementaires et du processus d'adoption de la loi**

### **a) Carences et manque de pertinence des informations du Gouvernement au soutien d'une LFRSS réformant les régimes de retraites**

La loi déferée est contraire à la Constitution, en ce que **cette loi ne détermine ni ne documente les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale** (et ce, particulièrement pour les effets des dispositions relatives au report de l'âge légal de la retraite et les diverses dispositions sociales afférentes)

La LFRSS pour 2023 a été adoptée en violation de l'article 34, alinéa 16 (cf. avis du Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) du 18 janvier 2023, soulevant ces lacunes des analyses préalables).

Les concertations au Parlement se sont faites sans la communication par la Première Ministre aux Parlementaires, pourtant à leur demande, de la « note du Conseil d'État » (en contravention à l'article 39 de la Constitution).

Le déficit au globale de projections chiffrées et d'informations de programmation des dépenses, notamment au titre de la réforme du régime des retraites, disqualifie les motivations et l'urgence de la réforme. Pour être conforme à la Constitution, la loi se devait d'être rédigée de façon claire, être accessible et intelligible et avoir une portée normative.

Les lacunes de programmations budgétaires ont pourtant déjà été sanctionnées par le Conseil Constitutionnel (D.C. n° 94-351 du 29 décembre 1994).

Les imprécisions traduisent un manquement manifeste à la sincérité et à la transparence de la mise en place de la réforme (D.C. n° 2005-512 du 21 avril 2005) (ci-après). Ce principe a été élargi à la clarté des données et des débats (D.C. n° 2005-526 du 13 octobre 2005).

Le principe de sincérité de la LFSS était déjà pris en compte depuis la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, laquelle l'a intégrée dans l'article L.O. 111-3 figurant à l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale : une *LFSS détermine [...] de*

***manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte-tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible...***

Autre exemple, la question de la revalorisation du montant de la pension minimale à 1.200 €. pour les salariés ayant effectué une carrière pleinement cotisée, sur la base d'un revenu égal au montant du SMIC, a fait l'objet d'annonces du Gouvernement et de communications des plus fantaisistes s'agissant du nombre de bénéficiaires estimés, pour finalement constater que personne n'en savait rien exactement sinon que les effectifs concernés seraient anecdotiques.

La note d'information transmise au Président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de l'Assemblée Nationale n'est parvenue au Parlement que le 8 mars. Or, à cette date l'Assemblée Nationale avait terminé l'examen du texte en première lecture et le Sénat avait épuisé les deux tiers du temps d'examen de la loi qui lui était imparti. Les informations communiquées permettaient pourtant d'établir des écarts de statistiques concernant le traitement de la situation des femmes, à l'aune de cette réforme.

Or, le manque de sincérité d'une LFSS, pour une année donnée, même si elle est caractérisée par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine n'en nuit pas moins aux raisons de la réforme et aux débats (D.C. n° 2013-682 du 19 décembre 2013 ; D.C. n° 2022-836 DC du 10 mars 2022, D.C. n° 2012-658 du 13 décembre 2012 ; D.C. n° 2016-742 du 22 décembre 2016). Elle met en cause la constitutionnalité de la loi.

*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et des sujétions qu'elle induit, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* (art. 14 de la déclaration des Droits de l'Homme). La LFRSS pour 2023 et les éléments communiqués ne permettent pas d'y parvenir.

La loi LFRSS a donc été adoptée avec un certain nombre de déficits d'informations, d'inexactitudes et d'incomplétudes des études, des cadrages et de l'impact de la réforme. Elle a été, de surcroît, modifiée au cours des débats sans ajustement des données de financement.

Des aléas n'ont pas été pris en compte, la réflexion se faisant à *données constantes*, celles connues au jour de la réforme, sur partiellement quatre années, sans tenir compte notamment de facteurs économiques et sociologiques, des migrations de populations, des impacts des réformes de l'assurance chômage et des politiques d'aides publiques au soutien de l'emploi ou de la formation (capacités contributives au régime), des prévisions d'espérance de vie et d'évolution des pyramides des âges des parcours d'activités professionnels (ex. diminution des longues carrières), d'impacts environnementaux, d'autres points... Les données de la LFSS et de la LFRSS demeurent « court-termiste ».

Ces seules carences corroborent aussi, le recours inapproprié à une LFRSS pour reformer un régime social tel que celui des retraites, en quelques semaines.

Enfin, l'UNSA rappelle aussi que si le Gouvernement n'a pas produit les informations qui justifiaient sa réforme, c'est qu'il existait aussi des rapports et

études qui contredisaient ses analyses sur l'opportunité et l'urgence même de réviser substantiellement le régime des retraites via une LFRSS.

Ainsi, le rapport annuel du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) de septembre 2022, sur lequel le Gouvernement s'est partiellement fondé pour légitimer sa réforme. Ce rapport pose lui-même que les dépenses du régime étaient plutôt stables et qu'elles le demeureraient à l'avenir, qu'elles restaient, en quelque sorte, « sous contrôle » ...

La moyenne de l'évolution des dépenses du régime appréhendée par différents scénarii n'imposait en tous cas pas l'urgence d'un cavalier législatif « LFRSS portant réforme des retraites ». Les conclusions du rapport du COR sont en contradiction avec le manque de visions, à moyen et long termes, sous-tendu par l'exposé des motifs de la LFRSS et des rares documents d'analyse pertinents communiqués à l'occasion de l'adoption de la réforme.

**b) L'insincérité des débats parlementaires** : ce moyen de la contestation de la démocratie parlementaire fonde largement les recours des députés et des sénateurs qui ont saisi le Conseil Constitutionnel et ce, au-delà du seul défaut et des carences des informations utiles à la compréhension des motifs financiers et sociaux de la réforme des retraites.

*Le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* (art. 24 de la Constitution). Or, la LFRSS pour 2023 a été adoptée en violation, pour le moins, de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 et de l'article 3, alinéa I, de la Constitution.

L'UNSA n'entend sensibiliser et justifier son intervention et son argumentaire sur l'inconstitutionnalité de la LFRSS sur ce point de l'insincérité des débats, qu'autant qu'elle s'est trouvée privée, comme les organisations syndicales représentatives des travailleurs de pouvoir contribuer en amont d'une loi et de participer à des concertations sur la réforme des retraites et le maintien dans l'emploi des salariés, et des seniors, en vue de l'acquisition de leurs droits à une pension de retraite complète.

La LFRSS pour 2023, dont le fait déclenchant aurait dû être la nécessité de combler une lacune juridique ou financière de la LFSS, n'a pas eu cette vocation. Elle n'est pas mû par l'urgence et ne caractérise une *loi rectificative* devant réajuster des écarts avec la LFSS de décembre 2022.

Se donner du temps, réfléchir sur les dispositifs et leur financement était possible (la loi n° 2022-1616 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 a été (rappel) promulguée le 23 décembre 2022 (*JORF*, n° 298, 24. 12.2022, texte n° 1) ; seulement un mois plus tard, le 23 janvier 2023, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi rectificatif pour 2023.

Les recours à l'article à l'article 47-1 de la Constitution, à l'article 38 du règlement du Sénat, suivi de la mise œuvre de l'article 49 alinéa 3, ont finalement porté une atteinte manifestement excessive au droit des députés et des sénateurs de débattre d'un **projet de loi et à leur droit d'amendement** issu de l'article 44 de la Constitution.

L'article 47-1 a été utilisé pour « assigné » au Parlement un délai de 50 jours pour aboutir. Cette disposition n'est applicable qu'au LFSS.

Aux termes de l'article L.O. 111-7 du Code de la sécurité sociale, le *Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par celui-ci et acceptés par lui*, si le Sénat n'a pas émis un vote, en première lecture, sur l'ensemble du texte en projet, dans le délai imparti.

Puis, le projet de loi passe ensuite, examiné selon la procédure accélérée, dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Le Conseil Constitutionnel a déjà décidé par le passé (D.C. n° 83-161 du 19 juillet 1983), que cette contrainte de délais préfix ne s'appliquait pourtant pas aux lois de règlement qui ne revêtent aucun caractère urgent (idem : l'urgence de « plein droit » ne vaut pas pour les lois de règlement décision 85-190 D.C. du 24 juillet 1985...).

La finalité des *lois de financement rectificatives de la sécurité sociale* est, plus précisément encore, différente de celle de simples « lois de finances rectificatives ». Ces dernières ne sont que techniques et budgétaires tandis que les LFRSS veillent à assurer *l'équilibre de la sécurité sociale*. Elles sont majoritairement corrigées par la LFSS de l'année de l'exercice qui suit (C.C. D.C. n° 86-209 D.C. du 3 juillet 1986, n° 4).

A été donc été mis sous « tension », le processus législatif d'adoption de la réforme, pour une LFRSS pour laquelle l'urgence était inédite ou, à l'origine, très relative, sans compter l'impact de la réforme des retraites, de manière transverse, sur l'ensemble des régimes sociaux de la sécurité sociale, qui ne se mesure ni ne se résout pas en trois mois.

Le **recours au 44-3** de la Constitution a permis au gouvernement de demander à une assemblée de *se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*. L'article 38 du règlement du Sénat a permis quant à lui à la présidence du Sénat et à la majorité gouvernementale d'accélérer les débats, alors même que le 49-3 ne prévoit la mise ne jeu de la responsabilité du Gouvernement, que dans le cas d'une LFSS ou d'une LFRSS !?

Si chacune de ces procédures utilisées en vue d'une adoption de cette loi déferée ne peut être regardée, prise seule, comme « inconstitutionnelle », en revanche, l'accumulation et la combinaison, à dessein, ont eu pour conséquence, après le contournement du dialogue social, le détournement de la procédure législative et des débats. Le véhicule juridique de la LFRSS a privé les Parlementaire et leurs « mandants » des effets de l'article 34 de la Constitution selon *laquelle la loi est votée par le Parlement*. Ce véhicule législatif ne souscrit pas à l'objectif pour lequel la création des lois de financement de la sécurité sociale a été imaginée.

### **c) Restriction de l'expression et du vote des parlementaires et de l'exercice de la démocratie sociale des syndicats**

L'UNSA et l'intersyndicale se retrouvent, au même titre que les parlementaires, d'autant plus lésées que chacun avait et aurait pu davantage contribuer, à défaut

de pouvoir le négocier collectivement, de proposer aux groupes parlementaires qui l'avaient accepté, des amendements au texte de loi et aux dispositifs de celle-ci.

Le Conseil Constitutionnel était pourtant déjà intervenu pour réguler cette dérive de *défaut de débat démocratique et parlementaire* dans sa décision D.C. n° 95-370 du 30 décembre 1995. Il l'avait confirmé dans une décision du 20 décembre 2019, D.C. n° 2019-795, n° 2 à 11 et dans celle D.C. 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, déc. n° 2012-662 n° 2 à 6.

*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce* pourtant par ses représentants (art. 3 de la Constitution).

\*

En conclusion, la **loi LFRSS de 2023** encourt bien l'inconstitutionnalité.

\* \*

## **II – L'inconstitutionnalité de mesures et diverses dispositions sociales adoptées concernant le régime de retraite et le report de l'âge légal de départ de 62 à 64 ans.**

Pour l'UNSA, encourt également la censure du Conseil, outre les « cavaliers sociaux », la légalité interne même de la LFRSS et des mesures réformant les retraites qu'elle prévoit.

Les dispositifs sociaux entérinés par l'adoption de la loi concernaient des champs qui, loin des seuls enjeux de dépenses et budgétaires, affectent les droits et le régime des retraites par :

- la suppression de régimes spéciaux de retraite (article 1 de la loi) ;
- la définition et mise en place d'un index séniors et d'un CDI séniors (art. 2 de la loi) ;
- le report de l'âge légal de départ de 62 à 64 ans et l'accélération du calendrier de l'augmentation de la durée d'assurance cotisée, déjà établie à 43 annuités notamment pour les carrières longues (art. 7 et 11 de la loi) ;
- la fixation du régime des départs anticipés pour carrière longue, pour retraite progressive et pour des raisons liées à l'état de santé, au handicap ou à l'incapacité permanente des assurés (art. 8 du projet et 10 de la loi) ;
- la fixation de conditions d'accès à un départ à la retraite à 62 ans, pour les « personnes usées » par le travail (art. 9 du projet, 17 de la loi, *L. 221-1-5*) ;
- la revalorisation du montant de la pension minimale à 1.200 €. pour les salariés ayant effectué une carrière pleinement cotisée, sur la base d'un revenu égal au montant du SMIC (art. 10 du projet, 18 de la loi) ;
- la fixation des conditions de prise en compte au titre de la durée d'assurance de certains stages de formation professionnelle (art. 11 du projet, 23 de la loi) ;
- la prise en compte d'une assurance vieillesse des aidants dite AVA (art. 12 du projet, 25 de la loi) ;
- la modification des dispositifs de transition, entre période d'activités et période de retraite (art. 13 du projet, 25 de la loi, Titre III) ;
- ...

Autant de points et de dispositifs sociaux nouveaux ou modifiés qui eux-mêmes, par leur nature ou leur régime ou l'évolution de celui-ci portent atteintes, aux droits et principes constitutionnels.

**A.- L'inégalité et le défaut de proportionnalité des droits devant la loi et en application de celle-ci :**

**1.- Ruptures d'égalité entre les travailleurs et les retraités**

Pour rappel, l'article 6 alinéa 2 de la déclaration des droits de l'Homme fixe que la *loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse, la France est pourtant une République indivisible (article 1 de la Constitution).*

Or, plusieurs mesures de la réforme ne respectent pas l'égalité devant la loi et l'égalité des droits :

- **l'inégalité dans le traitement légal des classes d'âge et le défaut d'une stricte proportionnalité du calcul des annuités et des trimestres cotisés et des droits délivrés** qui en découlent, s'agissant notamment des âges légaux de départs, en fonction de périodes et années de naissance (ex. 1961, 1965-1966, 1968, 1973, etc.).

La progressivité de l'augmentation du nombre des annuités de trimestres cotisés n'est pas définie au prorata constant du vieillissement des classes d'âges... Les salariés notamment nés en 1965 et 1966 sont appelés, au prorata, à faire un effort plus important que leurs contemporains nés en 1961, 1964 ou même après...

- S'agissant des carrières longues, outre l'élargissement à 43 ans d'annuités cotisées pouvant marquer une rupture manifeste de l'égalité des périodes de cotisations pour les salariés ayant commencé à travailler jeune, l'article 11 énonce que la *condition d'âge à 64 ans est abaissée (...) d'une durée ne pouvant excéder deux ans*, mais s'il s'agit de soixante-deux ans, se pose la question des droits comptabilisés sur le compte professionnel de prévention du livre IV du code du travail et des anticipations de départs avant 62 ans qu'il permet ou plus...

Le texte de loi ne fixe pas les anticipations possibles au titre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.

**2. -** Par ailleurs, si une LFRSS doit assurer *l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion*, il appartient aussi au législateur de prendre en compte les situations particulières, notamment pour les femmes et pour d'autres catégories de travailleurs (Décision D.C. n° 2003-483 du 14 août 2003, 24-25).

- L'article 3 du préambule de la Constitution de 1946 (repris par celui de 1958) précise que *la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme*.

Pourtant, **cette réforme des retraites pénalisera davantage les femmes** ayant majoritairement des parcours professionnels discontinus et incomplets et d'autres publics fragilisés : tous ne sont pas visés et « protégés » dans la loi.

*Le principe d'égalité auquel il est attenté ne s'opposait ni à ce que le législateur régisse de façon différentes 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 la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (C.C. D.C. n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018).*

Il était nécessaire et *loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant, tout en assurant la conciliation entre cet objectif et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger* (décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015). Or, à cet égard la réforme qu'initie la LFRSS 2023 est partielle et partiale. Des projets d'amendements et de sous-amendements veillaient à remettre de la complétude, de l'équité et de la proportionnalité dans les dispositifs initiés par la LFRSS réformant les retraites (C.C. 20 janv. 1981, D.C. n° 80-127, 2010 ; la « *proportionnalité* » *garantit notamment que chacun puisse équitablement et sur un plan égalitaire bénéficier (...) des libertés et droits économiques fondamentaux* (CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. 4/73, pt. 14)).

- A ce titre toujours, les indicateurs de l'index seniors de l'article 2 de la loi doivent pouvoir être mis en œuvre et financés dès 2023, pour qu'il soit approprié par les entreprises, les travailleurs concernés et les administrations en charge du maintien dans l'emploi des plus de 50 ans jusqu'à l'atteinte d'une retraite à taux plein.

## **B.- La LFRSS 2023 ne garantit pas la pérennité du régime de retraite**

*La Nation doit assurer, en outre, à l'individu et à la famille, les conditions nécessaires à leur développement. Elle doit garantir 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* (alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 intégré dans celui de la Constitution de 1958).

La réforme initiée et adoptée le 20 mars 2023 est incapable de garantir, en l'état et en raison de ses carences, à tout citoyen, dans la temporalité d'une ou plusieurs LFRSS, l'objectif qu'elle annonce dans l'exposé de ses motifs : la pérennité du régime par répartition et une contrepartie proportionnée aux sujétions nouvelles qu'elle met en place en matière de départ et de régime de retraite.

Une loi de financement ne peut pas davantage, comme il l'a été constaté être que « prospective » et préempter les exercices budgétaires sans en garantir les moyens.

Il est noté sur ce point, que l'insincérité de l'élaboration et de l'adoption de cette loi rectificative est aussi la cause « d'inexactitude » et d'erreurs de droit. C'est notamment le cas pour les agents de la Fonction Publique puisque la modification de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale relatif au report de l'âge et les années de naissance à partir desquels la période d'activité est augmentée a des effets, outre sur l'équilibre général des comptes de la sécurité sociale, sur les

comptes de l'État lui-même. Il n'en est pourtant pas fait état. Les pensions des agents de l'État sont imputées sur le compte d'affectation spécial et direct du budget de celui-ci. Outre les « cavaliers législatifs et sociaux », des « cavaliers budgétaires et financiers » s'y ajouteraient donc. C'est l'affectation même des dépenses nouvelles et futures aux comptes publics, attachées à la réforme des retraites qui interroge ainsi que son impact budgétaire, dès 2023, sur l'état des finances publiques, en considération de ce qui a déjà été arrêté par la LFSS n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 pour les comptes de de l'État pour 2023.

Quoi qu'il en soit, la LFRSS de 2023 ne fait pas la preuve de sa capacité à pouvoir garantir, malgré la remise en cause des droits, son efficience, en faisant peser sur les seuls travailleurs et le report de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans, le maintien de l'équilibre financier du régime social, sans modifier aussi les ressources et modes de contributions au financement de la sécurité sociale.

\* \* \*

En considération de l'ensemble de ces éléments de contribution de l'UNSA et des contributions extérieures complémentaires ou conjointes des organisations syndicales représentatives, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réformes des retraites encourt d'être reconnue, en tout ou partie, non conforme à la Constitution.

Reconnaître « constitutionnelle » la réforme des retraites adoptée par la voie d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale créerait un précédent regrettable s'agissant du fonctionnement démocratique et républicain des Institutions. Cela ouvre à un risque certain et manifeste de « dérives », si toutes les nouvelles réformes d'ampleur touchant notamment à la détermination de droits fondamentaux du droit du travail, relevant normalement des procédures législatives de lois ordinaires, n'empruntaient plus que cette seule voie des lois de financement de la Sécurité Sociale, au regard des atteintes portées à la démocratie sociale et parlementaire et aux droits constitutionnels...

Cette voie de détournement serait d'autant plus contestable, que les mesures sociales à laquelle la LFRSS aboutit ne suffisent pas à démontrer l'opportunité et la pertinence même de la réforme ni la capacité des règles nouvelles à pouvoir garantir, à moyen et à long terme, la pérennité et le financement du régime social de retraite par répartition ...

**UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES (UNSA), le 27 mars 2023.  
21, rue Jules Ferry, 93170 Bagnolet**

# **Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023**

## **Affaire n°2023-849 DC**

### **Contribution extérieure produite par la Fédération Syndicale Unitaire (FSU)**

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel  
Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel

Dans le cadre de l'affaire précitée, la FSU a l'honneur de vous adresser la présente contribution qu'elle produit à l'appui de la démarche intersyndicale de contestation du projet de réforme des retraites porté par le gouvernement. La FSU inscrit ses écritures dans un souci de complémentarité avec celles présentées par les autres organisations syndicales membres de l'intersyndicale.

Pour la FSU, la loi contestée est marquée de plusieurs atteintes à la Constitution, notamment au regard des principes et droits qu'elle garantit.

Il est peu usuel que la FSU commente le cheminement parlementaire d'un texte législatif. Néanmoins, et compte-tenu du fait que le droit à la retraite et les conditions de son exercice sont une question sociale majeure dans notre pays, et que le gouvernement a choisi de la détourner à d'autres fins pour en faire une question d'abord politique, la FSU tient cependant compte par cette contribution de la situation ainsi créée.

#### **Sur la procédure législative et l'absence de sincérité**

Le 10 janvier 2023, le gouvernement présentait lors d'une conférence de presse, son projet de réforme des retraites, après en avoir différé le calendrier de rendu public de ses arbitrages. C'est à cette occasion qu'il indique avoir arrêté comme support celui d'un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale.

A titre liminaire, il est notable qu'un projet de loi de financement rectificative soit présenté 17 jours seulement après la publication de la loi qu'il veut rectifier. Ceci l'est d'autant plus que la rectification n'emporte comme véritable conséquence que la réforme des retraites voulue par le gouvernement et que celle-ci n'est que d'impact, au mieux marginal, sinon nul, pour l'équilibre financier de l'année en cours des régimes obligatoires de sécurité sociale. Or telles sont dispositions prévues par les articles LO 111-3-9 et suivants du code de la sécurité sociale, rappelée par la décision n°2000-437 DC du 19 décembre 2000 du Conseil constitutionnel.

La justification du recours à un tel véhicule législatif n'est dès lors compréhensible que par la volonté de faire usage pour contraindre le débat parlementaire par le recours opportun à une disposition prévue pour ce type de texte à l'article 47-1 de la Constitution, quand bien même la portée des dispositions du texte n'emporte que peu d'effets sur l'année en cours, surtout lorsque l'on s'attache au temps nécessaire à la mise en œuvre des dispositions projetées. Or, dans sa décision n°86-209 DC, le Conseil constitutionnel a des « *mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* ». Si, en l'espèce, le Conseil

constitutionnel jugeait de dispositions s'appliquant aux lois de finances citées à l'article 47, les mêmes conclusions trouvent à s'appliquer aux lois de financement de la sécurité sociale tel qu'invite le parallélisme des formes de la rédaction des deux articles cités ci-précédemment.

Pour ce motif constitutionnel, la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de 2023 doit être censurée.

## **Sur l'insincérité de la présentation du projet de loi par le gouvernement**

Dès lors qu'il ressort que c'est l'opportunité du recours à l'article 47-1 et des contraintes qu'il impose au débat parlementaire qui a amené le gouvernement à recourir à un tel véhicule législatif, il y a lieu de souligner que l'article 6 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 définit le cadre principal de l'élaboration de la loi comme étant « l'expression de la volonté générale ». Et ajoutant que « *tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.* »

Ce principe devrait suffire à proscrire tout usage opportuniste de la Constitution cherchant, notamment, à combiner toutes les dispositions qu'elle prévoit pour limiter le pouvoir législatif, chacune ayant été prise pour permettre soit de garantir les conditions de la stabilité gouvernementale, soit « la continuité de la vie nationale ».

Telles n'étaient pas les questions posées, ni par l'objet du texte, ni par le mouvement social opposé à ces principales dispositions.

Mais, en recourant de manière inappropriée à l'article 47-1 de la Constitution avec comme conséquence une difficulté pour l'Assemblée nationale de procéder à la première lecture du texte, puis en écourtant les débats au Sénat par l'invocation du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution, la commission mixte paritaire s'est réunie sur un texte non soumis au vote de l'Assemblée nationale. C'est ce texte qui a été adopté par l'engagement de la responsabilité du gouvernement.

Or dans sa décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008, le Conseil constitutionnel a précisé de manière explicite que « *considérant qu'il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, 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.* »

Parce que les mesures portées par le gouvernement ne relevaient initialement d'un texte ayant nature de projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale, et qu'il a lui-même introduit ou accepté d'introduire des mesures ne relevant pas du financement, il a rendu les débats insincères.

Dans les réunions organisées au motif de concertation en amont du parcours parlementaire du projet de réforme du gouvernement, comme lors de ce dernier, des mesures dépassant le cadre d'un projet de loi de finances rectificatives de la sécurité sociale ont été présentées de manière très peu précise. Le choix du véhicule législatif n'a pas, au contraire, contribué à établir davantage de clarté : c'est par exemple le cas de « la pension minimale à 1200 euros » sur laquelle le gouvernement a beaucoup communiqué durant le débat parlementaire avant de reconnaître une portée de la mesure beaucoup plus faible que celle qu'il a présentée durant plusieurs semaines.

D'autre part, dans un tel contexte, les amendements retenus n'ont pas tous pour objet de concourir à l'équilibre financier des organismes de sécurité sociale pour l'année en cours, et il ne peut être ignoré que les mesures qu'ils disposent pourraient ne pas prospérer par simple application de la Constitution.

Au-delà des limites déjà citées quant à la sincérité et aux effets concrets de la mesure pour l'année en cours, pour les exercices à venir, la modification de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale n'aurait pas que des effets sur l'équilibre général des comptes de la sécurité sociale. Les pensions des fonctionnaires de l'État étant imputées au compte d'affectation spécial du budget de l'État lui-même, il y a lieu de considérer qu'il y a donc des questions de sincérité qui sont posées quant à l'établissement de la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Par ce motif d'insincérité, la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de 2023 doit être censurée.

## **Sur l'atteinte au principe d'égalité**

Comme pour motiver l'opportunité du recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le gouvernement a fixé le début du recul de l'âge légal de départ en retraite au 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Ceci est source d'inégalité entre personnes réunissant les mêmes critères de durée d'assurance attendus mais dont soit l'âge de départ, soit la modalité de calcul de la pension, soit les deux seraient différents sur la base d'une mesure présentée comme relevant de l'équilibre général des comptes de la sécurité sociale pour l'année alors même qu'aucune justification pour l'année à venir n'est révélée, au contraire même.

Par ailleurs, en reculant l'âge légal à 64 ans, la disposition portée par le gouvernement crée nombres de situations dans lesquelles les assurés atteindraient la durée requise de cotisation avant d'être autorisés à liquider leur pension et sans pour autant, sauf cas particulier, voire cette dernière calculée au bénéfice d'une surcote. Ces assurés se trouveraient dans la même situation que d'autres qui atteindraient l'âge légal en même temps que la durée de cotisation requise. La disposition portée par le gouvernement est en défaveur des assurés ayant commencé à travailler plus tôt.

Il y a donc bien une atteinte au principe d'égalité disposé par l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et précisé par son article 16.

Il résulte en outre de l'application d'une telle disposition qu'elle nécessiterait des évolutions dans le traitement des instructions des demandes qu'il n'est pas assuré qu'elles soient possibles matériellement dans le délai imparti : ceci crée un risque de distinctions injustifiées ou erronées ayant pour effet de générer des inégalités. Il en est de même dans l'organisation des services, établissements et entreprises qui ont déjà anticipé leurs organisations. La situation ainsi créée serait donc de nature à mettre en évidence l'atteinte au principe d'égalité que représente le mauvais traitement législatif qui est fait de la question.

Pour cette atteinte au principe d'égalité, la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de 2023 doit être censurée.

Enfin, L'article 49 alinéa 3, dit d'« engagement de responsabilité », permet au gouvernement, au cours des débats sur un texte qu'il présente, d'engager sa responsabilité sur ce texte. La volonté des auteurs de cet article avait pour but d'éviter le blocage sur un texte majoritaire l'assemblée nationale si une minorité de parlementaires retardait son adoption en multipliant les amendements. En l'espèce, c'est dans l'urgence, un peu avant 15 :00 le 16 mars, que le Conseil des ministres a décidé d'engager le 49-3. Cette décision a été prise alors que l'Assemblée nationale devait se prononcer sur le texte. C'est, sauf erreur de notre part, la première fois de notre histoire que le 49-3 devient un instrument pour empêcher le vote des représentants du peuple quelques instants avant qu'il ait lieu et pas pour mettre fin à une volonté d'obstruction.

Ce faisant, non seulement le gouvernement ne respecte pas sinon la lettre au moins l'esprit de cet article mais de facto méconnaît l'article 3 de la Constitution « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » et, plus grave encore, il ignore le dernier alinéa de l'article 2 qui pose que le principe de la République est le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

Garant de puis 1958 de la lettre et de l'esprit de la Constitution vous ne pourrez que censurer la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de 2023.

### **Quelques mots de conclusion**

Loin de se vouloir une contribution strictement juridique, mais rappelant le sens des institutions et des principes tant hérités qu'actualisés qui font la République française et sa démocratie aussi bien sociale que parlementaire que la Constitution garantit, la FSU veut conclure par quelques mots auxquelles elle tient dans la situation que traverse notre pays.

La FSU, par les mandats et la reconnaissance que les personnels qu'elle représente lui confère, souligne l'importance qu'il y a à donner à voir aux jeunes et plus aux générations futures, chaque fois que possible, chaque fois qu'il est possible d'y voir l'essentiel, c'est-à-dire ne pas diviser la nation, l'exemplarité avec laquelle la République et ses institutions bâties par la Constitution traitent des questions d'intérêt général, prenant en compte la seule volonté générale. Il y a là quelque chose de nécessaire pour assurer l'avenir de notre pays.

Paul Cassia

le 28 mars 2023

[paul.cassia@univ-paris1.fr](mailto:paul.cassia@univ-paris1.fr)

**Objet : contribution extérieure – décision n° 2023-849 DC – loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – contrariété aux articles 34 et 47-1 de la Constitution et à l'article LO 111-3-12 du Code de la sécurité sociale**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

1. La loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023 a pour unique raison d'être le relèvement à 64 ans de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023 : « *l'objet principal [du PLFRSS] est de sauvegarder l'actuel système de retraites par répartition au travers d'une réforme paramétrique* » (Sénat, rapport n° 375, 28 février 2023, p. 44).

Cette loi est contraire aux dispositions des articles 34 et 47-1 de la Constitution et de l'article LO 111-3-12 du Code de la sécurité sociale issu de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

2. L'article 34 de la Constitution prévoit qu'il revient à la loi dite « ordinaire » de « *déterminer les principes fondamentaux (...) du droit de la sécurité sociale* », parmi lesquels figure l'âge légal de départ à la retraite. Cette loi est alors adoptée selon la procédure parlementaire classique organisée notamment par les articles 39 à 46 de la Constitution.

Le 19<sup>ème</sup> alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), qui évalue les recettes résultant des cotisations sociales déterminées par le gouvernement et les dépenses résultant de l'exercice de leurs droits par les assurés, est donc essentiellement limitée au domaine budgétaire ou financier et porte normalement sur l'année en cours. C'est afin tenir compte de cet objet et de cette durabilité contraints que l'article 47-1 de la Constitution organise une procédure d'adoption de la LFSS radicalement dérogoire du droit commun au détriment du Parlement, à l'issue de laquelle le gouvernement se voit reconnaître la possibilité de mettre en application son projet par ordonnance 50 jours après le dépôt du projet de loi, et ceci car

*« ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale » (CC 19 juillet 1983, n° 83-161 DC, cons. 3).*

3. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 mars 2022, par dérogation au principe constitutionnel d'annualité budgétaire, peuvent figurer dans la LFSS des dispositions en recettes ou dépenses portant sur l'année en cours et les années ultérieures, voire uniquement sur les années ultérieures, si ces dispositions « *présentent un caractère permanent* » (articles LO 111-3-7 et LO 111-3-8 du Code de la sécurité sociale).

Vous avez implicitement validé cette extension dans le temps du domaine des LFSS issu de la loi organique du 14 mars 2022 par votre décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022, et cela en dépit des réserves – pourtant fort convaincantes – du Conseil d'Etat sur cet aspect de la loi organique dans son avis n° 402.432 du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (para. 23 à 27).

Mais cette étendue temporelle ne concerne que les LFSS.

4. Or, la loi soumise à votre examen est une loi rectificative de financement de la sécurité sociale, la troisième seulement adoptée par le Parlement depuis la création de cette catégorie de lois en février 1996.

En réalité, cette loi ne rectifie quasiment rien par rapport à la LFSS pour 2023, dès lors qu'ainsi qu'il est indiqué dans le rapport sénatorial précité « *le gouvernement n'a pas fait évoluer les prévisions macro-économiques sur lesquelles il s'est appuyé cet automne* » (p. 82), et ceci aussi bien pour les recettes que pour les dépenses (v. aussi p. 85 : « *Le I [de l'article 5] rectifie l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir de la seule Caisse d'amortissement de la dette sociale à 17,7 milliards d'euros. Ce montant est le même que celui qui figure au sein de l'article 24 de la LFSS pour 2023* » ; et p. 252 : « *[l'article 14] propose de réviser les objectifs de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès à 238,4 milliards d'euros. Pour mémoire, la LFSS pour 2023 a fixé ces objectifs à 238,3 milliards d'euros* »).

Dans la mesure où elle ne procède qu'à une modification marginale, cosmétique, des comptes 2023, la loi qui vous est déférée est déjà en délicatesse avec l'article LO 111-3-11 du Code de la sécurité sociale, qui prévoit que les objectifs de dépenses et de recettes rectifiés doivent obligatoirement figurer dans la loi de financement rectificative, et plus largement avec l'objet même d'une loi de financement rectificative pour l'année en cours, qui en substance ne rectifie pas la LFSS pour 2023.

Ce procédé tend par lui-même à accréditer la démonstration des parlementaires qui vous ont saisi dans la présente affaire selon laquelle l'exécutif aurait commis un **détournement de procédure législative** en utilisant de manière artificielle le vecteur de l'article 47-1 de la Constitution pour porter une réforme des retraites, dans le but de ne

pas passer par le cadre parlementaire classique et *in fine* de pouvoir bénéficier de celles des dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 49 de la Constitution applicables aux lois de financement (v. CC 23 juillet 1975, n° 75-57 DC, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, cons. 1 ; v. aussi par analogie et toutes choses égales par ailleurs : CE 27 juin 1973, *Ministre de l'Agriculture*, n° 85698, publié au *Lebon* : la décision de mettre en œuvre la procédure prévue par le remembrement rural non pas dans le dessein exclusif d'améliorer l'aménagement rural du territoire de la commune concernée mais en vue d'atténuer les conséquences d'une décision de classement d'un site prise par le ministre des Affaires culturelles est entachée d'un détournement de procédure ; CE 19 janvier 1979, *Ville de Viry-Châtillon Essonne*, n° 08118 : un maire ayant en réalité usé de ses pouvoirs de police pour mettre fin au différend qui opposait la commune au directeur de la maison des jeunes et de la culture, son arrêté est entaché d'un détournement de procédure).

5. Le contenu des LRFSS est déterminé par les articles LO 111-3-9 à LO 111-3-12 du Code de la sécurité sociale, dans leur version issue de la loi organique du 14 mars 2022.

Dans son avis précité sur cette loi organique, le Conseil d'Etat a souligné à propos de la modification du régime des LRFSS que

*« alors qu'en l'état actuel du droit, les LFSSR sont susceptibles de comprendre les mêmes dispositions que les LFSS de l'année, la proposition de loi organique retient une conception plus restreinte, limitée aux dispositions ayant un effet sur l'année en cours »* (para. 9).

En ce sens, le nouvel article LO 111-3-12 du Code de la sécurité sociale dispose que peuvent figurer dans la LRFSS des dispositions facultatives, à condition toutefois que ces dispositions soient, conformément au principe constitutionnel d'annualité des lois financières qui retrouve ici toute sa portée à la différence des LFSS, « relatives à l'année en cours », en l'occurrence à la seule année 2023, et non de nature pérenne, à l'exclusion donc de l'année à venir (ici, 2024) et des années ultérieures.

Tel n'est pas le cas de la réforme qui se trouve au cœur de la LRFSS pour 2023, laquelle ainsi qu'il a été dit n'a vocation à entrer effectivement et progressivement en application qu'à partir du dernier tiers de l'année 2023, pour les personnes de 62 ans qui normalement auraient dû bénéficier de leurs droits à l'assurance vieillesse ouverts sans cette réforme.

Les dispositions de l'article LO 111-3-12 du Code de la sécurité sociale ne paraissent pas pouvoir servir de base légale à la réforme des retraites contenue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

6. Le 24 avril 1996, lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale de loi organique transposant et adaptant aux lois de financement le mécanisme prévu par l'ordonnance organique du 1959 pour les lois de finances, Jacques Barrot, alors ministre du Travail et des Affaires sociales et futur membre de votre institution, relevait que :

*« les lois rectificatives doivent demeurer l'exception. Elles pourront par exemple résulter d'un changement de gouvernement, de modifications importantes et brutales du contexte de santé publique. Exceptionnellement, elles tireront les conséquences d'une évolution économique ou d'une dérive des finances sociales d'une telle ampleur que les objectifs votés seraient devenus caducs ».*

Aucune de ces exceptions, dont la portée n'a pas été modifiée par la loi organique du 14 mars 2022 précitée, ne permet de valider la LRFSS pour 2023.

La modification de l'âge légal de départ à la retraite, par construction de nature pérenne et non limitée à « *l'année en cours* », relève de la loi ordinaire, ou éventuellement en conséquence de la loi organique du 14 mars 2022 du projet de loi de financement de la sécurité sociale présenté chaque automne.

Elle ne trouve en tout état de cause pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale *rectificative*.

Les irrégularités constitutionnelles et/ou organiques entachant les articles 7 et suivants de la LRFSS pour 2023 affectent par capillarité celle-ci dans son ensemble, tant les autres dispositions ne sont pas séparables de celles sur le recul de l'âge de départ à la retraite.

La censure totale de la LRFSS pour 2023 s'impose d'autant plus qu'elle n'impacterait en rien « *la continuité de la vie nationale* », pour reprendre les termes de votre décision du 19 juillet 1983 précitée.

\*



GROUPE DE LA GAUCHE DEMOCRATE  
ET REPUBLICAINE

*Le Président*

Paris, le 28 mars 2023

Objet : Affaire 2023-849 DC

Monsieur le Président,

Dans le cadre de votre saisine sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, je souhaite porter à la connaissance du Conseil constitutionnel les observations suivantes :

Dans sa décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009 (cons. 20) le Conseil constitutionnel a pris soin de préciser que l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats s'imposait à la discussion des motions, prévues par l'article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui tendent à soumettre au référendum un projet de loi en vertu de l'article 11 de la Constitution. Dans sa décision n°2018-767 DC du 5 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a consacré le principe constitutionnel de respect du libre exercice du mandat parlementaire.

Ces principes imposent que les règles encadrant les débats soient fixées de manière impartiale et sans chercher à favoriser les intérêts d'une partie de l'Assemblée nationale au détriment d'une autre. Le respect des principes constitutionnels de sincérité et de clarté des débats parlementaires tout comme celui de libre exercice du mandat parlementaire impose également que les règles soient connues de tous, non rétroactives et fixées avant que le conflit ne survienne. Des règles qui permettent que les débats parlementaires se déroulent en conformité avec les principes constitutionnels en solutionnant de manière pérenne les conflits d'interprétation d'une disposition réglementaire.

Conformément à l'article 11 de la Constitution et à l'article 122 du règlement de l'Assemblée nationale, trois motions tendant à soumettre au référendum le PLFSSR pour 2023 ont été déposées. La première motion a été déposée, le 23 janvier, par 98 députés, la deuxième, le 24 janvier, par 60 députés et la troisième, le 6 février, par 58 nouveaux députés. Si l'article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans son premier alinéa, précise qu'il ne peut être présenté qu'une seule motion, aucun fondement textuel, ni même de précédents parlementaires n'indiquent quelle motion devra être débattue et soumise au vote en cas de motions concurrentes.

La Présidence de l'Assemblée nationale et une partie de la Conférence des présidents a, le 31 janvier, désigné par un vote laquelle des deux premières motions serait discutée avant la discussion générale du PLFSSR pour 2023 et a écarté la première motion déposée. Le 6 février elle refusé de prendre en considération la troisième motion.

Les décisions de la Présidente de l'Assemblée nationale et d'une partie de la Conférence des présidents sont venues violer les principes rappelés ci-dessus.

Dans le silence du Règlement et face cette situation inédite de motions concurrentes, une partie de la Conférence des présidents a écarté la solution la moins contestable qui était de s'en tenir au Règlement, lequel indique dans sa table analytique qu'une seule motion peut être déposée. Elle a ainsi décidé que plusieurs motions pouvaient être déposées et a, pour départager les deux motions déposées au 31 janvier, retenu un raisonnement par analogie avec les motions de rejet préalable pour procéder à un tirage sort. Dans un courrier adressé aux quatre Présidents de groupe qui contestaient les décisions prises le 31 janvier, suite à un vote favorable d'une partie de la Conférence des présidents, la Présidence de l'Assemblée a cependant rejeté cette proximité – invoquant une différence de nature qui exclut tout rapprochement entre les deux motions – pour refuser d'appliquer les modalités applicables au tirage au sort des motions de rejet préalable, lesquelles s'appuient sur une pondération en fonction du nombre de signataires de chacune des motions concurrentes. Puis, au cours de la séance du 6 février, elle a de nouveau réaffirmé cette proximité pour refuser que la troisième motion déposée ce jour-là, après le tirage au sort effectué le 31 janvier, puisse participer à un nouveau tirage au sort.

Ces revirements de raisonnement ne permettent pas de considérer, en l'absence de fondement juridique clair et univoque tant dans le Règlement de l'Assemblée nationale que dans la pratique, que la solution a été établie de manière à garantir la clarté des débats parlementaires. Un impératif qui se justifie pourtant s'agissant de l'exercice d'une prérogative constitutionnelle tirée de l'article 11 de la Constitution.

L'exercice du droit à déposer une motion référendaire, tiré de l'article 11 de la Constitution, a également été entravé de manière disproportionnée par les décisions d'une partie de la Conférence des présidents et de la Présidence de l'Assemblée nationale, bafouant ainsi le principe constitutionnel de respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat. En effet, après avoir, le 31 janvier, éclairé l'état du droit en précisant que plusieurs motions référendaires pouvaient être déposées sans préciser l'encadrement temporel de ce droit, la Présidence de l'Assemblée nationale a refusé de renouveler le tirage au sort lorsqu'une troisième motion a été déposée en application de la règle nouvelle qui voulait que plusieurs motions pussent être déposées en application de l'article 122 du Règlement.

La règle nouvelle de sélection des motions tendant à soumettre un projet de loi au référendum, en violation des principes de sincérité et de clarté des débats parlementaires et de libre exercice du mandat parlementaire, a permis de sélectionner la motion déposée par les députés du Rassemblement National. La sélection de cette dernière à l'issue d'une procédure contraire aux principes constitutionnels, doit être regardée comme nulle et non avenue. La même sanction doit s'étendre au vote qui a été émis sur celle-ci. En effet, quand bien même le Conseil constitutionnel considère que les chambres parlementaires ne disposent pas du droit de saisir le peuple d'un projet de loi, cette compétence appartenant au seul Président de la République, l'adoption d'une motion référendaire aurait modifié la procédure suivie dans le cadre de l'article 47-1 de la Constitution. Il n'est, dès lors, pas possible de considérer que la présentation, voire l'adoption d'une motion référendaire autre que celle

discutée en violation de la Constitution aurait été sans incidence sur les débats parlementaires. Cela est d'autant plus vrai que la motion présentée par le Rassemblement National n'a été votée que par les seuls membres de ce groupe, tandis que les deux autres motions étaient susceptibles, a minima, d'être votées par les membres de cinq groupes. C'est donc bien l'ensemble de la procédure législative et avec elle l'ensemble de la loi qui doit être considérée comme contraire à la Constitution.

Enfin, en refusant de soumettre la troisième motion à un tirage au sort, la Présidente de l'Assemblée nationale a violé le droit constitutionnel des députés de présenter une motion tendant à soumettre un projet de loi au référendum, tiré de l'article 11 de la Constitution. En effet, dès lors qu'une partie de la Conférence des présidents a acté le principe que plusieurs motions pouvaient être déposées, elle ne pouvait procéder à un tirage au sort une semaine avant l'ouverture des débats sans porter atteinte disproportionnée au droit évoqué. En vertu de l'article 122 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale, la première motion ayant été déposée avant le début des débats, sa discussion devait se dérouler avant la discussion générale. D'autres motions pouvaient donc être déposées jusqu'à l'ouverture des débats sur le PLFSSR pour 2023. En procédant à un tirage au sort dès le 31 janvier, alors que la discussion générale débutait le 6 février, l'article 122 alinéa 3 a été bafoué. Ce sont ainsi 58 députés signataires d'une motion déclarée recevable dès son dépôt, le 6 février avant le début de l'examen du projet de loi, qui se sont vu opposer une irrecevabilité de fait par la Présidente de l'Assemblée nationale qui a refusé de procéder à un nouveau tirage au sort, malgré les demandes répétées de plusieurs présidents de groupe. Cette irrecevabilité, de fait, a non seulement privé 58 députés d'une prérogative constitutionnelle, mais elle a également créé un précédent potentiellement préjudiciable aux droits des députés, rien n'interdisant désormais pour l'avenir à la Conférence des présidents d'opérer très en amont le tirage au sort afin de priver les motions référendaires suivantes du droit de participer au tirage au sort.

Les décisions de l'Assemblée entachent l'ensemble de la procédure parlementaire, les députés ayant été privés des droits garantis par l'art. 11 de proposer au Parlement de solliciter le Président de la République afin qu'il organise un référendum sur le projet de loi contesté. Pour ces motifs c'est l'ensemble du PLFSSR pour 2023 qui doit être censuré.

Tels sont les éléments qu'il me paraissait utile de porter à votre connaissance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments les plus respectueux.



**André Chassaigne**



Jérôme GUEDJ  
Député de l'Essonne

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Laurent FABIUS  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2 rue de Montpensier, 75001  
Paris

À Paris, le 28 mars 2023

Monsieur le président,

La clarté et la sincérité de la délibération parlementaire sont des exigences constitutionnelles que le Conseil Constitutionnel a déduites des articles 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et de la Constitution. Dans le commentaire des décisions n°2009-581 et 2009-582 du 25 juin 2009, il a d'ailleurs précisé le sens de cette double exigence ainsi : « *que chacun soit suffisamment informé et éclairé pour voter* ».

En tant que député, j'ai la conviction qu'on ne peut pas avoir de débats valables, ni de votes sincères, si les informations transmises aux parlementaires ne sont pas fiables et que leur origine n'est pas sûre. C'est la raison pour laquelle, je souhaite partager avec les membres du Conseil Constitutionnel trois constats que je tire de l'usage de mes prérogatives de co-président de la MECSS à propos de la revalorisation des petites pensions de la réforme des retraites présentée dans le cadre du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023 (PLFRSS 2023). Ces observations s'inscrivent dans le cadre de l'article 11 de votre décision n° 2022-152 ORGA.

**Premier constat : l'information du Parlement sur la revalorisation des petites pensions était très lacunaire.**

S'agissant de la revalorisation des petites pensions (augmentation du minimum contributif) prévues à l'article 10 (devenu article 18) du PLFRSS 2023, les informations transmises à l'Assemblée nationale ne permettaient pas d'apprécier de manière satisfaisante les effets de la réforme. En effet, le nombre de personnes qui atteindront une pension de retraite mensuelle de 1200 euros au minimum du seul fait de la réforme n'était précisé ni dans le rapport sur les objectifs et les effets de la réforme, ni dans l'étude d'impact du PLFRSS 2023.

Cependant, le 15 février, répondant à une question de Léa Salamé sur France Inter, Olivier Dussopt a affirmé qu'« *on a une prévision, elle m'est arrivée hier soir, 40 000 personnes de plus chaque année atteindront le cap de 85% du SMIC grâce à cette seule réforme* ».

Dans un tel contexte, j'ai décidé, dès le 16 février, en tant que co-président de la Mission d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale (MECSS) de me rendre à la Direction de la Sécurité Sociale, afin de me voir transmettre, sur le fondement de l'article LO 111-9 du code de la sécurité sociale, « *les renseignements et documents d'ordre financier et administratif* » relatifs à ce PLFRSS 2023, pour faire la lumière sur l'origine et la fiabilité du chiffre annoncé le 15 février. C'était la première fois depuis 1996 et la création de la MECSS qu'un co-président faisait usage de cette faculté de contrôle sur pièce et sur place.

Or, lorsque que j'ai interrogé, le 16 février, le directeur de la DSS, il m'a indiqué qu'aucune nouvelle information n'avait été transmise au ministre ces derniers jours et qu'il ignorait sur quelles bases ce chiffre avait pu être construit. Nous avons donc recherché dans les informations communiquées précédemment d'où pouvait venir ce chiffre de 40.000 nouveaux retraités bénéficiaires chaque année d'une retraite minimale à 85% du SMIC, soit 1.200€ brut.

Après des échanges complémentaires avec la DSS, nous avons pu documenter le fait qu'en moyenne, ce sont entre 10 000 et 20 000 nouvelles personnes supplémentaires chaque année qui toucheront 1200 euros de pensions mensuelles du seul fait de la revalorisation des petites pensions de la réforme, loin des 40 000 personnes annoncées par Olivier Dussopt le 15 février.

**Deuxième constat : en séance publique, les propos d'Olivier Dussopt ont porté atteinte à l'exigence de sincérité des débats parlementaires.**

Manifestement agacé par l'usage de mes prérogatives de co-président de la MECSS et des questions posées, le ministre Olivier Dussopt m'a pris à parti lors de la deuxième séance du jeudi 16 février en des termes qui ne font honneur au débat parlementaire : *« la réalité, monsieur Guedj, c'est que vous perdez les pédales depuis quelques jours maintenant »*.

Plus gênant pour la clarté des débats, il a refusé de répondre, d'une manière abrupte, sur l'origine du chiffre des 40 000 personnes qu'il avait lui-même annoncé la veille à la radio.

Le 16 février, j'ai questionné le ministre du Travail et du Plein emploi en ces termes : *« Dès lors, monsieur le ministre, la question est simple : d'où vient ce chiffre ? Il a été divisé par quatre depuis le 15 janvier, et peut-être descendra-t-il à 10 000 le mois prochain... Mais la direction de la sécurité sociale a pu me communiquer le nombre de personnes qui vont bénéficier des 100 euros c'est-à-dire le maximum possible de la revalorisation, pour la génération 1962 l'année prochaine : le chiffre est de 13 289, c'est-à-dire 1,7 % des retraités de l'année... »*

Dans sa réponse, formulée à la suite de mon questionnement oral, le ministre du Travail et Plein emploi n'a pas répondu directement à ma question : *« Mais vous êtes tellement déconnecté de la réalité que, pour vous, une telle somme pour une petite pension, ce n'est pas beaucoup. Nous avons chaque année 800 000 nouveaux retraités, dont 200 000 auront une pension plus importante que prévue grâce au minimum de pension. J'ai dit sur une radio qu'en 2030, 40 000 retraités supplémentaires atteindront les 1 200 euros et je le confirme, tout comme je maintiens que la revalorisation maximum en 2024 pour la génération 1962 concernera en effet 13 000 personnes, mais 40 000 personnes pour la génération 1972. C'est dans l'étude d'impact ! »*. Je vous confirme que cette donnée n'a jamais figuré dans l'étude d'impact.

Puis, au cours de la même séance, je l'ai questionné sur l'origine de ce chiffre de 40 000 personnes par an : *« ...je vous pose une question : quand, et par qui, avez-vous eu communication des informations à l'appui desquelles vous annoncez que 40 000 personnes de plus chaque année bénéficieront de la retraite à 1 200 euros ? Tout à l'heure, vous avez parlé pour la première fois de l'horizon 2030 – jamais vous n'avez évoqué cela hier, sur France Inter ! Il y aura un maximum de 100 euros pour les 40 000 personnes de la génération 1972, mais cela n'indique pas le nombre de retraités qui toucheront 1 200 euros ! Enfin, la direction de la sécurité sociale m'a indiqué que les informations qu'elle m'a données ce matin vous avaient été transmises à la mi-janvier, et certainement pas avant-hier soir ! Je vous repose donc ma question, les yeux dans les yeux : quelle administration vous a transmis les prévisions à l'appui desquelles vous annoncez ce nombre de 40 000 personnes, et quand ? »*

Le ministre du Travail et du Plein emploi a alors refusé de me répondre franchement sur l'origine des chiffres avancés : *« Je cherche les yeux de M. Guedj. Je veux tout d'abord retirer cette expression malheureuse, si vous le voulez bien : elle est un peu grossière, j'en suis désolé. En revanche, je ne retire rien de ce que j'ai dit sur le fond. M. Isaac-Sibille l'a rappelé, je travaille avec mon cabinet et une multitude de services ; je n'ai à vous rendre de compte ni sur les canaux par lesquels je reçois des informations ni sur la manière dont je formule mes prévisions. »*

Ces propos et ce refus de la part du ministre du Travail et du Plein emploi de clarifier l'origine de ses estimations, en ce qu'ils questionnent fortement l'effectivité du contradictoire, portent atteinte à une conception conséquente de la sincérité et de la clarté des débats parlementaires.

**Troisième constat : le Gouvernement a multiplié les contradictions au sujet de la revalorisation des petites pensions pour mieux troubler la clarté des débats.**

Je tire la conviction de ces investigations que le ministre a volontairement confondu le nombre de personnes qui à partir de la génération 1972 va toucher plus de 100 euros par mois avec le nombre de personnes qui chaque année aura une retraite à 1200 euros par mois, pour une carrière complète, à compter de l'année prochaine. A partir de cette confusion, et par un raisonnement bancal, il a pu affirmer le 15 février que « 40 000 » personnes supplémentaires chaque année toucheront 85% du SMIC.

Finalement, dans un courrier du 23 février, en réponse à l'une de mes interpellations effectuées par courrier en date du 17 février, Olivier Dussopt a admis que « *les services estiment, selon les générations, qu'entre 10 000 et 20 000 personnes franchiront le seuil des 1200€ par cette seule mesure* ». La raison de ce revirement tient au travail des co-présidents de la MECSS qui a démontré que le chiffre de 40 000 nouvelles personnes chaque année qui toucheront 1200 euros de pension mensuelle était faux. Sans ce travail de vérification, le Gouvernement aurait sciemment continué à mentir à la représentation nationale et aux Français et aux Français.

Par ailleurs, certaines informations utiles pour l'analyse de la réforme - les données sous-jacentes aux tableaux de l'étude d'impact - que j'ai demandées le 7 mars 2023 à la DSS ne m'ont été transmises que dans la soirée du 20 mars 2023, soit après l'usage du 49.3 par le Gouvernement. L'utilité de l'usage des pouvoirs de contrôle de la MECSS pour le débat parlementaire s'est trouvée fragilisée par ce délai de réponse.

Dans le contexte dans lequel se trouve notre pays, j'ai estimé qu'il pouvait être utile aux membres du Conseil constitutionnel de recevoir une analyse supplémentaire sur la manière avec laquelle le Gouvernement a défendu la revalorisation des petites pensions du PLFRSS 2023 devant la représentation nationale.

Pour votre bonne information, vous trouverez ci-joints les courriers et courriels mentionnés plus haut.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sincères salutations.



Jérôme Guedj,

député de l'Essonne, co-président de la MECSS



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Monsieur Franck VON LENNEP**  
**Directeur**  
**Direction de la sécurité sociale**  
**14 avenue Duquesne**  
**75007 Paris**

À Paris, le 7 mars 2023

Monsieur le directeur,

Tout d'abord, je tenais à vous remercier pour l'échange que nous avons eu le 16 février dernier et pour l'ensemble des documents que vous m'avez transmis lors de notre rencontre et les jours suivants. Votre professionnalisme et celle de vos équipes ont servi le débat démocratique, permettant à la MECSS de remplir pleinement sa mission. En effet, ces éléments ont été utiles au débat parlementaire et ont permis d'éclairer la représentation nationale sur les effets de la réforme des retraites proposée par le Gouvernement dans le cadre du PLFRSS 2023.

Néanmoins, au regard de l'évolution des justifications mobilisées par le Gouvernement ces derniers jours, d'autres aspects de la réforme suscitent de nouvelles questions.

Plus précisément, je souhaiterais avoir communication des éléments à votre disposition concernant :

- la distribution des efforts financiers attendus de la réforme par décile, par génération et par régime (régime général, artisans et commerçants, fonctionnaires, exploitants agricoles et professions libérales, régimes complémentaires) ;
- les effets induits de l'allongement de l'âge légal de 62 à 64 ans sur le versement du RSA ;

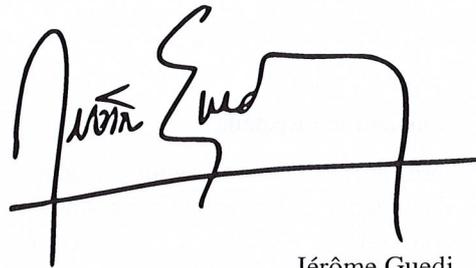
Par ailleurs, en complément des informations précises que je vous demande ci-dessus, je souhaite avoir accès aux statistiques transversales brutes à votre disposition concernant les documents suivants présents dans le PLFRSS 2023 :

- Pour le document « Concertation 3<sup>ème</sup> cycle », je souhaite prendre connaissance des données et simulations qui vous ont permis de réaliser :
  - o Le tableau et le graphique page 15 - effets financiers des mesures (sans accompagnement) / solde du système après mesure (sans accompagnement) ;
  - o Les graphiques présents de la page 18 à 21 -
    - “effets d'exemples d'effet redistributif d'une mesure de relèvement de trois années de l'âge d'ouverture des droits” (18 et 19);
    - “effets redistributif d'une mesure combinant une mesure de relèvement de deux années de l'âge d'ouverture des droits et une hausse plus rapide de la durée d'assurance requise” (20 et 21);

- Pour le document « Étude d'impact », je souhaite prendre connaissance des données et simulations qui vous ont permis de construire :
  - o Les tableaux 5 et 6 de la présente étude d'impact concernant l'équilibre du système ;
  - o Les tableaux et graphiques 16 à 59 (en particulier concernant les tableaux 49 à 59) de la présente étude d'impact concernant l'impact des mesures d'âge sur les petites pensions.
- Pour les différentes modélisations PRISME réalisées concernant les effets de la présente réforme des retraites, je souhaite prendre connaissance des différentes sorties du modèle, en particulier concernant les effets en décalage et en montant, par décile et par sexe.

De la même manière que les informations que vous m'avez transmises lors des semaines précédentes ont eu un rôle central dans le débat démocratique de notre pays, les nouvelles informations que je vous demande de me transmettre, en ma qualité de co-président de la MECSS, apparaissent particulièrement importantes pour éclairer les débats parlementaires en cours.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le directeur, l'expression de mes sincères salutations.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jérôme Guedj', written over a horizontal line.

Jérôme Guedj,  
député de l'Essonne,  
co-président de la MECSS



**MINISTÈRE  
DU TRAVAIL,  
DU PLEIN EMPLOI  
ET DE L'INSERTION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**OLIVIER DUSSOPT**

Le Ministre

Paris, le

**23 FEV. 2023**

Nos Réf. : D-23-003966

Vos Réf. : votre courrier du 17 février 2023

Monsieur le Député,

Vous m'avez interpellé par écrit le 17 février 2023 pour demander des éléments de précision sur les effectifs concernés par les hausses des petites pensions dans le cadre de la réforme des retraites actuellement examinée par le Parlement.

En qualité de co-président de la Mission d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale (MECSS), vous avez eu l'occasion de procéder à des contrôles sur place et sur pièces, notamment à la Direction de la Sécurité Sociale, en application de l'article LO 111-9 du code de la sécurité sociale.

**Lors de ces contrôles, vous avez eu accès aux documents qui ont fondé les travaux et alimenté les déclarations du Gouvernement. Vous avez donc pu avoir la confirmation d'éléments que j'ai eu l'occasion de détailler publiquement, notamment lors de l'émission de radio du 15 février à laquelle vous faites référence.**

Concernant les retraités actuels, environ 1,8 million de nos concitoyens bénéficieront d'une revalorisation de leur pension. Parmi eux, 250 000 dépasseront le seuil de 85% du SMIC net et 125 000 auront un gain de +100€ par mois.

Concernant les futurs retraités, 200 000 assurés bénéficieront d'une augmentation de leur pension – soit un départ à la retraite sur quatre. Parmi eux, entre 10 000 et 40 000 auront un gain de 100 € par mois au moins, selon les générations. Plus précisément, comme les services du ministère ont pu vous le confirmer, nous estimons que ce nombre sera de 13 289 pour la génération 1962 et de 39 188 pour la génération 1972. De même, comme cela vous a aussi été communiqué, d'ici la fin du quinquennat, le nombre de personnes partant chaque année à la retraite avec au moins 1 200 € de pension va augmenter de plus de 40 000 personnes, pour atteindre 588 000 personnes en 2027, soit environ trois nouveaux retraités sur quatre.

À la suite de votre sollicitation, un chiffrage complémentaire estimant le nombre de nouveaux retraités franchissant le seuil des 1200€ par le seul fait de la hausse des minima de pension vous a été transmis par la Direction de la Sécurité Sociale. Les services estiment, selon les générations, qu'entre 10 000 et 20 000 personnes franchiront le seuil des 1200€ par cette seule mesure.

Au total, ce sont donc environ 2 millions de nos concitoyens qui bénéficieront d'une revalorisation de leur pension en année pleine.

**Monsieur Jérôme GUEDJ**

Député de l'Essonne

Assemblée Nationale

126, rue de l'Université

75355 PARIS 07 SP

**Au-delà de ces précisions, il convient de rappeler quelques éléments structurant la hausse des minima de pension.**

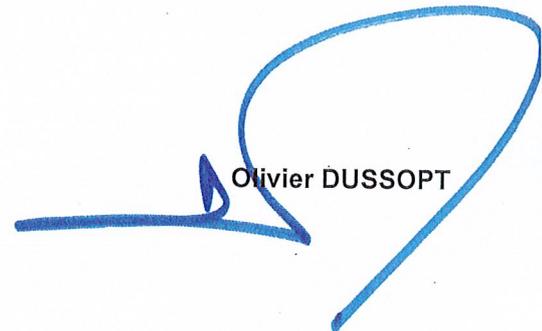
L'objectif d'une pension égale à 85% du SMIC net est défini pour un salarié ayant une carrière complète intégralement cotisée sur la base d'un SMIC. Il s'agit de la mise du principe énoncé à l'article 4 de la loi du 21 août 2003, qui n'avait pas trouvé de traduction concrète depuis, et rappelé lors de la présentation du projet de réforme des retraites le 10 janvier 2023 (voir par exemple la p.9 du dossier de presse du 10 janvier 2023)<sup>1</sup>. Ce choix permet de valoriser le travail, en assurant une pension minimale au régime général identique pour toutes les carrières complètement cotisées – indépendamment du niveau de cotisation et une pension complémentaire reflétant l'effort contributif réalisé pendant la carrière. Les éléments présentés dans l'annexe 2 au PLFRSS 2023 et au sein du rapport transmis au Parlement montrent que la hausse de +100€ de minimum de pension au régime général permet bien d'atteindre ces objectifs.

Au cours des dernières décennies, aucune réforme des retraites n'a prévu de revalorisation des retraités actuels comme des futurs retraités dans une telle ampleur, et avec un gain aussi important pour les femmes. Par exemple, pour les futurs retraités, il y aura jusqu'à 2 fois plus de femmes qui seront revalorisées que les hommes, avec un gain moyen d'environ 50% supérieur. Ces chiffres vous ont également été transmis.

Je ne doute pas que ces différents éléments pourront être portés à la connaissance de l'ensemble des députés membres de la mission que vous co-présidez.

Les différentes sollicitations de la Commission des affaires sociales, en audition ou par écrit, ont également permis d'apporter un degré de précision sans équivalent lors des précédentes réformes des retraites.

Je remercie à ce titre les services du ministère qui rendent effective l'information du Parlement, sans laquelle la mission constitutionnelle de contrôle ne saurait être assurée, et vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de ma considération distinguée.



Olivier DUSSOPT

<sup>1</sup> [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-presse-pour-nos-retraites-2023-01-10\\_accessible.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-presse-pour-nos-retraites-2023-01-10_accessible.pdf)



Jérôme GUEDJ  
Député de l'Essonne

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Monsieur Olivier DUSSOPT**  
**Ministre**  
**Ministère du Travail, du Plein emploi et de**  
**l'Insertion**  
**127, rue de Grenelle**  
**75007 Paris**

À Paris, le 17/02/2023

Monsieur le ministre,

Les informations à la disposition de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ne permettent pas d'évaluer de manière précise tous les effets de la réforme des retraites examinée en ce moment dans le cadre du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS 2023).

En application de l'article LO111-9 du code de la sécurité sociale, jeudi 16 février, j'ai donc procédé, en tant que co-président de la Mission d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale (MECSS) à des visites inopinées à la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et au Secrétariat général du Gouvernement (SGG), afin de me faire transmettre des informations complémentaires.

Ces visites inopinées ont été suscitées par vos déclarations du mercredi 15 février, sur la matinale de France Inter. Répondant à une question de Léa Salamé, vous avez annoncé, qu' "*on a une prévision, elle m'est arrivée hier soir, 40 000 personnes de plus chaque année atteindront le cap de 85% du SMIC grâce à cette seule réforme*".

Vos arguments pour défendre la principale mesure de compensation de l'allongement de l'âge légal de 62 à 64 ans ressortent triplement fragilisés de ces investigations.

1. Le directeur de la DSS m'a indiqué **qu'aucune information nouvelle ne vous avait été transmise ces derniers jours et qu'il ignorait sur quelles bases ce chiffre avait pu être construit**. Il m'a juste affirmé que vous disposiez d'informations sur le nombre de personnes qui vont toucher 100 euros par génération depuis la mi-janvier (ce qui ne dit rien sur le nombre de bénéficiaires d'une pension minimale de 1200€ comme détaillé ci-dessous), au moment de la présentation de la réforme, et non depuis le 14 février au soir comme vous l'avez indiqué sur France Inter.
2. **Votre affirmation de "40.000 chaque année" est, au mieux, erronée**. Contrairement à ce que vous avez déclaré sur France Inter, pour la génération 1962, susceptibles de partir en retraite en 2024, 13.289 personnes toucheront le maximum de revalorisation, soit 100€. Il faut attendre la génération 1972 (départ en retraite en 2034 ou 2036 après la réforme) pour atteindre le chiffre de 39.188 bénéficiaires touchant 100€.

---

<sup>1</sup> notamment le dossier de presse, le rapport sur les objectifs et les effets et l'annexe 2 du PLFRSS 2023

3. **Surtout, contrairement à ce que vous laissez croire, le nombre de bénéficiaires de la revalorisation maximale de 100€ ne définit pas le nombre de bénéficiaires d'une pension minimale de 1200€.** Il est en effet tout à fait possible de percevoir 100€ de revalorisation tout en demeurant bénéficiaire d'une pension inférieure à 1200€ (par exemple, en passant de 1050 à 1150€ de retraite minimale grâce à la revalorisation maximale de 100€...).

Par ailleurs, toujours sur France Inter, vous avez indiqué que sur les 200.000 nouveaux retraités bénéficiaires de la revalorisation, *“un gros tiers aura une revalorisation supérieure à 70€”*. Le chiffre exact que j'ai pu consulter est de 38.509 sur 199.723 pour la génération 1962, soit 19,2%, et il montera à 25% pour la génération 1972 en 2034, donc jamais 33% comme vous l'affirmez... Et 137.061 bénéficiaires percevront une revalorisation comprise entre 0 et 30€, soit 68%.

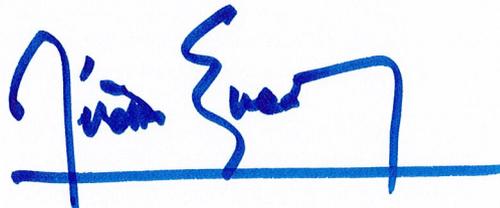
**Au total, je tire la conclusion qu'aucune étude ou donnée chiffrée ne vous permet d'affirmer qu'il y aura 40.000 nouveaux bénéficiaires chaque année d'une pension minimum de 1200€, même “à l'horizon 2030”,** comme vous l'avez précisé pour la première fois dans votre propos dans l'hémicycle hier (alors que sur France Inter le 15 février et jusque-là vous disiez *“chaque année”*, laissant entendre évidemment que c'était dès l'entrée en vigueur éventuelle de la réforme en 2024).

Cela explique peut-être que lorsque je vous ai interpellé sur l'origine de vos chiffres en séance publique, jeudi 16 février, vous avez vous même estimé que *“vous n'aviez pas de compte à rendre sur les canaux et la construction de vos prévisions”*.

La validité des informations, la transparence des données sont des exigences impérieuses d'un débat parlementaire sincère. L'article 24 de notre Constitution qui stipule que le Parlement *“contrôle l'action du Gouvernement”* implique des réponses précises et documentées sur les points soulevés par des parlementaires usant de leurs prérogatives.

**Aussi, par la présente, je vous réitère ma question : quel service vous a transmis ce chiffre, à quelle date et à défaut, comment l'avez-vous construit, sur la base de quelles données ?**

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme Guedj, député de l'Essonne, co-président de la MECSS



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Monsieur Franck VON LENNEP**  
**Directeur**  
**Direction de la sécurité sociale**  
**14 avenue Duquesne**  
**75007 Paris**

À Paris, le 15 février 2023

Monsieur le directeur,

Les informations à la disposition de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ne permettent pas d'évaluer de manière précise tous les effets de la réforme des retraites examinée en ce moment dans le cadre du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS 2023).

Aussi, en application de l'article LO111-9 du code de la sécurité sociale qui dispose que les présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale « *procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale (...)* » au sujet des projets de loi de financement de la sécurité sociale et à « *l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale* », nous avons l'honneur de vous informer que nous nous rendrons ce jeudi 16 février à la Direction de la Sécurité sociale afin de nous voir transmettre « *les renseignements et documents d'ordre financier et administratif* » relatifs à plusieurs enjeux de la réforme des retraites comprise dans ce PLFRSS 2023 dont le débat parlementaire exige des éléments d'informations complémentaires.

Pour la préparation de notre entretien, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-dessous les premiers éléments dont nous souhaitons communication :

- les documents à votre disposition relatifs au nombre de personnes qui atteindront une pension de 1200 euros au minimum grâce à la revalorisation des petites pensions projetée dans l'article 10 du PLFRSS 2023. Je souhaite notamment disposer de la distribution des bénéficiaires des revalorisations du minimum contributif (de base et majoré) qui ont permis au ministre Dussopt d'annoncer le 15 février au matin que 40.000 nouveaux retraités bénéficieront du maximum (100€) et l'évolution dans le temps de cette distribution ;
- les documents à votre disposition relatifs au chiffrage de l'impact budgétaire et du nombre de personnes concernées par l'amendement du Gouvernement sur les carrières longues modifiant le dispositif initial de l'article 8 du PLFRSS 2023 (amendement 20615 ci-joint) ;
- les notes et études à votre disposition évaluant le nombre de personnes qui déjà ont tous leurs trimestres validés grâce à la majoration des trimestres pour enfants et pour lesquelles l'allongement de la durée de l'âge légal de l'article 7 du PLFRSS 2023 en réduit l'utilité, ainsi que toutes données sur les MDA dites inutiles ;
- la distribution par genre (homme/femme) des effets d'économies attendus de la réforme (10,3 Mds en 2027, 17,7 milliards en 2030 pour le relèvement de l'âge légal) ;

Ces informations apparaissent particulièrement indispensables pour éclairer les débats parlementaires en cours et nous vous remercions par avance pour votre collaboration.

<sup>1</sup> notamment le dossier de presse, le rapport sur les effets et les objectifs de la réforme et l'annexe 2 au PLFRSS 2023

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le directeur, l'expression de nos sincères salutations.

Jérôme Guedj,  
député de l'Essonne,  
co-président de la MECSS

Cyrille Isaac-Sibille,  
député du Rhône  
co-président de la MECSS

Joris GENESTE  
Juriste en droit du travail  
3 rue Émile Reymond  
42100 SAINT-ÉTIENNE  
[contact@conciliances.fr](mailto:contact@conciliances.fr)  
Tel : 09 50 24 29 07

Conseil constitutionnel  
2 rue de Montpensier  
75001 PARIS  
Contributions-[extérieures@conseil-constitutionnel.fr](mailto:exterieures@conseil-constitutionnel.fr)

Monsieur le Président,

Dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel est actuellement saisi de plusieurs recours concernant la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, enregistrés sous le numéro DC 2023-843.

Sans revenir sur les moyens de droit et de fait soulevés dans les saisines parlementaires, la présente contribution entend soumettre à la vigilance du Conseil les interrogations juridiques que suscitent à un « citoyen ordinaire » la loi déferée.

a) **Violation de l'article 45 de la Constitution**

Jeudi 16 mars 2023, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le projet de loi en discussion dans sa version résultant des travaux de la commission mixte paritaire réunie la veille.

La procédure ainsi utilisée pose une question d'articulation entre les articles 45, lequel décrit par le menu la procédure applicable en cas de défaut d'adoption en séance parlementaire du texte adopté par la commission mixte, et 49 de la Constitution qu'il appartient au Conseil de trancher.

Ne faut-il pas en effet conclure de la lecture de chacun de ces deux articles qu'ils sont chacun autonome, en sorte que le Gouvernement ne pourrait engager sa responsabilité sur le texte issu de la commission mixte ?

**b) Violation de l'article 49 de la Constitution**

Dans l'hypothèse où, contrairement à ce qui précède, le Conseil approuverait la lecture combinée des articles 45 et 49 qui a été celle du Gouvernement, il n'en demeure pas moins que l'article 49 lui-même n'a pas été respecté :

La consultation du Conseil des ministres prévue à son troisième alinéa fait, en effet, en l'espèce, particulièrement défaut, comme en attestent ses comptes-rendus consultables à l'adresse numérique :

<https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres>

Or seul le respect strict du formalisme constitutionnel est de nature à garantir la vie démocratique de nos institutions.

A l'heure où les conflits de légitimité sont particulièrement exacerbés, il n'est pas illégitime qu'un Gouvernement qui accepte de prendre le risque de se saborder soit consulté préalablement à ce « sabordage » éventuel, exactement comme le prévoient, démocratiquement, nos institutions.

C'est donc à bon droit que l'article 49, alinéa 3, prévoit que le Conseil des ministres soit réuni et entendu préalablement à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, ce qui n'a pas été.

Par ce seul vice de forme, substantiel, la loi déferée doit être censurée.

Telles sont, Monsieur le Président, les réflexions que suggèrent à un « citoyen ordinaire » les risques de dérive que présentent pour l'avenir les conditions d'adoption de la loi déferée.

Très respectueusement,

A Saint-Étienne,  
Le 30 mars 2023

Joris GENESTE

**Dépôt d'une procédure de porte étroite**  
**Section Fédérale des Casinos & Clubs de Jeux Force Ouvrière**  
**54, rue d'Hauteville**  
**75010 PARIS**

*Remarques de la Section Fédérale  
des Casinos & Clubs de Jeux Force Ouvrière  
sur la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023  
(LFRSS pour 2023)*

### **Introduction**

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (LFRSS pour 2023) porte réforme du régime des retraites.

La Section Fédérale des Casinos & Clubs de Jeux Force Ouvrière, agissant dans le cadre de ses prérogatives de défense des salariés, tend à introduire des observations préalables d'une procédure dite de « porte étroite », sur des éléments contenus dans la Loi, nécessitant une étude préalable de constitutionnalité.

Nous démontrerons qu'une Loi de finance rectificative de la sécurité sociale :

- N'est pas compatible avec une réforme paramétrique des retraites.

Nous démontrerons également que le texte de Loi :

- Méconnaît les dispositions relatives à la pénibilité (qui doit être prise en compte sur l'intégralité des périodes d'exposition) ;
- Abuse les salariés qui, pour certains, ont cotisé pour un droit virtuel dont ils ne bénéficieront pas en appliquant un principe de rétroactivité, exemple d'un salarié né en janvier 1967 ayant cotisé la majorité du temps pour un régime non garanti.

**1/ Incompatibilité d'une réforme paramétrique avec une LFRSS :**

La procédure législative privilégiée dans le cadre des réformes de retraites précédentes a toujours été la voie dite « ordinaire » :

- Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites,
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites,
- Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

Aujourd'hui, l'exécutif a choisi la voie particulière d'une LFRSS comme véhicule législatif, en totale méconnaissance des dispositions de la Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022.

Ce format ne nous paraît donc pas compatible avec une réforme paramétrique des retraites et cela sur plusieurs points précis :

- **Primo :** L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale modifié par la Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 prévoit une définition exhaustive des possibilités de recours à une LFRSS. Désormais :

*« La loi de financement rectificative :*

*1° rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;*

*2° rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif nationale de dépenses d'assurance maladie [ONDAM] de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;*

*3° rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit. »*

Par ailleurs, le Conseil d'État relevait :

*« Le constituant, en définissant aux articles 39 et 47-1 de la Constitution une procédure dérogatoire d'adoption des LFSS, a entendu leur assigner un domaine limité [...] Cette limitation vise notamment à faciliter le contrôle du Parlement et à éviter que les lois de financement de la sécurité sociale ne servent de vecteurs à des réformes susceptibles de soulever des questions délicates dont l'examen n'est pas compatible avec les délais et les règles de procédure régissant ces lois. »*

Nous n'entrerons pas dans les détails liés aux prérogatives du parlement, mais constatons que le législateur utilise la LFRSS comme un véhicule législatif ordinaire et non limité dans son champ de rédaction. Il semblerait donc que le projet de réforme tel que déféré devant le Conseil Constitutionnel dans le cadre d'une étude

préalable de constitutionnalité n'entre pas dans ce cadre pourtant particulièrement précis fixé par la Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022.

- **Secundo** : Une LFRSS doit être limitée aux dispositions ayant un effet sur l'année en cours, ces dernières devant :

« Se concentrer sur les éléments strictement financiers et les raisons des modifications apportées en cours d'années aux précisions de recettes et objectifs de dépenses, qu'elles soient conjoncturelles ou le fait d'une volonté politique nouvelle. »

Le Chef de l'État a clairement énoncé sa volonté d'appliquer cette nouvelle législation en fin d'année 2023. Il découle de cette simple annonce que les dispositions relatives au report de l'âge légal de départ en retraite à 64 ans, n'auront aucun impact financier significatif sur l'exercice 2023. D'ailleurs, aucun membre du gouvernement ne fait mystère de l'objectif visé pour l'année 2030.

- **Tertio** : Une Loi de finance de la sécurité sociale ne peut se fonder sur des hypothèses économiques non corroborées à ce jour. Ces prévisions sur la croissance à moyens termes ne relèvent donc que de la pure spéculation ou d'une construction intellectuelle dénuée de tout fondement. Une Loi de finance doit se construire sur des chiffres vérifiables et atteignables.

***Ces éléments démontrent que le texte déféré est contraire aux dispositions de la Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022. Il ne saurait donc être validé tant la forme est discutable. Le moyen est donc totalement "inapproprié" pour une réforme de cette importance, car il s'agit du rectificatif d'un projet budgétaire et non pas d'un texte de portée plus générale.***

## **2/ Des mesures arrêtées non compatibles avec une LFRSS et qui tronquent l'équilibre financier tel qu'énoncé par le législateur**

- **Des mesures ne pouvant figurer dans une LFRSS**

L'index senior (l'obligation de déclarer les salariés de plus de 55 ans dans une entreprise) ou l'expérimentation d'un CDI senior n'ont cependant rien à voir avec un texte budgétaire, et sortent des domaines prévus par les textes. Il s'agit donc d'un cavalier social et

***Ces dispositifs doivent être censurés en ce qu'ils ne constituent pas des mesures budgétaires.***

- **Cas d'une censure partielle du texte**

Matignon estime que l'index senior a « sa place » dans la réforme, car « le produit de la pénalité viendra alimenter dès 2023 la Caisse nationale d'assurance-vieillesse. »

Cette affirmation de l'exécutif démontre que l'index senior ne peut être dissocié de la réforme globale. C'est en ce sens que le gouvernement a inclus produit des pénalités à sa présentation des comptes. Si la disposition relative à l'index senior venait à être censurée, elle entraînerait de facto une modification de l'intégrité des comptes impactant le projet global.

***L'index senior est indissociable du texte de Loi et sa censure ne pourrait qu'entraîner la censure globale du texte, du fait de l'impact tangible sur les comptes tels que présentés afin d'atteindre l'équilibre financier.***

- **Sur l'article 34 de la Constitution**

L'équilibre financier de la mesure reste encore à démontrer, en effet l'article 34, alinéa 16, de la Constitution indique que « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier ». Cet équilibre financier doit faire l'objet d'une documentation précise et détaillée.

Le Président du Haut conseil des finances publiques déclarait lors de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, en date du 25 janvier 2023 :

*« Le Gouvernement n'a transmis que des informations très partielles, à la fois en termes d'horizon, de champ et d'explication du chiffrage des différents dispositifs. »*

***Il découle de cette déclaration officielle que le projet de Loi, n'a pas répondu de manière claire et non équivoque aux obligations telles que fixées par l'article 34, alinéa 16 de la Constitution.***

**3/ Une non-conformité évidente à la charte de l'environnement de 2004 et à l'article 5 de la Constitution.**

Les mesures sociales contenues dans le projet de Loi font peser sur les salariés une rétroactivité non souhaitable.

Si nous prenons l'exemple d'un salarié né en janvier 1967, entré dans la vie active à l'âge de 20 ans et disposant d'une carrière complète, nous constatons que ce dernier aura cotisé :

- pour une retraite à 60 ans : 23 ans,
- pour une retraite à 62 ans : 13 ans,
- pour une retraite à 64 ans : 7 ans.

Il aura donc majoritairement cotisé pour une prestation purement virtuelle durant 36 années. Un tel élément relève de la tromperie manifeste sur l'affectation des charges sociales acquittées par les salariés.

Mais nous pourrions également aborder la double condition fixée pour obtenir une retraite à taux plein atteindre l'âge légal, et disposer d'un nombre de trimestres cotisés suffisant.

Le relèvement progressif du nombre de trimestres porté à 43 annuités invalide, pour de nombreux salariés, la possibilité de prendre une retraite à l'âge légal. Tous les salariés ayant commencé à travailler après 21 ans ne pourront donc pas bénéficier d'une retraite à taux plein à l'âge légal de départ.

Les blancs de carrière, les années d'études sont autant de périodes qui, de manière induite, repoussent l'âge de départ en retraite à taux plein.

Des possibilités de rachats de trimestres existent, mais leur prix prohibitif les rend inaccessibles à la plupart des salariés français. De plus, cette possibilité n'est pas ouverte à tous, notamment aux étudiants en situation d'échec qui n'auraient pas obtenu de diplômes au terme de leur scolarité. L'objectif 100 % de réussite au bac a décalé l'orientation qui se fait désormais au niveau universitaire. De nombreux étudiants se retrouvent en situation d'errance, cumulant les échecs successifs avant d'entrer dans la vie active. Ces citoyens sont voués à ne jamais pouvoir bénéficier d'un départ en retraite à l'âge légal.

Il existe donc une véritable rupture du principe d'égalité entre citoyens en relation avec leur âge d'entrée dans la vie active, la valorisation des blancs de carrière, ou la possibilité de rachats de trimestres accessibles pour tous.

*Au sens de l'article 5 de la Constitution de 1958 :* Le président de la République veille au respect de la Constitution.

La Charte de l'environnement de 2004 précise en son Article 6 : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.* »

Il est patent de constater que cette loi de finance rectificative, ne peut être considérée à juste droit comme un texte de progrès social, dans la mesure où elle contribue à une diminution manifeste des droits des salariés.

Par ailleurs, elle ne répond pas à l'ambition de concilier le développement économique au progrès social en ce qu'elle laisse supporter le poids exclusif de la mesure sur les salariés. Il s'agit donc d'une mesure exclusive préservant le développement économique, au détriment des travailleurs. D'ailleurs, les exonérations successives de charges patronales sont venues directement impacter l'équilibre du régime général des retraites. Cet élément démontre que la notion d'équilibre entre activité économique et progrès social n'est pas respectée.

Le texte n'est donc pas conforme à l'article 11 de la Charte de l'environnement de 2004, et à l'article 5 faisant du président de la République le garant de son application.

Il porte également atteinte à la "*République sociale*" évoquée par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

**Conclusion**

***Par la présente, la Section Fédérale des Casinos & Clubs de Jeux Force Ouvrière demande au Conseil de censurer le texte déféré dans sa globalité.***

Pour la Section Fédérale des Casinos & Clubs de Jeux Force Ouvrière,

Le Secrétaire Fédéral en charge des Casinos & Clubs de Jeux,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive 'D' followed by a period.

Dominique DORGUEIL



# Fédération des Employés et Cadres Force Ouvrière

*Section Casinos et Clubs de Jeux*

**Monsieur Laurent FABIUS**

Président

**Conseil constitutionnel**

2, rue de Montpensier

75001 PARIS

**Lettre recommandée AR**

**DD/SKA - 027/2023**

Paris, le 30 mars 2023

**Objet : Dépôt d'une procédure de porte étroite**

Monsieur le Président,

En ma qualité de Secrétaire Fédéral en charge des casinos & clubs de jeux au sein de la FEC FO et agissant dans l'intérêt collectif des salariés que nous représentons, j'ai l'honneur de vous adresser sous ce pli un mémoire destiné à contribuer à la réflexion du Conseil constitutionnel sur la Loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 (LFRSS pour 2023), Loi qui lui a été déférée le 20 mars dernier.

L'argumentation développée dans la note jointe porte sur les dispositions spécifiques au régime de retraite qui pose de nombreuses problématiques en termes de constitutionnalité.

Je vous remercie par avance de bien vouloir porter ce document à l'attention de l'intégralité des membres du Conseil et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

**Dominique DORGUEIL**

Secrétaire Fédéral

au titre de la Section Fédérale

Casinos & Clubs de Jeux

06.12.23.70.05

*PJ : Dossier FO CASINOS & CLUBS DE JEUX de procédure de porte étroite*

Contribution extérieure

relative à la loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2023

**Discussion de la qualification retenue**

**de « loi de financement de la sécurité sociale rectificative »**

le 30 mars 2023

Emmanuel Dockès, professeur en droit social, université Lyon 2

Romain Marié, professeur en droit social, université Lyon 2

Laure Camaji, maîtresse de conférences en droit social, université Lyon 2

Benjamin Moron-Puech, professeur de droit privé, université Lyon 2

Le 23 juillet 2008, une réforme constitutionnelle majeure a voulu remédier, au moins en partie, à la critique lancinante du déséquilibre de nos institutions. Elle n'a pas empêché que la très impopulaire loi sur les retraites soit adoptée d'un coup de menton présidentiel, sans majorité parlementaire ni soutien populaire. À observer ce résultat, on pourrait penser que la modification de la Constitution en 2008 fut vaine. Il n'en est rien. Nous avons assisté non pas à son échec, mais à sa violation, laquelle devrait être bientôt sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

Depuis 2008, l'article 49 alinéa 3 ne peut plus être utilisé que pour les « projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » et une fois par session parlementaire pour les autres textes. Depuis 2008, une procédure parlementaire accélérée est réservée aux « lois de financement de la sécurité sociale » (art. 47.1), afin que les objectifs de dépenses de l'année soient votés à temps. Si l'article 49 alinéa 3 a pu être utilisé à propos de la loi sur les retraites et si le débat parlementaire a pu être à ce point tronqué, c'est seulement parce que la loi sur les retraites s'intitule « loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ». Or ce titre est un faux semblant.

L'article 34 de la Constitution définit « les lois de financement de la sécurité sociale » : elles « déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses ». Le même article 34 fixe le domaine de la loi ordinaire : elle « détermine les principes fondamentaux (...) de la sécurité sociale ». La distinction entre loi ordinaire et loi de financement est une distinction entre questions financières de l'année et principes fondamentaux. La distinction n'est pas toujours facile. Mais en l'occurrence, elle l'est. Il apparaît clairement à tous, y compris au Gouvernement, que l'actuel projet traite des principes généraux du droit des retraites : il modifie l'âge de la retraite, supprime les régimes spéciaux, prévoit dispositions qui ne seront applicables qu'à partir de 2030, vise à protéger les générations futures... Il n'est pas une simple loi de financement pour 2023.

Et ce d'autant moins que la loi est une loi *rectificative* pour 2023. Prévue pour ne s'appliquer qu'à partir de septembre, elle n'a qu'un gros trimestre d'application sur l'année budgétaire qui soi-disant fait son objet. Pour la branche vieillesse, la loi de financement initiale prévoyait un déficit de 3,6 milliards d'euros en 2023. La loi rectificative prévoit, elle, un déficit de 3,8 milliards en 2023, soit une différence de 200 millions d'euros. La différence, pour un volume total qui prévoit plus de 270 milliards de dépenses est infime. Elle est du millième, aussi petite qu'un millimètre l'est par rapport à un mètre. Elle est dans l'épaisseur du trait. Chacun voit à l'évidence que l'objet de la réforme actuelle n'est pas de porter la loupe sur ce millimètre. La loi a été pensée et écrite pour les décennies à venir.

De plus, les lois de financement de la sécurité sociale ne votent que des objectifs de dépenses. Ce qui est tout à fait différent des lois de finances qui votent des autorisations de dépenses, autrement dit des limites de dépenses. Or la modification d'un simple « objectif » est forcément moins utile que la modification d'une limite. Aussi, le recours aux lois de financement rectificatives de la sécurité sociale est très rare. Il n'y a eu que deux précédents depuis 1996. Au cours de l'année 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid, les dépenses de la sécurité sociale ont explosé. Le plafond d'emprunt a été porté de 39 milliards à 95 milliards. Ce bouleversement a été rendu possible par simples décrets, qui furent ratifiés par la loi de financement suivante, celle pour 2021. Aucune loi rectificative n'était nécessaire. Il apparaît difficile de croire que, pour la réforme des retraites, l'évolution budgétaire de la branche vieillesse de la sécurité sociale en 2023 était un aspect central de la réforme. Ce n'est même pas un objet périphérique. Ce n'est même pas un objet anecdotique. C'est juste une manœuvre grossière.

C'est aussi une manœuvre inédite. Toutes les autres réformes du droit des retraites furent des lois ordinaires, normalement débattues.

C'est enfin une manœuvre inquiétante. Si le Conseil constitutionnel juge que tout effet financier suffit à légitimer le recours à des lois de financement, toutes les réformes relatives à la sécurité sociale pourront désormais passer par les lois de financement rectificatives, car toutes ont des effets financiers. Tout l'avenir de notre système de protection sociale pourra désormais être soumis à la procédure accélérée de l'article 47-1 et à l'article 49 al. 3 de la Constitution. Il n'y aura plus en la matière de lois normales que par accident, ou par volonté spécialement laxiste de l'exécutif. La réforme de 2008, qui visait à faire de l'article 49 al. 3 une exception, serait ici réduite à un chiffon de papier.

En réalité, la réforme des retraites n'est pas une loi de financement rectificative pour 2023. Elle vise à modifier fondamentalement le droit des retraites, non à bricoler l'équilibre financier de la fin 2023. Elle use d'une procédure accélérée, pensée pour permettre un temps annuel d'information, d'évaluation et de débat public sur la protection sociale et son financement. Elle use d'une procédure limitée dans son objet, limite qui permet de respecter la démocratie parlementaire et la démocratie sociale. Ce n'est pas une loi de financement rectificative pour l'année qui peut modifier les fondamentaux de notre contrat social pour des décennies.

Pour des motifs de procédure bien moins graves, le Conseil constitutionnel a invalidé l'ensemble d'une loi sur le logement en 2012 (Décision n°2012-655 DC du 24 octobre 2012). Il lui appartient aujourd'hui de dire que les procédures démocratiques complètes sont faites pour discuter des principes fondamentaux. Il lui appartient aujourd'hui de dire que cette crise de la réforme des retraites n'est pas produite par le déséquilibre de notre Constitution, mais par sa violation.

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75001 Paris  
Paris, le 2 avril 2023

Ref : 2023-849 DC Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Conseil,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-dessous, ma contribution en soutien aux recours déposés devant vous contre la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 .

1) La Constitution de 1958 nous dit en son préambule que :

*« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 » ;*

2) et la Déclaration des Droits de l'homme « tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789 » exposent en son article 6 que :

*« La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation... » ,*

3) Il résulte de ces constatations que la première tâche qui est dévolue au Conseil Constitutionnel, lorsqu'une loi lui est soumise, est de vérifier si elle est « l'expression de la volonté générale », condition sine qua non de sa constitutionnalité.

En effet, si tel n'est pas le cas, ce texte ne peut plus être qualifié de « loi » au sens de la constitution.

Ce constat oblige donc à définir en premier lieu ce qu'est la « volonté générale ».

4) La notion de « volonté générale » telle que reprise dans la déclaration des Droits de l'homme de 1789 trouve sa source chez Jean-Jacques Rousseau

- qui la définit ainsi dans *Émile ou De l'éducation* (livre V) :

*« À l'instant que le peuple considère en particulier un ou plusieurs de ses membres, le peuple se divise. Il se forme entre le tout et sa partie une relation qui en fait deux êtres séparés, dont la partie est l'un, et le tout moins cette partie est l'autre. Mais le*

2023-849 DC - Enregistré au greffe du Conseil constitutionnel le 3 avril 2023  
*tout moins une partie n'est pas le tout ; tant que ce rapport subsiste il n'y a donc plus de tout, mais deux parties inégales. Au contraire quand tout le peuple statue sur tout le peuple, il ne considère que lui-même, et s'il se forme un rapport, c'est de l'objet entier sous un point de vue à l'objet entier sous un autre point de vue, sans aucune division du tout. Alors l'objet sur lequel on statue est général, et la volonté qui statue est aussi générale »*,

- et qui précise dans *Du Contrat Social*

*« Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale ; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières ; mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale. »* (Livre II, Chapitre 3),

5) La Constitution de 1958 fait siens ses principes lorsqu'elle énonce :

- en son article 2 :

*« La langue de la République est le français.*

....

*Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »*,

- et en son article 3 :

*« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »* .

6) Sur le fond, la question qui se pose alors est de savoir comment cet article 3 a été appliqué dans la mesure :

- où, d'une part la Constitution ne confie, à aucune des institutions qu'elle crée, dont le Parlement (cf. notamment ses article 24 et 27), la mission de représenter le Peuple,

- et, où, d'autre part, il est aisé de constater que le peuple français, depuis 1958, ne s'est prononcé que 10 fois par référendum ;

7) Il semble que là encore, il faille s'en référer à Jean-Jacques ROUSSEAU qui explique que :

*« Ce n'est point à dire que les ordres des chefs ne puissent passer pour des volontés générales, tant que le Souverain libre de s'y opposer ne le fait pas. En pareil cas, du silence universel on doit présumer le consentement du peuple »* (cf. du Contrat social, Livre II, chapitre 2),

invoquant ainsi un consentement tacite ou par défaut du peuple aux lois votées, notamment, par le parlement.

8) C'est ce principe qui se pratique explicitement en Suisse avec l'instauration de la votation d'initiative populaire, mais qui a aussi été implicitement retenu, en règle générale, par les différents gouvernements en France sous la Vème République jusqu'en 2007.

9) C'est ainsi que,

- le Général de Gaulle, qui a par ailleurs été à l'origine de 5 des 10 référendums de la Vème République, a, en mai 1968, dissous l'Assemblée nationale, pour sortir de la crise provoquée par le mécontentement étudiant, puis social ;

- en 1984, François Mitterrand (qui, par ailleurs a été à l'origine de 2 référendums) a retiré le projet de loi sur l'enseignement supérieur (dite loi Savary) devant les manifestations massives qu'il provoquait,

- en 1997, Jacques Chirac, (qui, par ailleurs a été à l'origine de 2 référendums) a dissous l'Assemblée nationale afin de redonner la parole au peuple, qui manifestait contre un projet de réforme des retraites,

- et en 2006, là encore, prenant acte du désaccord du peuple, le même Président a demandé au gouvernement de ne pas mettre en application la loi instituant le contrat première embauche ( loi 2006-396 du 31 mars 2006).

10) Ces exemples montrent que, à chaque fois que « *...le Souverain libre de s'y opposer...* » le faisait contre une situation donnée ou un projet de loi, les Chefs d'État de la Vème République revenaient vers lui, soit pour faire droit à son opposition, soit pour lui donner la parole mais, en tout état de cause, dans un souci de respecter sa volonté lorsqu'elle s'exprimait, donnant ainsi un effet à la fois à l'article 6 de la déclaration des Droits de l'Homme et à l'article 3 de la constitution de 1958.

11) Au cas présent, il est incontestable que le projet de loi sur les retraites soumis au Conseil constitutionnel a provoqué une réaction très claire du Souverain, à savoir le peuple français « *...libre de s'y opposer...* », telle que cela résulte non seulement des très importantes manifestations qui se sont déroulées, mais aussi des très nombreux sondages qui explicitent clairement cette opposition, et comme l'a reconnu le Président de la République lui-même lorsque, dans son intervention télévisée du 22 mars 2023 à 13 heures sur TF1 et France 2, il explique :

- que « *... S'il y une chose que je regrette, c'est que nous n'ayons pas réussi à faire partager la contrainte...plus exactement la nécessité de faire cette réforme...* » (cf:interview à <https://www.youtube.com/watch?v=CBtIJpdgyCA> à 6'19''),

- avant de dire qu'il n'est pas arrivé à « *...réussir à convaincre...* » (cf.interview à <https://www.youtube.com/watch?v=CBtIJpdgyCA> 10'44'').

12) Mais, au lieu de tirer les conséquences de ce constat, et pour justifier l'adoption du projet de loi aujourd'hui soumis au Conseil constitutionnel, le Chef de l'État et le gouvernement tentent d'opposer la légitimité du Parlement à celle du Peuple en invoquant l'adoption de la loi aux termes d'un parcours parlementaire qu'il dit légal (mais faisant déjà l'objet de plusieurs recours) qui s'est conclu en faisant appel aux dispositions de l'article 49-3 de la Constitution.

12bis) Cet argument ne paraît pas pertinent car c'est oublier qu'aux termes de l'article 49-2 de la constitution qui stipule que :

« *Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée...* »,

une motion de censure, où seuls les votes favorables sont comptabilisés pour son adoption, ne constitue pas un vote démocratique dans la mesure où, ne prenant pas en compte les abstentions, le vote blanc ou encore les absents, il ne permet pas de déterminer un rapport fiable entre les « pour » et les « contre ».

14) Ainsi, au cas présent, la motion de censure du 20 mars 2023 a rassemblé 48,35 % du total des députés inscrits (279 sur 577), mais qui peut affirmer que sur les 298 députés qui ne l'ont pas voté, aucun ne se serait abstenu ou n'était absent lors du scrutin?

Il en résulte que ce vote n'apparaît pas probant en termes de légitimité puisqu'il ne compare pas le total des « pour » exprimés au total des « contre » exprimés.

2023-849 DC - Enregistré au greffe du Conseil constitutionnel le 3 avril 2023

En ce sens, Rousseau précisait encore :

*« Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas nécessaire qu'elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées ; toute exclusion formelle rompt la généralité » (Note du contrat social, édition de 1762).*

15) A titre d'exemple, si, en se fondant sur les modalités de l'article 49-3 de la constitution, au second tour de l'élection présidentielle du 24 avril 2022 n'avaient été « recensés" que le vote des électeurs inscrits favorables à la candidature de Monsieur Macron, ce dernier, sur la base des chiffres du Ministère de l'intérieur, n'ayant rassemblé que 38,49 % du total de ces électeurs, n'aurait pas été élu, mais, est-ce que cela aurait permis pour autant à Mme Le Pen d'affirmer que 61,51 % des électeurs inscrits l'avaient choisie ?

*([https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult\\_\\_presidentielle-2022/\(path\)/presidentielle-2022/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2022/(path)/presidentielle-2022/FE.html))*

16) Ainsi, au regard des résultats de la motion de censure (48,35 % des députés inscrits ayant voté en sa faveur), on peut considérer, sans courir de risque, que si la loi réformant les retraites avait été soumise à un vote de l'Assemblée nationale recensant les « pour » et les « contre », elle aurait été rejetée compte-tenu le pourcentage des abstentions et des absents qui aurait été très certainement supérieur à 1,65 % des inscrits.

17) On comprend dès lors qu'il n'y a, en tout état de cause, pas d'opposition ici entre le Parlement et le Peuple, mais seulement une manœuvre du gouvernement visant à imposer sa volonté particulière à la Volonté générale.

18) Or, il est certain que les auteurs de la Constitution n'ont pas entendu, en y introduisant l'article 49-3, contredire les principes énoncés dans son préambule, ainsi qu'en ses articles 2 et 3 d'où il découle que cette disposition doit se lire à la lumière et dans le respect desdits articles. et notamment de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

19) En ce sens, il convient encore de rappeler les termes de l'article 1134 du Code civil qui, après avoir énoncé que si « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* », précise que « *elles doivent être exécutées de bonne foi* », rappelant ainsi un des principes fondamentaux du droit régissant l'exécution des conventions y compris la Constitution en ce qu'elle apparaît être une convention conclue entre tous les citoyens.

20) La question qui se pose dès lors au Conseil constitutionnel paraît, aussi, être de déterminer dans quelle mesure il n'y pas exécution de mauvaise foi de la Constitution, de la part du Gouvernement, lui-même assujetti aux dispositions de l'article 1134 du Code civil, à recourir tout d'abord à des procédures spéciales, largement dénoncées par les partis d'opposition dans leurs recours, pour, devant l'échec de cette manœuvre, aboutir à mettre en œuvre l'article 49-3, afin de voir entériner une loi :

- qu'il soit contraire à la Volonté Générale, (cf.interview de Monsieur Macron du 22 mars 2023),

- et pour laquelle il sait qu'il ne dispose pas de la majorité nécessaire à l'Assemblée nationale pour la faire voter par le parlement,

violant ainsi, délibérément, les principes fondamentaux de la Démocratie, notamment les articles 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et 2, 3 et 24 de la Constitution et 1134 du Code civil ?

**Benoît FLAMANT**  
Avocat  
15 rue Eugène Flachat  
75017 PARIS  
[contact@flamant-avocat.fr](mailto:contact@flamant-avocat.fr)

**N° 2023-849 DC**

**CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITE  
DE LA LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SECURITE  
SOCIALE POUR 2023**

**CONTRIBUTION EXTERIEURE**

dans l'intérêt du

**Syndicat AVENIR SECOURS**

Sur l'inconstitutionnalité de l'article 10

Ainsi que sur divers éléments relatifs à la procédure suivie pour  
l'adoption de cette loi

## TABLE DES MATIERES

A. Sur le détournement de procédure.....	8
B. Sur les conséquences de la censure des cavaliers législatifs ...	14
C. Sur l'atteinte à la clarté et à la sincérité des débats.....	18
D. Sur l'imprécision des conditions permettant aux sapeurs-pompiers de bénéficier de la bonification quinquennale au sein de la catégorie active.....	22
E. Sur la rupture d'égalité au sein de la catégorie active au détriment des sapeurs-pompiers professionnels.....	25

## PRÉSENTATION

---

### I. -

Le syndicat AVENIR SECOURS est un syndicat catégoriel représentant l'encadrement des services d'incendie et de secours. Il est majoritaire en France notamment dans les commissions administratives et techniques des SIS (59 % des officiers représentés) ainsi que dans les commissions administratives paritaires d'officiers. Le syndicat s'attache à la fois à la défense des intérêts de ses adhérents, de ses propres intérêts, mais également à ceux – plus vastes – des personnels travaillant au sein des services d'incendie et de secours.

Le syndicat AVENIR SECOURS est affilié à la Fédération Services publics CFE-CGC qui regroupe l'ensemble des syndicats de fonctionnaires adhérents à la Confédération générale des cadres (CFE-CGC). Le syndicat est présent dans la totalité des services départementaux d'incendie et de secours de France, tant sur le territoire métropolitain qu'en outre-mer.

Les élections professionnelles du 4 décembre 2022 ont été l'occasion pour le syndicat AVENIR SECOURS de confirmer sa légitimité. A l'issue de ces élections, le syndicat est présent au sein des commissions administratives paritaires de catégorie A et B dans lesquelles il dispose de près de 115 représentants. Son investissement et sa volonté de faire progresser la profession dans son ensemble, en transcendant les intérêts catégoriels qu'il représente, lui ont valu une reconnaissance des autres sapeurs-pompiers ainsi que des agents techniques, de sorte qu'il siège également au sein des commissions administratives paritaires de catégorie C.

Le syndicat AVENIR SECOURS ne limite pas son action à une présence locale. L'organisation syndicale siège à la Conférence nationale des Services d'Incendie et de Secours (la CNIS). Cet organe placé auprès du ministre chargé de la sécurité civile, instauré par l'article L1424-4-1 du code général des collectivités territoriales, est

obligatoirement consulté sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Il est un acteur clé de l'évolution de la profession.

Au-delà de cette présence institutionnelle, le syndicat échange fréquemment avec le ministre de l'Intérieur ainsi que ses subalternes, y compris hors des réunions de dialogue social, sur les problématiques propres à la profession. Fort de cette légitimité, le syndicat est entendu régulièrement au sein des deux Chambres du parlement dans le cadre de missions d'enquêtes parlementaires ou afin d'apporter un éclairage sur les sujets traitant de la sécurité civile.

Enfin, le syndicat AVENIR SECOURS, conscient que la sécurité civile doit s'inscrire dans une logique supranationale et notamment européenne, est membre de la confédération européenne des syndicats indépendants. A ce titre, il participe aux travaux de la confédération et prend part aux différents groupes de travail qui œuvrent à l'amélioration des droits des travailleurs de ce secteur.

## II. -

Dans le cadre spécifique des retraites, le syndicat AVENIR SECOURS a toujours suivi avec attention l'ensemble des discussions et s'est efforcé, autant que possible, d'être force de proposition.

S'agissant des personnels administratifs et techniques, la réforme étant commune avec l'ensemble de la fonction publique, il a fait entendre la voix de ses mandants par l'intermédiaire de la confédération CFE-CGC.

Concernant les sapeurs-pompiers, il a principalement soutenu que le progrès pouvait intervenir selon trois axes : la portabilité des droits, le déplafonnement de la bonification spécifique à la catégorie active et un système de proratisation et de progressivité.

La portabilité des droits était son premier sujet de préoccupation.

En effet, les sapeurs-pompiers perçoivent une prime de feu durant leur carrière, en contrepartie du risque inhérent à leurs fonctions. Or, cette prime n'est intégrée dans le calcul de leur retraite que si l'agent la perçoit au moment de son départ en retraite, dit autrement s'il bénéficie encore de la catégorie active.

Afin de compenser cette disparité, le syndicat AVENIR SECOURS souhaitait que les trimestres cumulés lors de leur passage en catégorie active puissent être conservés par les agents en cas de changement de carrière. Cette mesure, qui n'induisait aucun coût supplémentaire dans la mesure où elle était financée par la surcotisation sur leur traitement, déjà perçue. Cette mesure de justice sociale permettait de réparer la perte de cette bonification pour laquelle les agents avaient - pourtant - cotisés.

A l'occasion de cette réforme, cette première revendication n'a été que partiellement prise en compte, faute d'avoir pu être expliquée lors des travaux parlementaires.

Cela pose ainsi la question de devenir propriétaire des droits acquis dans la fonction publique.

La seconde revendication portée par le syndicat AVENIR SECOURS était corrélative à l'allongement du recul de l'âge de départ à la retraite.

L'allongement des carrières des sapeurs-pompiers, et plus généralement des agents dépendant de la catégorie active, rendait opportun le dé plafonnement de la bonification accordée au titre de l'exercice des fonctions en catégorie active. Le

syndicat souhaitait que les agents puissent continuer à capitaliser des primes de bonification au-delà du seuil actuel de 20 trimestres.

Ce point n'a pas été retenu, ni débattu.

Enfin, le syndicat AVENIR SECOURS souhaitait qu'une proratisation ou une progressivité puisse intervenir dans l'acquisition de la bonification. Ainsi, au lieu d'obtenir un bénéfice d'une année tous les cinq ans, il semblait plus juste de permettre l'acquisition d'un trimestre tous les 15 mois. Ce point, également, n'a été ni retenu, ni débattu.

### III. -

A plus d'un égard, le syndicat dispose d'un intérêt marqué à faire valoir ses observations au soutien du contrôle de constitutionnalité d'une loi dans laquelle, alors que ses membres sont directement visés par des dispositions spécifiques, il n'a pas été entendu.

Le syndicat AVENIR SECOURS entend préciser qu'il n'entend pas s'immiscer dans le débat d'ensemble relatif au bien-fondé d'une réforme des retraites. Il ne s'agit pas pour lui de substituer son appréciation ni à celle du gouvernement ni à celle du pouvoir législatif.

Toutefois le syndicat AVENIR SECOURS demeure attaché au respect des valeurs républicaines, un principe essentiel par ailleurs érigé par le législateur comme constituant un des critères de représentativité des syndicats par la loi du 20 août 2008.

Le syndicat AVENIR SECOURS, qui s'attache à respecter ces valeurs dans chacune de ses actions, attend également qu'il s'y conforme tant à l'égard du Parlement et dans le respect des règles entourant l'élaboration des lois.

Les conditions dans lesquelles se sont déroulées les concertations en amont de l'adoption de cette loi n'ont pas permis au gouvernement de disposer d'une représentation correcte de la situation des sapeurs-pompiers, pourtant concernés par la catégorie active. Cette approximation, qui a conduit à l'élaboration d'un texte dans la précipitation, abouti à une rupture d'égalité entre des agents publics qui se trouvent, objectivement, dans une situation comparable.

Ce biais aurait pu être corrigé durant les travaux parlementaires, et plus généralement durant le processus législatif, si le recours à une procédure normale avait été choisi par le gouvernement. Le choix du recours à la procédure spécialement prévue pour l'adoption des lois de financement rectificative de la sécurité sociale a été privilégié. Ce procédé, qui a dépossédé le Parlement de la plupart de ses prérogatives, a non seulement porté atteinte à la clarté et à la sincérité des débats, mais constitue un détournement de procédure évident qu'il apparaît nécessaire de sanctionner.

Si une réforme peut, ou doit, intervenir, ceci ne peut se faire en dévoyant les textes prévus par le pouvoir constituant, pas plus qu'en privant les organisations syndicales de leur rôle consultatif au regard de l'ampleur de la réforme.

## DISCUSSION

---

### A. SUR LE DETOURNEMENT DE PROCEDURE

#### IV. -

Le gouvernement a fait le choix d'agir avec précipitation afin de faire adopter une réforme du régime des retraites sous couvert d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Ce processus, au regard de la définition de ces lois ainsi que du contenu du texte soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, n'est pas possible.

Le contenu des lois de financement rectificatives dépend d'une loi organique codifiée aux articles LO111-3-9 à LO 111-3-11 du Code de la sécurité sociale s'agissant des dispositions obligatoires.

A cet égard, l'article LO 111-3-11 du code de la sécurité sociale rappelle les objectifs assignés à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Aux termes de cet article, cette loi :

*« 1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;*

*2° rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;*

3° rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit ».

V. -

A la lecture de ces principes, on peine déjà à voir pour quelles raisons une modification du régime des retraites serait susceptible de pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une loi de financement rectificative.

Il n'existe, dans ce projet de loi, aucune modification réelle des prévisions de recettes ou des dépenses. Ainsi, est-il possible de lire dans l'exposé des motifs de la loi soumise à votre contrôle :

*« La prévision retenue est quasi-identique à la prévision sous-jacente à la loi de finances pour 2023. En effet, elle n'en diffère qu'au titre de la réforme des retraites, dont l'impact pour 2023 est faible et proche du montant provisionné lors du PLF. En particulier, le scénario macroéconomique sur lequel s'appuie cette prévision est identique à celui sur lequel se fonde la loi de finances pour 2023.*

*La stabilité de la prévision du déficit 2023 depuis le projet de loi de finances pour 2023 résulte de la compensation de plusieurs facteurs » (nous soulignons).*

Il n'existe, de l'aveu même du gouvernement, aucune des conditions nécessaires pour recourir à une loi de financement rectificative de ce chef.

De plus, le Haut Conseil des Finances Publiques, dans son avis HCFP – 2023-1 du 18 janvier 2023, joint au projet de loi initialement déposé par le gouvernement, indique d'ailleurs à cet égard qu'il « constate que le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique ni sa prévision de déficit public pour 2023, depuis le projet

*de loi de finances pour 2023 adopté en conseil des ministres le 26 septembre 2022 »*  
(nous soulignons).

Les conditions de recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale étaient d'autant moins réunies que ses dispositions s'appliqueront au plus tôt à compter du mois de septembre 2023. Les effets ne se ressentiront, pour leur part, principalement sur les années suivantes et nullement sur 2023.

Le vecteur législatif utilisé pour porter la réforme des retraites est inadapté au regard des effets induits, mais également du contenu même du texte soumis au contrôle de constitutionnalité.

En recourant à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale alors que les dispositions adoptées ne sont destinées à produire leurs effets principaux qu'au-delà de l'année 2023, et qu'aucune des prévisions financières n'a évolué depuis l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale au mois de décembre 2022, le gouvernement a fait le choix de recourir à un procédé législatif dérogatoire - et dont il ne pouvait pas ignorer l'inadaptation - dans l'unique but de restreindre les prérogatives du Parlement dans la discussion de la loi et a violé les article LO 111-39 et suivants du code de la sécurité sociale.

Déjà la censure s'impose.

#### **VI. -**

Le syndicat exposant n'ignore pas que l'article LO 111-3-12 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un certain nombre de dispositions facultatives puissent figurer dans un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale.

A cet égard, le 6° de l'article LO111-3-12 du code de la sécurité sociale prévoit la possibilité de faire figurer dans une loi de financement rectificative des dispositions

*« modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ».*

Ces dispositions, pour autant, ne permettaient pas de procéder à l'adoption d'une refonte profonde du régime des retraites, quand bien même les lois de financement de la sécurité sociale, par leur nature, dérogent au principe d'annualité que le Conseil constitutionnel reconnaît à l'ensemble des lois financières (Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC, 9 août 2012, cons. 19 à 21).

Néanmoins, l'élargissement du champ de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, tout comme la décorrélation stricte du principe d'annualité ne peut servir de vecteur pour des réformes qui n'y ont pas leur place.

Déjà le Conseil d'Etat, dans son avis d'Assemblée Générale du 1er juillet 2021 rendu dans le cadre de l'adoption de la loi organique de financement de la sécurité sociale (CE, Assemblée générale, 1er juillet 2021, N° 402932 et N° 402933, point 26), alertait sur le risque d'un détournement de procédure dans les termes suivants :

*« Le Conseil d'Etat constate que les dispositions présentées au point 23 étendent significativement le domaine facultatif des LFSS et dérogent au principe de l'annualité des lois financières alors que le constituant, en définissant aux articles 39 et 47-1 de la Constitution une procédure dérogatoire d'adoption des LFSS, a entendu leur assigner un domaine limité. Il considère que cette limitation vise notamment à faciliter le contrôle du Parlement et à éviter que les lois de financement de la sécurité sociale ne servent de vecteurs à des réformes susceptibles de soulever des questions délicates dont l'examen n'est pas compatible avec les délais et les règles de procédure régissant ces lois » (nous soulignons).*

Au regard des explications qui précèdent, le Conseil constitutionnel est invité à se livrer à un contrôle approfondi des objectifs qui ont conduit au choix de cette procédure législative par le gouvernement.

A ce titre, même s'il existe une dérogation au principe d'annualité d'une loi de financement en pareil domaine, il semble nécessaire – pour qu'une telle loi ne constitue pas un détournement de procédure – qu'elle produise essentiellement ses effets sur l'année concernée. Il peut, certes, y avoir une continuation des effets induits par cette loi sur les exercices suivants, mais il semble contraire à l'esprit de la loi organique elle-même de légiférer de la sorte en ayant pour ambition de lui faire produire ses principaux effets au-delà de l'exercice concerné.

Si tel est le cas, une loi normale s'impose.

Or, il résulte tant de l'exposé des motifs que du texte lui-même - notamment de son l'article 10 - que les mesures adoptées entreront en vigueur progressivement à partir du mois de septembre 2023. De ce chef, elles produiront des effets financiers non pas sur l'exercice 2023, mais au-delà de cet exercice. Les tableaux produits par le gouvernement à l'appui du projet de loi le démontrent pleinement.

D'ailleurs, le Haut Conseil des Finances Publiques, dans son avis du 18 janvier 2023 précité, relève au point 46 dudit avis que « que la réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023 avec un coût net estimé à 0,4 Mde ». Le recours à une loi de financement rectificative, on le voit, est artificiel.

Le vecteur utilisé, y compris en ce qu'il s'appuierait potentiellement sur un contenu optionnel prévu par l'article LO 111-3-12 du code de la sécurité sociale est inadapté, une loi normale s'imposait.

Le détournement de procédure est avéré, la censure s'impose au plus fort.

**VII. -**

Et ce n'est pas tout.

Les dispositions de l'article LO 111-3-12 du code de la sécurité sociale encadrent précisément les possibilités du pouvoir législatif lorsqu'il est saisi d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Dans ce cadre le 6°, qui seul paraît susceptible de servir de fondement à une réforme complète d'un régime de retraite, pose un cadre précis :

*« Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours :*

*(...) 6° modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale »*

Or, la loi de financement rectificative soumise au contrôle de constitutionnalité ne se borne pas à modifier les régimes actuels. L'accélération du rythme de recul de l'âge légal, fixé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites pourrait, éventuellement, se rapprocher de cette éventualité.

Il est d'ailleurs permis de se demander pour quels motifs il serait nécessaire de recourir à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale afin d'accélérer le rythme de recul de l'âge de départ à la retraite qui a été fixé par une loi simple.

En réalité, cette loi de financement rectificative de la sécurité sociale va bien au-delà d'une modification des régimes de retraite existants.

En ce qu'elle supprime une partie des régimes dits « *spéciaux* », cette loi ne peut être regardée comme effectuant une modification des régimes obligatoires. Elle les supprime.

De surcroît, elle modifie en profondeur les règles d'assiettes et les règles de liquidation des retraites actuelles, ce qui dépasse, là encore, la simple modification autorisée dans ce cadre.

Par les impacts globaux et les effets durables que cette loi veut produire, elle ne peut être regardée comme modifiant les règles de gestion des risques, mais comme instituant un nouveau régime ex nihilo. Tel n'est pas l'objet d'une loi de financement rectificative qui ne peut que modifier l'existant.

En recourant à une loi de financement rectificative afin de créer un nouveau régime de retraite alors qu'une telle possibilité n'est pas prévue par la loi organique de financement de la sécurité sociale, le gouvernement a excédé ses pouvoirs et opéré, de ce chef encore, un détournement de procédure.

La censure s'impose encore pour ce motif.

**B. SUR LES CONSEQUENCES DE LA CENSURE DES CAVALIERS LEGISLATIFS**

**VIII. -**

Le syndicat AVENIR SECOURS a pris connaissance de la totalité du texte transmis au contrôle du Conseil constitutionnel ainsi que des observations des parlementaires auxquelles il s'associe quant à la présence de cavaliers législatifs. Il souhaite particulièrement revenir sur les conséquences de leur censure.

Comme en matière de loi de finances, le Conseil constitutionnel opère un contrôle du respect par les lois de financement rectificatives par rapport à la loi organique. Il veille notamment à l'absence de « cavaliers sociaux ».

La présence de cavaliers sociaux fait l'objet d'une sanction d'office par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-620 DC, 16 décembre 2010, cons. 16 à 22). Selon la formule désormais usuelle, le Conseil Constitutionnel censure les « *dispositions qui n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourants à leur financement* » en considérant que, « *par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale* ».

Le Conseil Constitutionnel, quand il est conduit à prononcer la censure de dispositions dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité, opère un contrôle de la dépendance qui existe entre les dispositions censurées et celles qui sont censées subsister. Lorsqu'il existe un lien de dépendance ou d'invisibilité trop important, il opère une annulation par voie de conséquences de l'ensemble des dispositions (Conseil constitutionnel, 18 mars 2009, n° 2009-578 DC, cons. 7).

Ces règles, appliquées au présent contrôle de constitutionnalité, aboutiront à la censure de l'ensemble du texte.

#### IX. -

Nul besoin d'importants développements pour constater que les articles 2, 3 et 6 n'ont aucun effet direct – ou indirect – sur les ressources des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

Vainement cherchera-t-on en quoi un « *index relatif à l'emploi des séniors* » ou l'édiction de nouvelles règles relatives à l'emploi des salariés de plus de soixante ans

est susceptible d'influer directement et de manière suffisante sur le financement des régimes de retraite.

L'impact, s'il peut exister très indirectement sur des conditions à long terme, est trop distant et trop évanescent pour qu'il puisse être regardé comme susceptible de se rattacher à une loi de financement de la sécurité sociale.

Les cavaliers sociaux sont avérés, leur censure est acquise.

**X. -**

Ces cavaliers sociaux s'inscrivent dans un ensemble de dispositions adoptées afin de tirer les conséquences du recul de l'âge de départ à la retraite prévu à l'article 10 de cette loi, et pour « accompagner » les salariés dans cette évolution, revêtent un caractère indivisible à l'égard du reste des autres dispositions.

Les déclarations effectuées par les ministres lors des - rares - débats intervenus devant les deux chambres du Parlement établissent une indivisibilité intellectuelle entre l'ensemble des dispositions.

Cette indivisibilité, avant tout juridique, a été confirmée par M. Olivier DUSSOPT, Ministre du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion lors de son audition réalisée le 25 janvier 2023 devant la commission des affaires sociales du Sénat (rapport n° 375, pages 285 s.).

A cette occasion, le ministre a été conduit à exposer ce projet ainsi que les principales caractéristiques de cette réforme. Dans le cadre de cette présentation, l'emploi des séniors a été mis au centre de cette réforme :

*« Toujours au nom de la justice, nous devons donner plus de place au travail des séniors : c'est une condition du plein emploi et de la réussite de la réforme » (Ibid. page 288, dernier paragraphe, nous soulignons).*

Les dispositions relatives aux modifications des contrats de travail ainsi qu'à leur adaptation au profit des séniors ont été alors décrites comme « *des dispositions facilitant les transitions* » (Ibid. page 289, premier paragraphe in fine).

L'index sénior, également, après avoir été décrit comme un outil de dialogue social renforcé – et donc extérieur à toute considération inhérente à une loi de financement –, le ministre indique :

« *L'emploi des séniors a donc été réinscrit parmi les items de la gestion des emplois et des parcours professionnels* » ((Ibid. p. 289, § 3).

Ces dispositions forment un tout indivisible sans lequel la réforme des retraites est insusceptible de pouvoir intervenir.

A tous les égards l'indivisibilité existe puisque toutes ces dispositions sont considérées comme concourant à l'équilibre de la loi de financement rectificative.

La sanction des cavaliers sociaux, qui doit être regardée comme formant un tout indivisible à l'égard des autres dispositions du texte, entraînera l'annulation, par voie de conséquences, de l'ensemble de la loi de financement rectificative, la partie relative aux recettes ne pouvant plus être regardée comme existante.

L'annulation de l'ensemble de la loi s'impose.

C. SUR L'ATTEINTE A LA CLARTE ET A LA SINCERITE DES DEBATS

XI. -

Depuis sa décision 2005-512 DC (Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4), le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur la procédure parlementaire et vérifie, notamment, si la succession des travaux et des différents votes n'a pas été de nature à altérer la sincérité des débats.

*« Il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle »*

Cette exigence, à laquelle la clarté des débats parlementaires a été adjoindée ultérieurement, constitue une référence transversale dans le contrôle de la constitutionnalité des normes qui sont soumises à son appréciation.

*« 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'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (Conseil constitutionnel, décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 3).*

La méconnaissance de ce principe est susceptible d'entraîner l'annulation des dispositions critiquées :

*« Considérant que ces dispositions ne présentent pas de lien direct avec celles qui figuraient dans le projet de loi relatif à l'entrepreneur*

*individuel à responsabilité limitée; qu'il ne ressort pas des travaux parlementaires qu'elles présentent un lien même indirect avec ce projet de loi; qu'en outre elles ont été adoptées en méconnaissance de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire; qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution» (Conseil Constitutionnel décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, cons. 6).*

C'est à l'aune de ces principes que le Conseil Constitutionnel a considéré que « *la durée de la discussion générale ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (Conseil Constitutionnel, décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 15).

A cet égard, on sait depuis la décision 86-209 DC que même lorsqu'une loi organique impose un délai à une Chambre pour la discussion d'un texte, son dépassement ne constitue une irrégularité de nature à vicier la procédure législative que s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose l'autre chambre pour statuer en première lecture sur texte.

## **XII. -**

Sans qu'il ne soit besoin de revenir plus longuement sur la procédure suivie, et à supposer que le recours à une loi de financement rectificative puisse être regardé comme adapté, force est de constater que les débats ont manqué de clarté dans leur ensemble. Leur temporalité, excessivement limitée au regard des enjeux, aggrave de constat.

A cet égard, le syndicat requérant renvoie aux prises de position successives qui ont été effectuées par le Ministre du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion devant les différentes chambres durant ces débats qui se sont déroulés à un rythme inutilement soutenu.

La comparaison entre les différents procès-verbaux de séance relatant les débats qui sont intervenus devant les deux chambres fait ressortir d'importantes discordances profondes dans les positions adoptées par le gouvernement au fil des discussions. Ainsi, alors que les débats avançaient, il est progressivement devenu impossible de connaître les modalités précises d'exercice pour les salariés et les agents publics de leur droit de départ à la retraite.

Alors que rien ne commandait d'interrompre les débats parlementaires au regard, notamment, de l'effet différé du texte y compris sur l'année 2023, le temps des discussions ne peut être regardé comme suffisant au regard de l'enjeu pour les travailleurs de cette réforme de cette ampleur.

Ce temps est d'autant moins suffisant que l'Assemblée nationale n'a pas pu débattre de l'ensemble du texte à la demande du gouvernement. Ceci a été aggravé par la suite du processus parlementaire puisque, devant le Sénat, il a été fait application de la procédure de vote prévue au troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution. De la sorte aucune discussion de fond n'a pu intervenir.

L'issue de la procédure parlementaire n'a pas été plus favorable puisqu'après l'accord intervenu lors de la Commission Mixte Paritaire, aucun débat n'a eu lieu sur ce texte.

Il n'est pas possible, y compris au prix d'une fiction juridique liée à la mise en œuvre conjointe de plusieurs dispositions constitutionnelles – qui révèlent en réalité un abus de droit –, d'estimer que le Parlement ait pu disposer d'un temps suffisant pour échanger sur un sujet de cette importance.

Le débat parlementaire n'a été ni sérieux, ni suffisant au regard tant de son délai que des conditions effectives d'organisation. L'annulation s'impose.

### XIII.-

Vainement objectera-t-on qu'il y avait une urgence à faire adopter ce texte.

D'une part, la loi de financement de la sécurité sociale initiale n'est pas suffisamment éloignée du présent texte pour considérer que la situation se soit dégradée et nécessite d'être corrigée rapidement. Ceci d'autant plus que, dans le considérant 34 de sa décision 2022-844 DC du 20 décembre 2022, le Conseil constitutionnel a écarté le grief d'insincérité de la loi, de sorte qu'il n'y avait aucune urgence à procéder rapidement à l'adoption d'une loi de financement rectificative.

D'autre part, il n'existe aucune urgence avérée. Les effets de la réforme contestée ne se produiront qu'à compter du mois de septembre 2023. Ceci s'avère incompatible avec la nécessité d'adopter rapidement une telle réforme.

Surabondamment, il sera relevé qu'au point 48 de son avis du 18 janvier 2023, le Haut Comité des Finances Publiques a précisé que « *la réforme doit entraîner des recettes supplémentaires en raison du maintien dans l'emploi des personnes qui seraient parties à la retraite entre septembre et décembre 2023 sans réforme. Celles-ci devraient être faibles, là aussi en raison de l'application de la réforme à partir du 1er septembre 2023* ».

Le gouvernement, en imposant une discussion générale trop courte, par le recours artificiel à une loi de financement rectificative puis en s'opposant derechef à toute prorogation des délais, alors que rien ne l'y contraignait, et en procédant ensuite par un vote sans débat au Sénat puis à l'Assemblée nationale par l'engagement de sa responsabilité, a privé le Parlement de la possibilité d'avoir un débat sincère et véritable sur ce projet de loi qui lui était soumis et a violé les articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 3 et 41 de la Constitution.

L'annulation s'en suivra.

D. SUR L'IMPRECISION DES CONDITIONS PERMETTANT AUX SAPEURS-POMPIERS DE BENEFCIER DE LA BONIFICATION QUINQUENNALE AU SEIN DE LA CATEGORIE ACTIVE.

**XIV. -**

Au surplus, il sera constaté que la rédaction du texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel est rédigée dans des termes imprécis qui ne permettent pas de s'assurer d'une application uniforme de la loi au profit des sapeurs-pompiers professionnels.

Dans sa décision du 21 avril 2005 précitée, le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe de clarté de la loi, qui découle de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui se fonde sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, imposent au législateur « *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* » (Ibid. Cons. 9 *in fine*).

Ce point a été perdu de vue par le législateur, qui a méconnu l'étendue de sa compétence ou adopté une disposition trop équivoque.

**XV. -**

L'ensemble des autres fonctionnaires appartenant à la catégorie active voient les règles leur permettant de conserver le bénéfice de la bonification de cinq années acquises au titre de la catégorie active fixées de façon lisible par le législateur – indépendamment du fond de cette réforme –. Tel est le cas pour les anciens fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts (article 10 II, 2<sup>o</sup>), les anciens militaires (article 10, III 1<sup>o</sup> a), les anciens fonctionnaires actifs des services de la Police

Nationale (article 10, XII, 1° a), les ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne (article 10, XVI 2°), les anciens membres des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire (article 10, XVII 1° a), les anciens membres des corps des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance (article 10, XIX 1° a).

Mais, s'agissant des sapeurs-pompiers professionnels, l'imprécision est de mise.

A cet égard, le syndicat AVENIR SECOURS renvoie aux termes de l'article 10 XIII 1° qui modifie le point III de l'article 125 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984 qui régit les conditions d'attribution de la bonification individuelle au profit des sapeurs-pompiers professionnels. Cet article, prévoit que les sapeurs-pompiers « *bénéficient, sous certaines conditions, notamment d'une durée minimale de service susceptible d'être prise en compte dans la constitution de leurs droits à pension du régime de retraite des agents des collectivités territoriales et d'une durée de dix-sept ans de service effectif en qualité de sapeur-pompier professionnel, d'une bonification du cinquième du temps du service accompli pour la liquidation de leur pension de retraite, dans la limite de cinq annuités* » (nous soulignons).

La conjonction des deux locutions renvoie, nécessairement, à une liste non limitative de conditions. A défaut, le terme « notamment » n'aurait pas été choisi, il annonce – par nature – une énumération non limitative.

L'absence de débat et de travaux parlementaires sur ce point ne permet pas de craindre l'absence d'arbitraire.

Il appartenait au législateur, soit de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat qui fixera les conditions précises de bénéfice de l'octroi de cette bonification au profit des sapeurs-pompiers, soit de rédiger cette disposition en recourant à des termes univoques qui ne laissent pas à penser que la liste des conditions énumérées n'était pas limitative.

En recourant à une terminologie imprécise telle que « sous certaines conditions » et « notamment » au point XIII de l'article 10 précité, que l'absence de débats ne permet pas de corriger, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence et a adopté un texte d'une clarté insuffisante.

L'annulation des conditions supplémentaires ou à tout le moins leur interprétation s'impose déjà.

**XVI. -**

La même imprécision saisit la condition de « durée minimale de service susceptible d'être prise en compte dans la constitution de leur droit à pension ».

L'imprécision de cette locution ne permet pas de comprendre quelle durée minimale serait susceptible de venir se rajouter à celle déjà exigée de 17 années de services qui constituent une donnée commune à l'ensemble de la catégorie active.

Ici encore, il sera vainement cherché dans les débats parlementaires quelle est cette durée minimale de service auquel le texte fait référence. L'imprécision est d'autant plus grande qu'ici aussi aucune référence précise n'a été choisie par le législateur et aucun renvoi n'intervient au profit d'un éventuel décret qui pourrait préciser une telle notion.

Cette locution et son imprécision laisse la place à un arbitraire de la caisse chargée de liquider les pensions. Elle transfère le besoin nécessaire de précision sur le pouvoir judiciaire qui sera nécessairement mais ultérieurement saisi de la difficulté.

**XVII. -**

Le terme « *susceptible* » pour sa part ne permet pas plus d'écarter ce grief d'imprécision.

Ce terme témoigne par essence d'une imprécision. Cette locution est d'ailleurs définie par l'Académie française dans son dictionnaire comme désignant un élément qui peut être entendu dans plusieurs sens différents ou interprété de façons différentes.

Tel ne peut pas être le cas en matière de pensions de retraite. La clarté de la loi et sa prévisibilité doivent permettre aux agents de connaître les règles avant de faire valoir leurs droits à la retraite.

L'imprécision, ici aussi, ne peut être sauvée ni par les débats parlementaires ni par leurs travaux préalables.

Une annulation de cette condition supplémentaire ou, à tout le moins une réserve d'interprétation s'impose encore.

**E. SUR LA RUPTURE D'EGALITE AU SEIN DE LA CATEGORIE ACTIVE AU DETRIMENT DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS**

**XVIII. -**

Le syndicat exposant entend formuler des observations à l'encontre du point 130 du texte soumis au contrôle de constitutionnalité qui, au XIII de l'article 10, prévoit :

*« III. – Les fonctionnaires occupant ou ayant occupé des emplois de sapeur-pompier professionnel de tous grades, y compris les emplois de directeur départemental, de directeur départemental adjoint et de sous-directeur des services*

*d'incendie et de secours, bénéficiant, sous certaines conditions, notamment d'une durée minimale de service susceptible d'être prise en compte dans la constitution de leurs droits à pension du régime de retraite des agents des collectivités territoriales et d'une durée de dix-sept ans de service effectif en qualité de sapeur-pompier professionnel, d'une bonification du cinquième du temps du service accompli pour la liquidation de leur pension de retraite, dans la limite de cinq annuités» (nous soulignons).*

La critique porte plus spécifiquement sur les conditions supplémentaires exigées pour les sapeurs-pompiers professionnels alors qu'une telle limitation n'est prévue pour aucun autre corps ou cadre d'emploi de fonctionnaire appartenant à la catégorie active. Elle concerne également l'exigence dérogatoire imposée aux seuls sapeurs-pompiers d'avoir à effectuer dix-sept ans de service dans leur filière et non dans un des cadres d'emplois relevant de la catégorie active au sein de la fonction publique.

Ces conditions dérogatoires portent atteinte au principe d'égalité devant la loi.

#### **XIX. -**

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que l'article premier de la Constitution font de l'égalité devant la loi un principe essentiel à l'aune duquel il convient d'apprécier la constitutionnalité d'une disposition.

Exception faite des hypothèses dans lesquelles le Conseil constitutionnel est conduit à vérifier si une rupture d'égalité intervient alors qu'il est soutenu qu'elle serait expressément prohibée par la Constitution - comme dans le cas d'une rupture d'égalité fondée sur le sexe ou la religion - il opère un contrôle normal sur l'atteinte alléguée. Plus précisément, il effectue un contrôle de proportionnalité quant à l'adéquation entre les moyens employés et le but poursuivi (Conseil constitutionnel,

décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 ; Conseil constitutionnel décision 2014-404 QPC du 20 juin 2014, cons. 10).

Ces principes ont été perdus de vue par la loi déferée, qui instaure une rupture d'égalité au sein de la catégorie active.

**XX. -**

Sous couvert « d'assouplir » les conditions d'attribution des bonifications de durée d'assurance aux différents agents bénéficiant de la catégorie active, le texte litigieux instaure une rupture d'égalité au détriment des sapeurs-pompiers professionnels en leur imposant des conditions différentes de celles des autres fonctionnaires pour qu'ils puissent bénéficier de cette bonification.

L'article 10 III 5° b, en modifiant l'article L24 du Code des pensions civiles et militaires, fixe le cadre dans lequel la prise en compte de cette bonification est susceptible d'intervenir. Selon ces nouvelles dispositions « *cette faculté est ouverte à la condition que le fonctionnaire puisse se prévaloir, au total, d'au moins dix-sept ans de services accomplis indifféremment dans de tels emplois, dits services actifs* » (nous soulignons).

Tel n'est pas le cas des sapeurs-pompiers professionnels, auquel le législateur a réservé un traitement spécifique en édictant des règles différentes au point XIII de l'article 10.

Cet article, qui de ce chef déroge à la règle précédemment rappelée, prévoit que les fonctionnaires occupant ou ayant occupé des emplois de sapeur-pompier professionnel de tous grades peuvent bénéficier de cette bonification sous réserve « d'une durée minimale de service susceptible d'être prise en compte dans la constitution de leurs droits à pension du régime de retraite des agents des collectivités

territoriales et d'une durée de dix-sept ans de service effectif en qualité de sapeur-pompier professionnel » (nous soulignons).

Ce texte instaure une double rupture d'égalité.

D'une part, il impose – dans un flou qui mérite à nouveau d'être souligné – une condition complémentaire aux autres agents de la fonction publique relevant de la catégorie active : celle de l'existence d'une durée minimale de service susceptible d'être prise en compte.

Cette exigence de prise en compte d'une durée minimale de service n'a été rajoutée dans aucun des autres corps ou cadres d'emploi des agents susceptibles de bénéficier de la catégorie active au sein de la fonction publique.

Le seul fait que les sapeurs-pompiers professionnels appartiennent à la fonction publique territoriale ne permet pas de valider ce traitement différencié.

Dans leurs conditions de travail quotidien, par exemple, il n'existe pas de réelle différence entre un fonctionnaire de police et un sapeur-pompier. L'expérience, factuelle, prouve d'ailleurs qu'ils se côtoient fréquemment lors des interventions et font face aux mêmes exigences de disponibilité et de pénibilité.

Au surplus, ceci introduirait une rupture au sein même de la sécurité civile. Les sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille, qui sont militaires, mais placés pour emploi au profit du pouvoir civil, ne se voient pas imposer la même condition. Le statut militaire ne peut suffire à expliquer cela, les tâches ne diffèrent pas.

Déjà l'égalité est atteinte.

**XXI. -**

D'autre part, le statut de sapeur-pompier instaure une obligation plus restrictive que celle existant dans les autres cadres d'emplois relevant de la catégorie active afin de bénéficier de cette bonification.

Ainsi qu'il a été dit, l'article 10 de la présente loi modifie l'article L24 du code des pensions civiles et militaires. Cet article accorde le bénéfice de la bonification pour service actif aux fonctionnaires justifiant « *d'au moins dix-sept ans de services accomplis indifféremment dans de tels emplois, dits services actifs* » (nous soulignons).

Ici, sans qu'aucune justification ne permette de comprendre la cause de ce traitement différencié, les sapeurs-pompiers ne peuvent bénéficier de cette bonification qu'à la condition d'avoir effectué dix-sept années en qualité de sapeurs-pompiers professionnels.

C'est omettre de prendre en compte la réalité de ce cadre d'emploi. La mobilité, notamment des officiers supérieurs et des emplois supérieurs de direction, s'effectue y compris hors de leur cadre d'emploi. Elle est même encouragée.

En l'état de la réglementation, un fonctionnaire de police qui serait détaché dans le cadre d'emploi des sapeurs-pompiers bénéficierait de l'article L24 du code des pensions civiles et militaires pour la prise en compte de l'octroi de la bonification quinquennale. Mais le détachement inverse ne le permettrait pas.

La rupture d'égalité devant la loi est manifeste.

Elle le devient encore plus lorsque l'on prend en considération l'existence, au sein de chaque service d'incendie et de secours, d'un service de santé et de secours médical. Ce service s'enrichit par des recrutements effectués par la voie du

détachement depuis la fonction publique hospitalière. Mais il permet, dans le même temps, d'accéder à ces fonctions par la voie du concours.

Deux fonctionnaires dépendants du service de santé et de secours médical, selon leurs modalités de recrutement, verraient la possibilité de bénéficier de la bonification quinquennale au titre de la catégorie active traitée différemment.

La situation n'est pourtant pas différente, l'emploi et la pénibilité attachée sont similaires.

En instaurant, au détriment des seuls sapeurs-pompiers professionnels, des conditions dérogatoires aux dispositions générales qui permettent de bénéficier de la bonification quinquennale pour les fonctionnaires servant en catégorie active, le législateur a porté atteinte au principe d'égalité devant la loi.

Le syndicat AVENIR SECOURS, à l'aune des explications qui précèdent, invite le Conseil constitutionnel à prononcer l'annulation partielle des dispositions de l'article 10 XIII 13 1° en ce qu'elles instaurent des conditions dérogatoires aux autres catégories de fonctionnaires bénéficiant de la catégorie active au détriment des sapeurs-pompiers professionnels, afin de leur permettre de bénéficier d'une bonification similaire.

**PAR CES MOTIFS** le syndicat **AVENIR SECOURS** conclut :

- **A l'inconstitutionnalité** de la procédure d'adoption de la loi

En tout état de cause :

- **S'agissant de l'article 10 XIII** de la présente loi, en ce qu'il instaure des conditions dérogatoires au détriment des sapeurs-pompiers professionnels pour leur permettre de bénéficier de la bonification quinquennale accordée au titre de la catégorie active : à une annulation partielle de ces dispositions en ce qu'elles portent atteinte au principe d'égalité ou à leur neutralisation par une réserve d'interprétation au regard de leur imprécision.

**Benoît FLAMANT**

*Avocat*

Le 03 AVR. 2023



Le Conseiller général représentant le personnel  
Le Secrétaire du CSE central

Paris, le 25 janvier 2023

A l'attention de Monsieur le Président Laurent Fabius

Par voie de presse, les organisations syndicales représentatives de la Banque de France ont pris connaissance du projet porté par le gouvernement visant à supprimer leur régime autonome de retraite. Cette suppression suscite notre incompréhension.

**1. Sa suppression questionne sur la véracité des arguments fondant la réforme**

- *Notre régime ne comporte aucun « privilège »*

L'âge de départ à la retraite est de 62 ans (<sup>1</sup> et annexe 2), comme pour le régime général et les fonctionnaires. Un départ anticipé à 57 ans est prévu, mais, comme pour le régime général, il ne concerne que les métiers pénibles, et est marginal dans notre Institution.

Pourtant, dans le dossier de presse du gouvernement, notre régime est classé parmi « ces régimes » qui accordent « des âges dérogatoires de départ, 52 ans ou 57 ans » (cf. annexe 3, encadrés rouges). Sa suppression repose uniquement sur un symbole, celui des nantis, reflet d'une vision figée à une époque révolue depuis longtemps, et non sur la réalité.

Mieux encore, le gouvernement pointe notre régime pour la durée de versement de la pension, 35 ans pour les femmes, (cf. annexe 4). Mais ce calcul repose sur la durée constatée, c'est-à-dire les personnes décédées, et donc parties à la retraite au plus tard dans les années 80 ! Une réforme pesant sur les salariés actuels, qui partent à 62 ans, ne peut s'appuyer sur des conditions datant du siècle dernier.

Les motivations politiques de cette désinformation et leur impact à long terme sur la crédibilité de la parole des institutions interrogent.

- *Il ne coûte pas, mais « rapporte » au contribuable*

Notre caisse a dégagé de forts excédents (1,8 milliard d'euros depuis 2020) reversés à la collectivité nationale. De fait, un basculement vers le régime général coûterait plus cher que la situation actuelle, alors même que la présente réforme s'enorgueillit de vouloir réduire un déficit !

Nous rappelons que nos engagements de retraite actuels et futurs sont intégralement provisionnés. Par ailleurs, la Banque de France a reversé plus de 30 milliards d'euros<sup>2</sup> à l'État depuis 2014.

<sup>1</sup> Décret 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France, Annexe, article 26

<sup>2</sup> Cumul des dividendes et impôts sur les bénéfices versés à l'État depuis 2014. Source : rapports annuels de la Banque de France

## 2. La « concertation » vantée par le gouvernement n'existe pas

La direction de la Banque de France, les organisations syndicales (OS), tout comme les agents, ont découvert cette suppression par voie de presse.

Le Conseiller général représentant le personnel a ensuite demandé, au nom des OS, le 9 décembre 2022 un rendez-vous avec le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, dans un format comprenant également des représentants de la direction de la Banque de France. Au 25 janvier 2023, les organisations syndicales n'avaient reçu aucune réponse du Ministre.

Le terme concertation ne peut donc pas être utilisé.

À noter qu'une réunion entre le Cabinet d'O. Dussopt et la direction de la Banque de France a eu lieu le 5 décembre 2022. Cette réunion faisait suite à la découverte par voie de presse, par la direction de la Banque de France, de la suppression de notre régime. Les organisations syndicales n'y étaient pas invitées.

## 3. Le gouvernement punit ses bons élèves !

Notre institution a déployé des efforts continus, sans équivalent dans l'ensemble de la sphère publique, pour assurer l'efficacité et la maîtrise du coût des services rendus à nos concitoyens. La baisse des effectifs a atteint 25% depuis 2015, au prix d'une dégradation des conditions de travail, et la modération salariale est la règle depuis 2007. L'acceptation de ces efforts par les salariés n'a été possible qu'en contrepartie du maintien de notre régime, et parce qu'il est un pilier du pacte social. Supprimer notre régime revient donc à dire aux agents qu'ils auraient été gagnants à ne faire aucun effort !

Enfin, le dossier de presse du gouvernement prévoit un léger décalage de 2 ans pour la mise en application de l'âge légal des régimes supprimés (cf. annexe 3, encadré bleu). La Banque de France risque toutefois d'être exclue de ce dispositif pour avoir eu le malheur d'être exemplaire en étant déjà alignée sur l'âge de 62 ans !

Nous sommes à votre disposition pour toute question.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Députée, l'assurance de notre considération distinguée.

François Servant  
Secrétaire général de la CFE-  
CGC Banque de France  
[Francois.SERVANT@banque-france.fr](mailto:Francois.SERVANT@banque-france.fr)  
Tél. : 06 89 44 90 38

Hugo Coldeboeuf  
Secrétaire général de la CGT  
Banque de France  
[Hugo.COLDEBOEUF@acpr.banque-france.fr](mailto:Hugo.COLDEBOEUF@acpr.banque-france.fr)  
Tél. : 06 58 08 83 52

Dominique Delpouy  
Secrétaire général de FO Banque  
de France  
[dominique.delpouy@banque-france.fr](mailto:dominique.delpouy@banque-france.fr)  
Tél. : 06 83 83 23 85

Benoit Chauvet  
Secrétaire général du SNABF –  
Solidaires  
[Benoit.CHAUVET@banque-france.fr](mailto:Benoit.CHAUVET@banque-france.fr)  
Tél. : 06 80 15 58 46

Yannick Guillemaud  
Conseiller général  
représentant le personnel  
[yannick.guillemaud@banque-france.fr](mailto:yannick.guillemaud@banque-france.fr)  
Tél. : 06 28 11 42 64

Loïc Dorléans  
Secrétaire du CSE central  
07 77 86 76 25  
[loic.dorleans@banque-france.fr](mailto:loic.dorleans@banque-france.fr)  
Tél. : 07 77 86 76 25

**Annexe 1 : lettre des organisations syndicales représentatives pour demander un rendez-vous avec O. Dusopt**



**Le Conseiller général représentant le personnel**

Paris, le 9 décembre 2022

Monsieur le Ministre,

Les organisations syndicales de la Banque de France ont pris connaissance, par voie de presse, du projet, porté par le gouvernement, visant à supprimer le régime de retraite des agents de la Banque de France. Ce régime est aujourd'hui aligné sur celui de la fonction publique. Il ne comporte aucun privilège, il est autonome et autofinancé. Compte tenu du positionnement crucial de la Banque de France au sein du service public, aucun motif ne justifie de mettre un terme à cet alignement.

La Banque de France est en charge de la monnaie, fonction par essence régaliennne, au même titre que la police, la justice, ou l'armée. Depuis la mise en place de l'euro, la Banque de France contribue à la souveraineté monétaire européenne dans le cadre du Système européen des banques centrales<sup>3</sup>. S'agissant des autres missions prises en charge par la Banque de France, elles sont d'intérêt général<sup>4</sup>, et donc de service public comme le stipule le Code monétaire et financier<sup>5</sup>, et le réaffirme le contrat de service public, mis à jour le 27 avril 2022. De fait, aucune entreprise n'exerce des activités similaires. Surtout, le Conseil d'État<sup>6</sup>, tout comme le Tribunal des conflits<sup>7</sup>, considèrent la Banque de France comme une personne publique en charge de missions de service public administratif.

Ensuite, le contrôle de l'État sur notre institution fait de la Banque de France une de ses émanations, particulièrement sur les conditions d'emploi des agents. Le capital de la Banque de France est détenu en totalité par l'État<sup>8</sup>. Le Gouverneur et les deux Sous-Gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des ministres<sup>9</sup>. Les questions relevant du personnel de la Banque de France sont du ressort du Conseil général<sup>10</sup>, dont dix des onze membres sont nommés par une émanation nationale<sup>11</sup>. S'ajoute le censeur, représentant de l'État, qui dispose d'un droit d'opposition sur les décisions<sup>12</sup>. S'agissant des litiges entre la Banque de France et ses agents, ils relèvent du juge administratif<sup>13</sup>, comme pour la

<sup>3</sup> Article 282 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et article L141-1 du Code monétaire et financier

<sup>4</sup> Article L 141-7 du Code monétaire et financier

<sup>5</sup> Article L 142-9 al.3 du Code monétaire et financier

<sup>6</sup> Conseil d'État, 22 mars 2000, Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France c. Banque de France, requête numéro 203854

<sup>7</sup> Tribunal des conflits, 16 juin 1997, Société la Fontaine de Mars et a. c. Banque de France, requête numéro 03054

<sup>8</sup> Article 1 de la loi 45-15 du 3 décembre 1945

<sup>9</sup> Article L 142-8 du Code monétaire et financier

<sup>10</sup> Article L 142-2 du Code monétaire et financier

<sup>11</sup> Article L 142-3 du Code monétaire et financier

<sup>12</sup> Article L 142-3 du Code monétaire et financier

<sup>13</sup> Article L 144-3 du Code monétaire et financier

fonction publique. Par ailleurs, les caractéristiques d'emploi à la Banque de France sont très proches de celles de la fonction publique, dont le statut est inspiré. Le recrutement s'opère par concours pour les titulaires, la rémunération s'appuie sur un point d'indice, et les carrières sont structurées par des catégories et des grilles.

Nos organisations respectives insistent tout particulièrement sur le fait qu'un rattachement au régime général n'aura aucun impact financier pour l'État. Les flux de nouveaux entrants titulaires dans le régime sont très réduits, entre 80 et 100 agents par an. Outre le fait que les montants sont très faibles, particulièrement si on les compare aux plus de 30 milliards d'euros<sup>14</sup> que la Banque de France a reversé à l'État depuis 2014, leur basculement vers le régime général coûterait plus cher que la situation actuelle, dans la mesure où notre caisse dégage depuis 2019 de forts excédents reversés à la collectivité nationale.

Enfin, nous rappelons que notre institution a déployé des efforts continus, sans équivalent dans l'ensemble de la sphère publique, pour assurer l'efficacité et la maîtrise du coût des services rendus à nos concitoyens. La baisse des effectifs a atteint 25% depuis 2015, et la modération salariale est la règle depuis 2007. L'acceptation de ces efforts par les salariés n'a été possible qu'en contrepartie du maintien de notre régime, et parce qu'il est un pilier du pacte social de la Banque de France. Doté d'une caisse faisant partie intégrante des comptes de la Banque de France<sup>15</sup>, et autonome car entièrement provisionné, le régime de retraite des agents de la Banque de France ne bénéficie d'aucune mesure dérogatoire.

Les organisations syndicales signataires vous demandent en urgence, Monsieur le Ministre, une entrevue dans un format associant les représentants du personnel et la direction de la Banque de France pour échanger sur ces éléments.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

François Servant  
Secrétaire général de  
la CFE-CGC Banque de  
France

Hugo Coldeboeuf  
Secrétaire général de  
la CGT Banque de  
France

Dominique Delpouy  
Secrétaire général de  
FO Banque de France

Benoit Chauvet  
Secrétaire général du  
SNABF - Solidaires

Yannick Guillemaud  
Conseiller général  
représentant le  
personnel

Monsieur Olivier Dussopt  
Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion  
Hôtel du Châtelet  
127 rue de Grenelle  
75700 Paris

<sup>14</sup> Cumul des dividendes et impôts sur les bénéfices versés à l'État depuis 2014. Source : rapports annuels de la Banque de France

<sup>15</sup> Conseil d'État, arrêts du 5 novembre 1965 et du 28 avril 1975

**Annexe 2 : extrait du décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France**

TITRE III

LIQUIDATION DE LA PENSION DES AGENTS

Article 26

Sous réserve des dispositions de l'article 72, la liquidation de la pension intervient :

a) Lorsque l'agent est admis à la retraite par limite d'âge ou, sur demande, s'il a cessé son activité et s'il a atteint :

- au moins l'âge de soixante-deux ans ;

- ou au moins l'âge de cinquante-sept ans s'il appartient à l'une des catégories dont la nomenclature est fixée par délibération du conseil général approuvée par le ministère de l'économie et des finances ;

b) Lorsque l'agent est admis à la retraite à la suite d'une invalidité ;

c) Lorsque l'agent, au moment où il cesse ses fonctions :

- est parent d'un enfant vivant âgé de plus de un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition d'avoir, pour cet enfant, interrompu ou réduit son activité dans les conditions fixées à l'article 27 et d'avoir accompli quinze années de services effectifs. L'invalidité de l'enfant est appréciée dans les formes prévues à l'article 42.

Sont assimilés à l'enfant mentionné à l'alinéa précédent les enfants énumérés au I de l'article 35 que l'agent a élevés dans les conditions prévues au II dudit article ;

- ou justifie que son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque ; cette incapacité est appréciée dans les formes prévues à l'article 42.

Annexe 3 : Extrait du dossier de presse du gouvernement, *Pour nos retraites*, page 25

■ POUR NOS RETRAITES : UN PROJET DE JUSTICE, D'ÉQUILIBRE ET DE PROGRÈS

UN PROJET DE JUSTICE

## Fermer les régimes spéciaux de retraite

### Une réforme d'équité pour des régimes qui ne sont plus justifiés

- Créés avant-guerre, les régimes spéciaux ont été maintenus « provisoirement » lors de la création de la sécurité sociale. Ces régimes ne sont plus justifiés aux yeux des Français et les âges dérogatoires de départ, 52 ans ou 57 ans, ne sont plus adaptés à la réalité de ces métiers.
- Ces régimes rendent le système de retraite peu lisible, complexe et parfois injuste aux yeux des assurés, dans un contexte de mobilité accrue dans les parcours professionnels et de coexistence de métiers comparables.
- La durée de versement des pensions est plus élevée dans tous les régimes spéciaux par rapport à l'ensemble de la population.
- Le niveau moyen des pensions est également plus favorable par rapport aux autres régimes.

### Une affiliation au régime général pour tous les nouveaux embauchés

- La fermeture des régimes spéciaux de retraite concernera la RATP, la branche des industries électriques et gazières (IEG), les Clercs et employés de notaires, les personnels de la banque de France ainsi que les membres du Conseil économique social et environnemental (CESE).
- Seuls les nouveaux embauchés recrutés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023 dans les régimes spéciaux concernés seront affiliés au régime général pour la retraite : c'est la « clause du grand-père » comme cela avait été retenu pour la fermeture du régime spécial de la SNCF dans la réforme de 2018.
- Les conséquences financières pour les régimes de cette affiliation des nouveaux salariés au régime général relèveront des lois financières pour 2024.
- Les régimes autonomes (professions libérales et avocats) et ceux répondant à des sujétions spécifiques (marins, Opéra de Paris, Comédie Française) ne seront pas concernés par cette fermeture.
- Le décalage progressif de deux ans de l'âge légal et l'accélération de la réforme Touraine s'appliqueront aux salariés actuels des régimes spéciaux mais en tenant compte de leurs spécificités.
  - Les dispositions à cette fin seront prises par décret au premier semestre 2023 après consultation des régimes concernés.
  - La prise en compte des précédentes réformes, qui prévoient une augmentation de l'âge jusqu'en 2024, conduit à une entrée en vigueur des nouvelles règles relatives à l'âge de départ en 2025.
  - L'âge d'annulation de la décote sera inchangé.

## Annexe 4 : Extrait de l'annexe 2, fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, page 7

### Article 1 – Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite

#### I. Présentation de la mesure

##### 1. Présentation du problème à résoudre et nécessité de l'intervention du législateur

Les régimes spéciaux de retraite présentent des paramètres d'âge et des conditions de liquidation dérogatoires au droit commun, qui sont le fruit de l'histoire mais qui ne sont souvent plus justifiés par des critères objectifs.

Certains de ces régimes ont notamment maintenu des âges de départ anticipé qui ne sont pas justifiés par une pénibilité des métiers objectivement supérieure à celle constatée dans d'autres entreprises ou secteurs, et dont ne bénéficient pas des salariés exerçant des métiers similaires dans d'autres entreprises ou secteurs.

Ainsi, à titre d'illustration, la durée de versement des pensions est plus élevée dans l'essentiel des régimes spéciaux par rapport à l'ensemble de la population :

**Tableau 1 : Durée constatée de versement de la pension pour les hommes en 2020**

Catégorie de pensionnés	Durée de versement de la pension
Ensemble de la population	19,6 ans
Clercs et employés de notaire	20 ans
Banque de France	25,9 ans
Industries électriques et gazières	26,5 ans
RATP	26,9 ans
SNCF	27,2 ans

Source : DSS, à partir des données des caisses

**Tableau 2 : Durée constatée de versement de la pension pour les femmes en 2020**

Catégorie de pensionnées	Durée de versement de la pension
Ensemble de la population	23,9 ans
Clercs et employés de notaire	23,9 ans
RATP	29,7 ans
Industries électriques et gazières	30,1 ans
SNCF	31,7 ans
Banque de France	35 ans

Source : DSS, à partir des données des caisses

Le financement des régimes spéciaux de retraite implique par ailleurs un effort de la solidarité nationale au bénéfice de certains secteurs ou de certaines entreprises, qui vise en partie à tenir compte de la situation démographique dégradée des régimes qui y sont rattachés, mais vient également financer les règles dérogatoires de ces régimes, notamment les départs anticipés. Les régimes spéciaux sont ainsi financés, dans une proportion variable, par des subventions publiques dont le montant s'élève à environ 5,7 Md€ pour les trois régimes les plus importants (SNCF, RATP, IEG). Les cotisations des salariés et des entreprises ne représentent que 41 % du financement des retraites à la RATP et 68 % aux IEG.

La coexistence de régimes de retraites ayant des règles dérogatoires à celles du régime général rend le système de retraite peu lisible, complexe et parfois injuste aux yeux des assurés, dans un contexte de mobilité accrue dans les parcours professionnels et de coexistence de métiers parfois comparables menant à des affiliations différentes.

Ainsi, 58 % des affiliés aux régimes spéciaux étaient polypensionnés à fin 2020, contre 24 % pour la population « tous régimes »<sup>1</sup>. Dans le cas particulier des clercs de notaires, la complexité va jusqu'à utiliser le temps de travail comme élément différenciant pour déterminer l'affiliation à ce régime : en effet, les salariés du notariat dont la durée de travail est inférieure à 50 % de celle de droit commun (soit 17h30 par semaine) sont actuellement affiliés au régime général.



**Fabrice GARTNER**

- Docteur en Droit, Lauréat des Facultés
- Professeur à l'Université de Lorraine
- Doyen de la Faculté de Droit de Nancy
- Directeur du M2 Droit des Contrats Publics
- **Avocat Honoraire** spécialisé en droit public

**Benoît JEANDON**

- M2 - droit des contrats publics - **Avocat**

**Yanis ZOUBEIDI-DEFERT**

- Docteur en droit public - **Avocat**

**Julien COULON**

- M2 - droit des contrats publics - **Avocat**



**Me Yanis ZOUBEIDI-DEFERT**

Avocat Associé  
AARPI Gartner Avocats Associés  
Membre du Conseil de l'Ordre  
Docteur en droit public  
Chargé d'enseignement à l'Université de LORRAINE

**Madame Géraldine CHAVRIER**

Professeure de Droit public  
Université Panthéon-Sorbonne  
Ecole de droit de la Sorbonne  
Directrice Prép'ENA  
Ancien Doyen UFR01

**STEPHANE COLMANT**

Avocat au Barreau de Paris  
Titulaire de la Spécialisation en Droit Public  
Diplômé de l'Institut de droit public des affaires

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Contribution extérieure  
2023-849 DC

Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

POUR

Le Syndicat National des Lycées, Collèges, Écoles et du Supérieur (SNALC) siren : 784 312 282

*Siégeant* 13 Avenue de Taillebourg  
75011 PARIS 11

*Représenté par* Son Président en exercice – **Monsieur Jean-Rémi GIRARD**

AARPI Gartner Avocats Associés

**GARTNER Associés**  
Association d'Avocats

33 Rue de la Préfecture  
88000, Épinal

+33 3 29 82 27 96  
+33 3 29 82 66 41

[gartner-avocats.fr](http://gartner-avocats.fr)  
[contact@gartner-avocats.fr](mailto:contact@gartner-avocats.fr)



EPINAL, PARIS, le 03 avril 2023

Page | 2

Monsieur le Président du Conseil,  
Mesdames, Messieurs les membres du Conseil,

Monsieur le Président SNALC, Jean-Rémi GIRARD, entend, au nom et pour le compte du syndicat qu'il représente, formuler les observations suivantes à l'appui de l'affaire n°2023-849 DC :

### Observations liminaires

Comme le rappelait Denys de Béchillon, l'office du Conseil statuant en Juge de la constitutionnalité des lois « se limite à la défense de la Constitution »<sup>1</sup>. Il en déduisait que le mécanisme des « portes étroites », forgé sous l'illustre plume du Doyen Vedel, se distingue de l'intervention volontaire en ce que cette dernière exige de justifier d'un intérêt. Denys de Béchillon relevait alors « que les intérêts fondés sur un droit constitutionnel reconnu (ou susceptible de l'être) sont, par construction, les seuls à pouvoir entrer en lice. » Le contributeur qui se présente en *amicus curiae* entend tout de même préciser que sa mission est constitutionnellement protégée, notamment par l'article 6 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Le SNALC qui est représentatif, souhaite aussi rappeler qu'il est un corps intermédiaire dont les adhérents sont directement intéressés par la loi objet du présent débat constitutionnel. L'article 1<sup>er</sup> de ses statuts prévoit que le contributeur assure la : « défense, par toutes les voies de droit, des intérêts professionnels, matériels et moraux de ses membres. »

Le SNALC aurait souhaité l'instauration d'un échange approfondi entre les différentes organisations syndicales représentatives et le Gouvernement. Mais surtout, l'exposant note qu'en raison de l'existence d'un contrôle *a priori*, il serait irrecevable (sauf pour des motifs tenants au changement des circonstances de droit et de fait) à introduire une question prioritaire de constitutionnalité, laquelle ne pourrait d'ailleurs pas porter sur des griefs tirés de la méconnaissance de la procédure d'adoption de la loi ici en débats (CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> ch., 16 nov. 2016, n°402744, M. F).

L'exposant, qui entend rappeler qu'en sa qualité de syndicat représentatif de l'Éducation Nationale agissant pour la défense de ses personnels, a déjà

---

<sup>1</sup> Denys de Béchillon, *Réflexions sur le statut des « portes étroites » devant le conseil Constitutionnel*, LES NOTES DU CLUB DES JURISTES, 2017, p. 28

démontré que cette catégorie d'agents était victime de carrières hachées et souvent incomplètes et qu'au surplus, ils n'occupaient pas de poste à temps complet.

Page | 3

Les griefs ci-après soulevés ne sont que la conséquence du choix, peut-être inapproprié sinon curieux, de recourir à l'adoption de la loi ici critiquée par l'article 47-1 de la Constitution. Comme le relevait un groupe parlementaire dans ses observations formulées devant la Section sociale du Conseil d'État : « *Le choix du gouvernement d'utiliser la voie d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour soumettre au Parlement sa réforme des retraites est sans précédent. Jusqu'à présent, c'est la procédure législative ordinaire qui était toujours utilisée (loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ; loi 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite).* »

Le Conseil constitutionnel s'est érigé en « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » (**Cons. Const. N°62-20 DC, 06 novembre 1962**). Il refusait de contrôler la loi lorsqu'elle est directement adoptée par le souverain. Puisque la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce directement par la voie du référendum, il se doit de censurer la loi, lorsque ni le peuple, ni même ses représentants n'ont pu la voter.

Il sera démontré que le PLFRSS est en réalité une loi ordinaire et que par conséquent, il appartient au Conseil de **lui redonner sa juste qualification et à en tirer les conséquences (I)**.

Si votre Juridiction estimait ne pouvoir emprunter cette première voie, alors elle devra nécessairement censurer **les cavaliers sociaux et censurer l'article 7 en raison de leur indissociabilité (II)**.

Suite à cette censure qui s'impose, la loi méconnaîtra **les principes de clarté et d'intelligibilité (III)**.

Enfin, si le Conseil devait juger que les seules dispositions non censurées pouvaient être promulguées, il devra alors censurer **la violation directe de l'article 47-1 C qui n'a pas été appliqué dans son entièreté. La navette pouvait se poursuivre, ou possiblement le texte pouvait être adopté par ordonnance sans recourir à l'article 49 al. 3**. Le Conseil aurait même la possibilité de reconnaître **le principe de l'abus de droit constitutionnel (IV)**.

## I. L'ERREUR DE QUALIFICATION: LA REQUALIFICATION DU PLFRSS EN LOI ORDINAIRE

Page | 4

L'article 34 C précise que : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. » Il se combine avec l'article 47-1 C. Tous deux renvoient à la loi organique.

**Les critères matériels et temporels de la LFRSS font défaut. Une requalification s'impose.**

Aux termes de l'article LO.111-3-11 du Code de la sécurité sociale, les dispositions sans lien avec le domaine de la loi de financement de la sécurité sociale sont considérées comme des cavaliers sociaux : « La loi de financement rectificative : 1° **Rectifie** les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ; 2° **Rectifie** les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ; 3° **Rectifie** l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit ». À ce premier critère s'en ajoutent d'autres. En effet, l'article L.O 111-3-12 du Code de la sécurité sociale prévoit la possibilité de faire figurer certaines dispositions à condition qu'elles soient relatives à l'année en cours : *Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours* : 1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ; 2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ; 3° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ; 4° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, sur l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière ainsi que les mesures relatives

à la mise en réserve de recettes au profit de ces mêmes régimes et à l'utilisation de ces réserves ; 5° Si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ayant un effet sur : a) La dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier ; b) La dette des établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses ; 6° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; 7° Rectifiant la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources 8° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

Par ailleurs, les dispositions de l'article LO 111-3 III du Code de la sécurité sociale prévoient que les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent être qualifiées comme telles que si : « Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

Le Conseil s'est obligé, en 2019 (**Cons. Const., n°2019-795 DC, 20 décembre 2019, cons.70**) : « Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure prévue à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale **qui détermine le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale**. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles »

La lecture combinée des textes constitutionnels et organiques, tels qu'interprétés par le Conseil, implique que les dispositions insérées dans une loi de financement (y compris rectificative) de la sécurité sociale doivent, non seulement être au nombre de celles qui figurent à l'article L.O.111-3-12 du Code de la sécurité sociale, mais aussi, être relatives à l'année en cours, présenter un lien suffisamment direct avec le financement de la sécurité sociale et procéder à une rectification.

Ainsi, le Conseil censure de longue date le non-respect de cet article (**Cons. Const., n°99-422 DC, 21 décembre 1999, cons.34**) : « *Considérant que la disposition contestée ne pourrait affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la branche famille qu'en 2003 et seulement dans la mesure où, comme cela ressort des termes mêmes de l'article 15, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour cette année le prévoiraient ; qu'elle n'a pas pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; que cette disposition est donc étrangère au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2000* » ; (**Cons. Const. , du 19 décembre 2000, n°2000-437 DC**) : « *Considérant que l'article 29 met à la charge du fonds de solidarité vieillesse visé à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale la validation, par des organismes de retraite complémentaire, de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'État ; que les organismes bénéficiaires des versements résultant de cette disposition ne sont pas des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ; que, dès lors, l'article contesté n'affecte pas directement l'équilibre financier de ces derniers* ».

Au cas présent, ce texte ne rectifie nullement la LFSS pour 2023 mais réforme toute la structuration du régime des retraites. D'ailleurs, aucune disposition de la LFSS ne portait sur ledit régime. En outre, les dispositions contestées n'ont ni pour objet, ni pour effet de s'appliquer uniquement à l'année en cours et d'affecter directement l'équilibre financier.

À titre d'exemple, les articles 1<sup>er</sup> ; 2 ; 7 ; 9 ; 10 ; 12 ; 13 puisqu'ils « *portent sur le nouveau cadre juridique concernant les départs à la retraite et les conséquences sur le marché du travail* »<sup>2</sup>. La suppression des régimes spéciaux (article 1<sup>er</sup>), l'index des seniors (article 2), le report de l'âge légal (article 7), la prise en compte de l'usure professionnelle (article 9), la revalorisation des pensions (article 10), la prise en compte des aidants dans le dispositif de retraite (article 12), mais aussi la facilitation de la transition emploi-retraite (article 13) ne sont pas des dispositions qui présentent un lien direct avec l'équilibre financier et l'annualité exigés pour les LFSS. Ce sont des mesures sociales. Mais surtout, il sera exposé que les cavaliers sont indissociables.

Le Gouvernement a donc fait le choix de qualifier le projet de LFRSS. Lorsque le Conseil aura expurgé *a minima* ces sept des vingt articles du texte, il n'en restera que treize sans compter l'indissociabilité. Si une modification globale du régime des retraites est possible, elle ne l'est pas dans un tel cadre législatif.

<sup>2</sup> <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-368.html> : Objet du texte

On rappellera que l'article 47-1 C prévoit des délais d'adoption très courts pour le travail parlementaire. Elle a pour objet et pour effet de permettre l'adoption de la loi de financement de l'année avant le 31 décembre afin de respecter le principe de l'annualité et, ainsi que le relève le Conseil, d'assurer la continuité de la vie nationale. Le régime des délais prévus pour la LFSS s'applique aussi au LFRSS (loi organique). Il est donc évident qu'une rectification de la LFSS est urgente parce qu'il est nécessaire de préserver les équilibres budgétaires et sociaux afin de les inscrire dans le cadre de l'annualité. Au cas présent, aucune urgence ne s'imposait au regard du contenu de la loi.

Il s'agit donc d'une loi ordinaire et il appartient au Conseil de lui rendre sa véritable nature. Cette erreur de qualification a conduit le Gouvernement à emprunter une voie procédurale inadaptée et ainsi opérer un détournement de procédure. Le processus d'adoption de la loi ordinaire devait être suivi (art. 39 à 47 C).

Si par extraordinaire et subsidiairement, votre Juridiction n'accueillait pas ces griefs, elle devra censurer les cavaliers sociaux.

## II. SUR LES CAVALIERS ET LEUR INDISSOCIABILITÉ DE L'ARTICLE 7 (âge de départ à la retraite)

Votre Juridiction a déjà considéré que les dispositions sans lien direct et effectif avec le domaine de la loi de financement de la sécurité sociale sont considérées comme des cavaliers sociaux (**Cons. Const., n°2005-528 DC du 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ; n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**).

Il résulte des développements précédents que les articles 1<sup>er</sup> ; 2 ; 7 ; 9 ; 10 ; 12 ; 13 de la loi déferée ne sont pas des dispositions admises au titre d'une loi rectificative de financement de la sécurité sociale. Par conséquent, ces articles présentent le caractère de « cavaliers sociaux »

Il résulte de tout ce qui précède que ces articles doivent être censurés au motif qu'ils sont des cavaliers sociaux.

L'indissociabilité d'articles entretenant, entre eux, un lien étroit est reconnue en droit administratif comme en droit constitutionnel : elle entraîne, respectivement, des annulations et des censures « en cascade » (**Voir la décision n°2020-801DC du 18 juin 2020, Loi Avia**).

Cette censure par voie de conséquence justifie, d'ailleurs que, lors de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité à votre juridiction, le Conseil d'État veille à élargir la saisine lorsque « *sont en cause des dispositions législatives entretenant entre elles un lien d'indissociabilité* » (Conclusions Landais C, sous CE, 6 avril 2011, n°345634).

Or, le report de l'âge de la retraite, à l'âge de 64 ans (**article 7**), se heurte à une réalité qui prend la forme d'une difficulté d'accès à l'emploi des actifs les plus âgés et d'une usure physique de ces derniers. La loi a donc prévu des mesures visant à permettre aux actifs de demeurer sur le marché de l'emploi jusqu'à l'âge requis de départ : prise en compte de l'usure professionnelle (**article 9**), index des séniors – lequel n'est pas une simple formalité administrative dès lors qu'il vise à pouvoir agir en faveur de l'emploi de ces derniers (**article 2**), et facilitation de la transition emploi-retraite (**article 13**).

En l'absence de ces mesures, les conditions d'un départ à la retraite à 64 ans ne sont pas réunies au regard du risque de l'impossibilité de parvenir à rester actif sur le marché de l'emploi jusque-là.

Il en résulte que ces dispositions (**article 2, 9 et 13 notamment**) doivent être considérées comme formant un ensemble indissociable avec l'**article 7** reportant l'âge du départ à la retraite à 64 ans. La censure des premiers emportant nécessairement la censure de l'article 7.

L'inévitable censure emportera nécessairement des conséquences sur l'ensemble du texte.

### III. SUR LA PERTE D'INTELLIGIBILITÉ ET DE CLARTÉ DE LA LOI (suite à la censure des cavaliers)

Si pour la LFSS 2022, le Conseil a censuré vingt-sept cavaliers sur cent-vingt et un articles, il demeurerait tout même *in fine* quatre-vingt quatorze articles non censurés.

Le texte a donc été censuré à moins d'un quart (22,3 %). En l'espèce, la censure portera sur plus d'un tiers du texte déféré.

Or, les dispositions qui perdureront dans l'ordonnancement juridique n'auront plus de cohérence et le texte méconnaîtra les principes constitutionnels d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme (**Cons. Const. n°2005-514 DC du 28 avril 2005, cons. 14**).

Cela emportera leur censure.

IV. SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA VIOLATION DES RÈGLES DE PROCÉDURE (ADOPTION PAR VOIE D'ORDONNANCE ET ABUS DE DROIT)

Page | 9

A. Sur la méconnaissance du champ d'application de l'article 47-1 C et sur l'impossibilité de recourir à l'article 49.3, l'article 47-1 impliquant l'adoption par voie d'ordonnance

Pour rappel, l'article 47-1 C dispose notamment que : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique (...) Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. (...)* »

Comme exposé *supra*, il s'agit d'une loi ordinaire.

Ce faisant, ce premier grief, doit conduire à la censure puisque le texte n'entre pas dans le champ d'application de l'article 47-1 C.

**Si par extraordinaire, et subsidiairement**, le Conseil ne requalifiait pas le texte déféré, alors il convient de contextualiser ce projet.

Madame la Première ministre a voulu obtenir une majorité absolue. C'est ainsi que Monsieur le Porte-parole du Gouvernement a pu déclarer : « *Nous ne voulons pas de 49-3, nous souhaitons transformer notre majorité relative en majorité absolue sur la réforme des retraites* ». Le Gouvernement entendait « *construire une majorité, Député par Député* ». Ce faisant, faute de consensus ou de transformation de la majorité et après avoir enserré le texte dans une LFRSS, le Gouvernement devait en tirer les conséquences, **appliquer l'article 47-1 C dans son intégralité.**

Ainsi, un choix procédural a été arrêté, lequel, par nature réduit drastiquement le débat parlementaire. Ce choix est possible parce que prévu par la Constitution. Toutefois, au regard des différentes déclarations des membres du Gouvernement et du choix procédural, les parlementaires pouvaient légitimement penser que le projet de loi soit adopté par un vote dans le respect du temps imparti ou, si ce n'était pas le cas, à une éventuelle adoption du texte par ordonnance...ou encore, à la poursuite de la navette.

En effet, le choix procédural tel que présenté tant dans les médias et qu'au sein des Assemblées a toujours exclu le recours à l'article 49 alinéa 3 C. Pour

preuve, le 15 mars 2023, la veille de son annonce, le compte-rendu du conseil des ministres ne fait aucune référence à un éventuel recours à l'article 49 alinéa 3 C. Aussi, les Parlementaires ne pouvaient s'attendre à l'engagement de la confiance. Le choix décidé le 16 mars 2023 pourrait méconnaître le principe de sincérité et de clarté du débat parlementaire (Cons. const., déc. n°2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 ; Cons. const., déc. n°2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 3).

Lorsqu'une administration s'engage dans une procédure légalement déterminée sans la respecter dans son entièreté, le Conseil d'État en tire les conséquences au contentieux en annulant la décision y faisant suite. *Mutatis mutandis*, le Conseil pourrait estimer qu'ayant fait le choix de recourir à l'article 47-1, le Gouvernement se devait de respecter l'intégralité de la procédure prévue. Le délai de cinquante jours étant échu, sans l'adoption du texte, le Gouvernement devait constater le dessaisissement du Parlement et soit abandonner le texte, soit l'adopter par ordonnance. Ou alors, il pouvait continuer la navette.

En recourant à l'article 49 alinéa 3 C, postérieurement au délai de cinquante jours, sans jamais l'avoir annoncé avant cette « forclusion parlementaire », le Gouvernement a directement violé l'article 47-1 C et les principes de clarté mais surtout celui de sincérité du débat parlementaire.

Il s'en suit que ce grief doit conduire à la censure totale.

Enfin, une dernière voie de censure pourrait s'offrir au Conseil au regard de la tenue du débat parlementaire et de son escamotage procédural.

#### B. Sur le cumul d'instruments de rationalisation du parlementarisme : pour la reconnaissance du principe de l'abus de droit constitutionnel

Il est constant que le Gouvernement, alors qu'il a été démontré *supra* qu'il s'agit d'une loi ordinaire, a choisi de limiter le débat parlementaire en recourant à l'article 47-1 C. Il a choisi d'utiliser en outre de nombreux instruments de rationalisation du parlementarisme. En effet, il a fait usage de l'article 38 du règlement du Sénat permettant de clore les discussions, de l'article 44 C alinéa 3 C relatif au vote bloqué pour ne retenir que les amendements proposés ou acceptés par lui et, *in fine*, de l'article 49 al. 3 C.

Dans sa thèse Laurent ECK relevait que certaines Constitutions visaient directement l'abus de droit (Constitution du Pérou de 1993, Constitution

hellénique)<sup>3</sup>. Ce principe aurait donc toute sa place dans la jurisprudence du Conseil.

Page | 11

En droit français, cette notion trouve notamment son origine dans la jurisprudence civiliste (arrêt de la cour de Colmar de 1855) : « *les principes de la morale et de l'équité s'opposent à ce que la justice sanctionne une action inspirée par la malveillance, accomplie sous l'action d'une mauvaise passion, ne se justifiant par aucune utilité personnelle et portant un grave préjudice à autrui* ». Par ailleurs, cette théorie n'est pas inconnue du droit administratif. Effet, elle y est consacrée depuis une décision du Conseil d'État de 1915, *Coquerel c/Clément-Bayard* dont il ressort que la caractéristique essentielle est « *l'unique but de nuire* ». <sup>4</sup>

Si cette théorie est consacrée de longue date dans la jurisprudence tant judiciaire qu'administrative, elle n'a pas fait pas l'objet d'une jurisprudence établie en droit constitutionnel.

Au cas présent, ce serait une piste que le Conseil pourrait envisager. Et ce, d'autant qu'il a jugé, dans une réserve d'interprétation, qu'il appartient aux Juridictions, y compris donc au Conseil, de sanctionner l'abus de droit (**Cons. Const., n°86-207 DC, 25 et 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social**, Rec., p. 61, GDCC., n° 39) : « *considérant qu'un détournement de procédure ou d'un abus dans l'application d'une loi ne saurait la faire regarder comme contraire à la Constitution ; que d'ailleurs, il appartiendrait aux juridictions compétentes de paralyser et, le cas échéant, de réprimer de telles pratiques* ». Le Conseil constitutionnel avait donc déjà rappelé la nécessité appartenant au juge ordinaire de sanctionner les abus. Il s'est reconnu la possibilité de le faire dans une décision de 1995 (**Cons. Const. n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, cons.10 et 11**) : « *Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; 11. Considérant que cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits* ».

Dans sa thèse, Monsieur ECK détermine les critères de l'abus de droit et les applique à la matière constitutionnelle<sup>5</sup>. L'abus est constitué lorsque le Gouvernement a empêché le débat parlementaire et que les finalités de la Constitution ont été détournées. Il relève par ailleurs, que l'aspect répétitif ou

<sup>3</sup> L. ECK, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, préf. Th. DEBARD, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2010.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.26

<sup>5</sup> *Ibid.* pp.228-231

cumulatif d'instruments de rationalisation du parlementarisme est un indice de la constitution de l'abus de droit constitutionnel.

Au cas présent, il convient de rappeler que la révision constitutionnelle de 2008 avait pour but de limiter le recours à l'article 49 alinéa 3 C. En effet, la formulation suivante « *le Premier ministre peut, après délibération en conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte* » a été remplacée par celle-ci : « *le Premier ministre peut, après délibération en conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale* ». Cette substitution effectuée en 2008 n'a qu'un seul but, celui d'éviter les recours systématiques à l'article 49 al 3, et par voie de conséquence les abus.

D'ailleurs, dans sa version initiale le texte ne prévoyait pas de limitation par session du recours à cette disposition. Si le Constituant a limité l'usage de cette disposition, c'est bien pour renforcer les droits du Parlement. L'utilisation de ce texte doit donc être menée avec mesure. On ajoutera aussi que les démonstrations exposées *supra*, conduisent à relever que l'utilisation de l'article 47-1 C n'était pas nécessaire et surtout que les délais d'adoption prévus par ce texte n'ont que pour but de préserver le principe « d'annualité sociale ». La volonté du Constituant était de permettre la continuité financière et l'adoption de la LFSS avant le 31 décembre. Or, au cas présent, le texte déféré ne présentait aucune urgence et relevait matériellement de la loi ordinaire.

Le cumul des articles 47-1 C, 44 C et 49 al. 3 C combiné à l'utilisation à six reprises de l'article 38 du règlement du Sénat pour clôturer les débats, et, ainsi qu'il ressort de la saisine des Sénateurs, des articles 44 al. 6, et 42 al. 10 et 16 du règlement, ont empêché la bonne tenue du débat parlementaire ce qui en a altéré la clarté et la sincérité. D'ailleurs, le Conseil protège le droit d'amendement et donc la mission constitutionnelle des Parlementaires qui est de voter la loi (**Cons.Const., 7 novembre 1990, n°90-278 DC**), lequel doit être réel (**Cons.Const., 23 juillet 1975, n°75-57 DC**). Si le droit d'amendement peut être limité lorsque son usage est excessif (**Cons. Const., 23 janvier 1987, n°86-225 DC du 23 janvier 1987, cons. 11**) aucun usage excessif n'en a été fait au Sénat. Par contre, au cas présent, le Gouvernement a fait un usage manifestement excessif des droits qu'il tient de la Constitution et des règlements. Ainsi, l'usage de l'article 49 alinéa 3 C dans le cadre de la loi déférée est un abus de droit. Cette qualification emporte naturellement une conséquence. En effet, selon Laurent ECK : « *La sanction naturelle de l'abus en droit institutionnel est l'annulation de l'acte dont il est le support* ». Par conséquent, la procédure utilisée par Madame la Première ministre afin d'obtenir l'adoption de la loi sans vote ne peut échapper à la qualification

d'abus de droit et doit donc nécessairement être sanctionnée. Ce grief doit conduire à la censure.

Page | 13

L'exposant se permet donc de suggérer au Conseil d'accueillir ce nouveau principe.

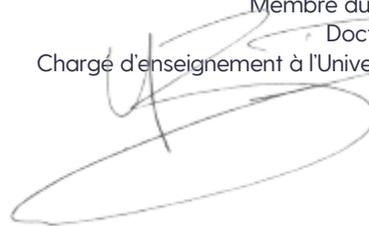
**Le Président du Syndicat National des Lycées, Collèges, Écoles et du Supérieur SNALC**



Madame GÉRALDINE CHAVRIER  
Professeure de Droit public  
Université Panthéon-Sorbonne  
Ecole de droit de la Sorbonne  
Directrice Prép'ENA  
Ancien Doyen UFRO1



Me YANIS ZOUBEIDI-DEFERT  
Avocat Associé  
AARPI Gartner Avocats Associés  
Membre du Conseil de l'Ordre  
Docteur en droit public  
Chargé d'enseignement à l'Université de LORRAINE



STEPHANE COLMANT  
Avocat au Barreau de Paris



ÉLISA CHOFFE



*Avec l'aimable contribution de Monsieur le Professeur des Universités – Droit public – Thibault GUILLUY co-Directeur Master 2 Droit public interne et international Faculté de droit de Nancy*

Contribution extérieure de Valérie RABAULT, députée, vice-présidente de l'Assemblée nationale, relatif à la saisine n°2023-849DC portant sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

---

**Contribution extérieure de Valérie RABAULT, députée, vice-présidente  
de l'Assemblée nationale, relatif à la saisine n°2023-849DC portant sur la  
loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023**

---

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil Constitutionnel,

Cette contribution porte sur les conditions d'adoption de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, au regard de l'utilisation inédite et combinée des articles 45 alinéa 2, 45 alinéa 3 et 49 alinéa 3 de la Constitution.

L'article 49 alinéa 3 de la Constitution dispose que « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme **adopté** ». Dans sa rédaction, le constituant a choisi à dessein le terme « adopté ».

Or, pour la première fois depuis 1958, le Gouvernement a eu recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour permettre l'adoption d'un texte élaboré par la commission mixte paritaire. En effet, à ce stade de la navette parlementaire, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a toujours été utilisé lorsque la commission mixte paritaire n'était pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun.

La procédure liée aux commissions mixtes paritaires découle de l'article 45 de la Constitution. Son alinéa 3 dispose que « Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour **approbation** aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ».

La Constitution exige donc une « approbation » du texte émanant de la commission mixte paritaire. Ceci exclut par conséquent le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution qui n'évoque à aucun moment la possibilité d'une « approbation ».

L'utilisation de deux termes distincts – adoption et approbation – par le constituant semble attester de sa volonté de distinguer d'une part l'adoption qui peut résulter d'une application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, et d'autre part de l'approbation mentionnée à l'article 45 alinéa 3 de la Constitution. Dès lors, recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour permettre l'approbation du texte élaboré par la commission mixte paritaire semble contraire à la Constitution.

A l'aune de la saisine n°2023-849DC, je vous invite à apprécier la constitutionnalité de la procédure d'approbation du texte émanant de la commission mixte paritaire découlant de l'article 45 alinéa 3 de la Constitution, par le recours du Gouvernement à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

**Projet de loi de  
financement rectificative  
de la sécurité sociale pour  
2023**

Contribution extérieure  
présentée par l'association  
*Alter Corpus*

Benjamin Moron-Puech  
Centre de Recherches Critiques sur le droit  
Université Lumière Lyon 2  
86, Bd Pasteur, 75007, Lyon

Lyon, le 4 avril 2023

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil,

J'ai l'honneur de vous écrire au nom de l'association *Alter Corpus* (anciennement dénommée Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles), afin de vous présenter une contribution extérieure portant spécifiquement sur l'article 10 (ex-article 7) du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Cette association, dont l'objet social est notamment de protéger les droits humains des minorités sexuées, sexuelles et genrées, est préoccupée par les violations des droits de ces minorités et ceux d'autres groupes subissant une discrimination systémique, violations qui pourraient résulter d'une promulgation en l'état du projet de loi, en l'absence de prise en compte de la situation spécifique de ces minorités et groupes discriminés dans la détermination des droits d'accès à la retraite, alors même que d'autres groupes de personnes discriminées systématiquement bénéficient quant à eux de mesures spécifiques.

C'est dans ce cadre que la présidence de cette association m'a chargé bénévolement, en ma qualité de Professeur agrégé de droit privé et de sciences criminelles à l'Université Lumière Lyon 2 et de spécialiste du droit des minorités sexuées, sexuelles et genrées, de vous adresser cette contribution extérieure.

Dans la présente contribution sera seulement examinée la conformité de l'article 10 du projet de loi avec le principe d'égalité devant la loi tel qu'il découle de l'article 1<sup>er</sup> de la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » des 16 et 24 août 1789, réaffirmée solennellement par le préambule de la Constitution de 1958 (II). Avant d'exposer le détail de cette argumentation, l'association *Alter Corpus* entend exposer les raisons pour lesquelles sa contribution extérieure devrait cette fois être examinée (I).

### I. Sur la nécessité d'examiner la contribution extérieure

La présente contribution extérieure est la troisième présentée par l'association *Alter Corpus* (ci-après l'Association) dans le cadre d'une décision DC<sup>1</sup>.

Jusqu'à présent, néanmoins, aucune des contributions extérieures présentée n'a été mentionnée dans ses décisions par le Conseil constitutionnel, pas plus que n'ont été examinés les arguments avancés dans ces contributions extérieures. Il est vrai que les arguments de l'Association n'avaient pas été corroborés par les saisines parlementaires dans les deux contributions extérieures antérieures, ce qui est en partie le cas pour la présente décision, même si les arguments développés par l'Association pour les minorités sexuées, sexuelles et genrées, ainsi

---

<sup>1</sup> V. les saisines antérieures sur le projet de loi de modernisation de la justice au XXI<sup>e</sup> siècle <<https://sexandlaw.hypotheses.org/files/2016/10/2016-10-26-GISS-Mémoire-devant-le-Conseil-constitutionnel-J21.pdf>> et sur le projet de loi relatif à la bioéthique de 2021 <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2021821dc/2021821dc\\_contributions.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2021821dc/2021821dc_contributions.pdf)>.

que d'autres groupes subissant une discrimination systémique non traités dans la loi sont similaires à ceux évoqués par les saisines des députés et députées de la NUPES à propos d'autres groupes de personnes discriminés systématiquement et pris en compte cette fois par la loi (v. *infra*).

En revanche, la présente saisine se distingue des précédentes réalisées par l'Association, en ce sens qu'il existe cette fois une saisine de la Première Ministre demandant au Conseil de se prononcer sur « la conformité de ce texte à la Constitution » (lettre de saisine du 21 mars 2023). Cet élément apparaît à l'Association comme de nature à justifier que cette fois-ci le Conseil constitutionnel examine l'ensemble des problèmes de constitutionnalité posés par le texte, au lieu de se contenter de ceux mentionnés dans la saisine avec l'idée implicite que le Conseil pourrait de toutes les façons ultérieurement intervenir dans le cadre de sa saisine sur une question prioritaire de constitutionnalité. En effet, une telle lettre de saisine de la Première ministre manifeste la volonté de cette dernière que le Conseil constitutionnel se prononce sur l'ensemble des problèmes de constitutionnalité et pas seulement sur ceux présents dans les saisines parlementaires. Ceci nous paraît d'autant plus s'imposer que ladite lettre de saisine est « blanche » et n'entend aucunement indiquer au Conseil les points sur lesquels concentrer son attention.

De manière superflue, l'Association entend partager au Conseil constitutionnel l'information suivante. Les arguments présentés précédemment par elle dans sa contribution extérieure à la décision du Conseil constitutionnel relativement au projet de loi de bioéthique ont fait l'objet depuis lors d'une question prioritaire de constitutionnalité formulée devant le Conseil d'État, à l'occasion de la publication de l'arrêté d'application de l'article 30 de la loi de bioéthique que l'Association avait critiqué dans le cadre de sa contribution précitée. Or, le rapporteur public, à l'audience du 29 mars 2023, loin d'offrir au Conseil la possibilité d'examiner les griefs qui lui avaient été soumis dans la contribution extérieure sur ledit projet de loi bioéthique, a conclu au contraire à la non-transmission de la question au Conseil constitutionnel, alors même qu'était en cause l'un des droits fondamentaux les plus essentiels : le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine.

Compte tenu de cette information sur la probable non-transmission de QPC portant sur les droits des MISSEG, ainsi que sur la nature de saisine blanche réalisée par la Première ministre, l'Association insiste donc sur la nécessité d'examiner dès cette décision de constitutionnalité les arguments ci-après avancés par celle-ci.

## II. Sur la violation du principe d'égalité devant la loi

L'Association entend souligner que le principe d'égalité devant la loi, protégé par la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » des 16 et 24 août 1789 a été méconnu d'une part, en ce que le projet de loi de financement rectificative n'a pas étendu aux minorités sexuelles, sexuelles et genrées (ci-après les MISSEG), ainsi qu'aux autres groupes subissant une discrimination systémique — en particulier les personnes discriminées à raison de leur origine ou couleur de peau, de leur apparence physique, de leur religion, de leur niveau de maîtrise de la langue française, de leur précarité économique, de leur quartier d'habitation, de leur patronyme, de leurs opinions politiques ou de leur situation familiale (pour reprendre les catégories les plus significatives présente dans l'étude du Défenseur des droits sur le baromètre

de perception par les jeunes des discriminations dans l'emploi<sup>2</sup>) — les règles spéciales prévues par ledit projet de loi pour les femmes et les personnes en situation de handicap (A) et d'autre part en ce qu'il n'a pas prévu des mesures spécifiques communes à ces minorités et autres groupes faisant l'objet de discrimination systémique (B).

À titre liminaire, l'association rappellera que l'expression MISSEG est ici retenue pour désigner l'ensemble des minorités sexuelles (notamment les personnes homosexuelles, bisexuelles ou pansexuelles), des minorités genrées (notamment les personnes transgenres, non binaires ou agenres) ou encore des minorités sexuées (en particulier les personnes présentant des caractéristiques sexuées atypiques, telles les personnes intersexes).

A. Sur la violation du principe d'égalité découlant de l'exclusion des MISSEG des dispositifs spéciaux prévu par le projet de loi

I) Tout en posant à l'article 10 (ex-article 7) un principe de droit commun quant au nombre de trimestres à valider et quant à l'âge à atteindre pour partir en retraite à taux plein, le législateur a posé, pour plusieurs catégories d'individus, des dispositifs spécifiques. Or, aucune de ces mesures spécifiques n'a été étendue aux MISSEG et plus généralement aux autres groupes souffrant de discrimination systémique sur le marché du travail.

C'est le cas tout d'abord de l'article 10 (ex-article 7) alinéa 2 qui modifie l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale pour fixer un objectif, à l'horizon 2050, de suppression « de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023 ».

C'est le cas ensuite de l'article 11 (ex-article 8) qui modifie plusieurs dispositifs prévoyant des droits spéciaux pour des catégories de personne en lien avec les discriminations systémiques subis par ces personnes. Ces dispositifs spéciaux agissent soit sur l'âge de départ à la retraite, soit sur le nombre de trimestre validés en procurant le cas échéant des surcote de pension, et ce à chaque fois pour tenir compte de la discrimination particulière frappant ces groupes. Peuvent ainsi être cités :

- Les alinéas 9 et 18 de cet article 11, qui modifient le dispositif propre aux personnes en situation de handicap, en maintenant un âge de départ abaissé au mieux à 55 ans ; or ce dispositif n'est pas simplement lié à l'incapacité de ces personnes (puisque aucun taux d'ITT n'est exigé) mais aussi à leur seule qualité de personne en situation de handicap, subissant une discrimination systémique dans le marché du travail ;
- L'alinéa 16 de l'article 11, qui modifie le dispositif de majoration de pension (la surcote) applicable notamment aux femmes bénéficiant de l'article L. 351-4, I du code de la sécurité sociale ; rappelons que ce dispositif offre aux « femmes assurées sociales », une « majoration de durée d'assurance de quatre trimestre » et que cet avantage s'explique selon ce même texte par « l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment [nous soulignons] de la grossesse et de l'accouchement », ce qui montre bien en creux qu'on vient compenser autre chose que la grossesse et l'accouchement, à savoir la discrimination systémique dont souffrent sur le marché du travail les femmes ayant des enfants.

---

<sup>2</sup> Défenseur des droits, *La perception des discriminations dans l'emploi*, 14<sup>e</sup> baromètre. Étude consacrée à la jeunesse, déc. 2021 <[https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/et\\_res-oit14-num-01.12.21\\_access.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/et_res-oit14-num-01.12.21_access.pdf)>, p. 11.

Or, qu'il s'agisse de l'abaissement de l'âge de départ ou de la majoration de durée d'assurance, ces dispositifs ne sont pas prévus pour les MISSEG ou d'autres groupes souffrant de discrimination systémique. Ces dispositifs sont ainsi réservés par le projet de loi aux seules personnes en situation de handicap et aux seules femmes, alors même que les MISSEG et les autres groupes de personnes souffrant de discrimination systémique connaissent un taux de discrimination dans l'emploi au moins équivalent à celui des personnes en situation de handicap ou des personnes ayant un genre féminin.

Ainsi, pour s'en tenir aux données concernant les MISSEG et ressortant d'études françaises<sup>3</sup> :

- Une étude réalisée en 2014 auprès de plus de 300 personnes sondées a observé pour les MISSEG un taux de personnes au chômage ou au RSA de 17,5 %, taux montant à 19,5% en retirant les jeunes de moins de 25 ans<sup>4</sup>, soit un taux nettement supérieur au chiffre en population générale, de l'ordre de deux fois inférieur.
- Une autre étude réalisée entre 2018 et 2019 sur la région Aquitaine montre un taux de pratiques discriminatoires au travail dans les 12 derniers mois de 20%<sup>5</sup>.
- Une étude menée par l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne pour l'ensemble des MISSEG révèle un taux similaire de 21% d'expérience de la discrimination dans les 12 derniers mois<sup>6</sup>. Cette même étude comprend des données pour tous les autres pays de l'Union européenne, révélant par là le caractère général de cette discrimination.

On notera que ces discriminations des MISSEG sont partagées avec d'autres pays. Outre l'étude précitée de l'Agence des Droits fondamentaux, on notera, pour la Suisse :

- Une étude réalisée en 2014 auprès de personnes homosexuelles a mis à jour dans le monde du travail de fortes prévalences de comportements discriminatoires : stigmatisation verbale (43,9%) ; harcèlement sexuel et moral (29,8%) ; mise à l'écart de projets intéressants, de l'équipe et d'événements sociaux informels (26,5%) ; agressions sexuelles et physiques (5,8 %) <sup>7</sup>. Quant aux personnes transgenres, les mêmes données ont également mis en évidence un phénomène similaire avec des chiffres parfois jusqu'à trois fois supérieurs à ceux des personnes homosexuelles<sup>8</sup>.
- Une autre étude, qualitative cette fois, et réalisée auprès de douze personnes transgenres en 2014 et 2018, a mis à jour de manière détaillée les discriminations vécues dans l'emploi par les personnes transgenres<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Nous sommes redevables à Alice Caudron pour ces références.

<sup>4</sup> K. Espineira et A. Alessandrin, « Chapitre 5 : Chapitre 5. Les contours de la transphobie », *Sociologie de la transphobie*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2015.

<sup>5</sup> Arnaud Alessandrin & Johanna Dagorn, *LGBTI-phobie dans Bordeaux*, 2019, <<https://hal.science/hal-02431458/document>>

<sup>6</sup> Agence des Droits Fondamentaux, *A long way to go for LGBTI equality*, 2021 ; v. les données accessibles sur *LGBTI Survey exploratory* avec les entrées suivantes : Topic : Discrimination (26) ; Question : Discrimination in the past 12 months at work or when looking for work <<https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2020/lgbti-survey-data-explorer>>.

<sup>7</sup> L. Parini et A. Lloren, « Discrimination envers les homosexuel·le·s dans le monde du travail en Suisse », *Travail, genre et sociétés*, 2017/2 (n° 38), pp. 151-169 <<https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2017-2-page-151.htm>>.

<sup>8</sup> V. le tableau p. 8 de l'étude L. Parini, « *Être LGBT au travail* » : *Résultats d'une recherche en Suisse*, Institut des Études genre de l'Université de Genève en collaboration avec la Fédération genevoise des associations lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres, 2014.

<sup>9</sup> L. Parini, « Faire et défaire le genre au travail : parcours professionnels de personnes trans en Suisse », *Revue internationale du Travail*, vol. 161, pp. 445-463 <<https://doi.org/10.1111/ilrf.12184>>.

Quant aux États-Unis, une étude portant sur la période 2014-2017, auprès de plus de 2100 personnes répondantes a également montré des taux de chômage plus élevés et des revenus plus faibles pour les personnes transgenres<sup>10</sup>.

Cette absence de tout dispositif correcteur pour les MISSEG ainsi que les autres groupes souffrant de discrimination systémique et la différence de traitement qui en résulte avec les personnes en situation de handicap ou les femmes crée dès lors une différence de traitement, différence injustifiée au regard de l'importance des discriminations subies par les personnes du premier groupe au regard de celles subies par les personnes en situation de handicap ou les femmes.

Cette absence de justification de la différence de traitement entre les personnes en situation de handicap et les femmes d'une part et les MISSEG et les autres personnes subissant une situation de discrimination systémique d'autre part, conduit à conclure que, en l'absence de couverture des MISSEG et des autres groupes subissant une discrimination systémique par ces mécanismes correcteurs, l'âge de départ en retraite et le nombre de trimestre à valider prévus en droit commun par l'article 10 sont contraires au principe d'égalité.

L'article 10 devra donc être censuré en ce qu'il ne prévoit pas de mécanismes correcteurs pour l'ensemble des groupes subissant une discrimination systémique, en ce compris les MISSEG.

2) S'agissant plus particulièrement des hommes (à l'état civil) transgenres ou intersexes, cette violation du principe d'égalité découle également de l'absence de modification par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, dont la portée est pourtant modifiée par le présent projet de loi, à la fois par l'article 11 (ex-article 8) alinéa 16 précité, que par l'article 13. Ces deux dispositifs s'appliquent en effet aux « femmes assurées sociales » bénéficiant de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale.

Or, en ne prévoyant pas, au profit des hommes transgenres (deux cas récemment recensés<sup>11</sup>) ou intersexes ayant accouché, l'application du dispositif précité de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, tel que modifié dans sa portée par le présent projet de loi, le législateur a introduit une différence de traitement entre les femmes supportant les charges de la maternité et les hommes les supportant également.

Cette différence découle de l'expression de genre officielle de l'individu telle qu'elle est consignée à l'état civil.

Or, rien ne justifie cette différence et d'ailleurs les travaux préparatoires ne contiennent nulle trace d'une tentative de justification.

---

<sup>10</sup> C. S. Crpenter., S. T. Eppink et G. Gonzales, « Transgender Status, Gender Identity, and Socioeconomic Outcomes in the United States », *ILR Review*, 1 mai 2020, vol. 73, n° 3, p. 573-599 <[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0019793920902776?casa\\_token=Lg1TYOCeu2UAAAAA:zr8J5gZNC8uUljjijiwuvKZ1OjM1ajsDJVd-oENyLOZBPm\\_YcZQDUXluVxZ39YUbdEmtIVAUNCLqPQ](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0019793920902776?casa_token=Lg1TYOCeu2UAAAAA:zr8J5gZNC8uUljjijiwuvKZ1OjM1ajsDJVd-oENyLOZBPm_YcZQDUXluVxZ39YUbdEmtIVAUNCLqPQ)>.

<sup>11</sup> « Enceint », *Les pieds sur terre*, France culture, 3 févr. 2021 <<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-pieds-sur-terre/enceint-4494377>> ; M. Pesez, « Un couple transgenre du Cher donne naissance à un enfant, une première en France », *Le Berry Républicain*, <[https://www.leberry.fr/bourges-18000/actualites/un-couple-transgenre-du-cher-donne-naissance-a-un-enfant-une-premiere-en-france\\_14282136/](https://www.leberry.fr/bourges-18000/actualites/un-couple-transgenre-du-cher-donne-naissance-a-un-enfant-une-premiere-en-france_14282136/)>.

Certes, le présent projet de loi ne modifie pas à proprement parler directement le texte de l'article L. 351-4 qui use de l'expression « femme assurée sociale ». Néanmoins, en modifiant les effets de ce texte sans en redéfinir les contours à l'aune de la notion d'identité de genre, reconnue depuis lors par la loi française et validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2016-745 DC du 26 janvier 2017 (§85-90), le projet de loi « alimente » une violation préexistante du principe d'égalité à l'égard des hommes enceints, violation qu'il est dès lors permis au Conseil constitutionnel de censurer.

Il faut en effet rappeler que dans sa décision 85-187 DC du 25 janvier 1985, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* ». Or, c'est bien ce que fait ici le projet de loi examiné.

Les articles 11 (alinéa 16) et 13 devront donc être censurés ou à tout le moins faire l'objet d'une réserve d'interprétation pour souligner que le terme de « femme assurée sociale » doit s'entendre comme d'une « personne assurée sociale ayant accouché, peu importe son genre, y compris celui découlant de sa mention de sexe à l'état civil ».

B. Sur la violation du principe d'égalité découlant de l'absence de dispositif commun aux MISSEG et aux autres groupes subissant une discrimination systémique

Dans les développements qui suivent, l'Association n'entend plus mettre en évidence la violation du principe d'égalité découlant de l'absence d'extension de dispositifs prévus par le projet aux MISSEG et aux autres groupes subissant une discrimination systémique. Cette fois c'est l'absence de dispositif commun à tous les groupes subissant une discrimination systémique qui est attaquée.

Le raisonnement qui suit repose sur une approche du principe d'égalité conforme à celle retenue en droit de l'Union européenne et en droit du Conseil de l'Europe.

En effet, depuis les années 2000, il est jugé par la Cour européenne des droits de l'homme que « *le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes* »<sup>12</sup>.

Dans le même sens, la Cour de justice de l'Union européenne a retenu que « *le principe d'égalité de traitement, qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié, constitue un principe général du droit de l'Union, consacré par les articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* »<sup>13</sup>.

Ce préalable exposé, venons-en à la caractérisation en l'espèce de cette atteinte au principe d'égalité, tel qu'ainsi entendu.

---

<sup>12</sup> CEDH, *Thlimennos c. Grèce*, 6 avr. 2000, n° 34369/97, §44.

<sup>13</sup> CJUE, *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals*, 14 septembre 2010, aff. C-550/07 P.

Le principe d'égalité se trouve ici également méconnu en ce que le projet de loi n'a pas prévu de dispositif commun aux MISSEG et aux autres groupes subissant une discrimination systémique, alors que d'une part, comme on l'a vu plus, le taux de discrimination de ces premières dans l'emploi est très élevé, ce qui réduit d'autant leur durée de cotisation et que d'autre part, leur espérance de vie est sensiblement réduite à raison de la discrimination dont elles font l'objet, comme cela a été montré dans une étude états-unienne de 2020<sup>14</sup>. L'Association relève au passage que ce grief tiré de la contrariété au principe d'égalité à raison d'espérances de vie différente a été soulevé par les députés et députées dans leur saisine à propos cette fois de la différence de richesse entre les hommes (p. 24, §3 de la saisine).

Quoi qu'il en soit, la situation particulière des MISSEG et des autres groupes subissant une discrimination systémique dans le marché à l'emploi et ayant de ce fait une espérance de vie réduite aurait imposé de prendre des mesures particulières pour l'ensemble de ces minorités. En s'y refusant, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant la loi tel que relu à la lumière du principe de non-discrimination en droit de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

Dès lors, l'article 10 doit être annulé en ce qu'il a prévu un âge légal de départ et une durée minimale de cotisation sans tenir compte des spécificités des MISSEG et des autres groupes subissant une discrimination systémique.

\*  
\*      \*

Pour toutes ces raisons, l'association requérante prie le Conseil de bien voulu censurer le dispositif prévu par l'article 10 (ex-article 7) en raison de sa non-prise en compte de la situation particulière des minorités sexuées, sexuelles et genrées et des autres groupes subissant une discrimination systémique, tant en raison de leur exclusion des mécanismes visant à corriger, via un abaissement de l'âge de départ ou une majoration des trimestres validés, les principes de droit commun posés par l'article 10 du projet de loi, que de l'absence de mécanisme commun à ces minorités et aux autres groupes subissant une discrimination systémique.

Benjamin Moron-Puech



---

<sup>14</sup> M.L. Hatzenbuehler *et al.*, « Structural stigma and all-cause mortality among sexual minorities: Differences by sexual behavior? », *Social Science Medicine*, janv. 2020, vol. 244.



## **Contribution extérieure de la CGT au Conseil constitutionnel sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023**

---

Objet : Contribution extérieure de la Confédération Générale du Travail (CGT), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023, portant notamment réforme des régimes de retraite.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

La CGT a l'honneur de vous soumettre sa contribution extérieure dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023 portant notamment réforme des régimes de retraite.

La CGT souscrit pleinement aux arguments développés dans les saisines déposées par des députés de l'intergroupe NUPES et par des sénateurs, enregistrées les 22 et 23 mars 2023.

La CGT souhaiterait insister sur les violations graves de ce projet de loi avec les principes à valeur constitutionnel suivants, déjà développées dans les saisines et contributions :

- le droit à la protection sociale, protégé par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, qui découle du droit à la protection de la santé,
- l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, garantie par l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946, puisque ce projet de réforme pénalise tout particulièrement les femmes,
- le principe d'une République indivisible et sociale, garanti par l'article 1er de la Constitution de 1958, en ce que ce projet de loi tendra à augmenter le taux de chômage et la précarité dans notre pays,
- l'égalité des citoyens devant la loi, protégé par l'article premier de la Constitution de 1958, en ce qu'il existe des régimes différents selon l'âge de la naissance, à situation égale (à savoir une même durée d'assurance).

La CGT souhaiterait par ailleurs développer plus particulièrement différents arguments, peu ou pas repris dans les différentes saisines et contributions déposées au Conseil constitutionnel.

**1. L'utilisation d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale comme véhicule législatif pour réformer le régime général des retraites et supprimer les régimes "spéciaux" : un détournement de procédure.**

Les différentes saisines et contributions ayant largement développé la question du détournement de procédure, la CGT souhaiterait donc simplement développer un argument supplémentaire.

La loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a en partie restreint le champ des dispositions que peut contenir une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS).

Selon l'article LO. 111-3-7 du code de la sécurité sociale, la LFSS de l'année peut comporter dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou relatives, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes et applicables à l'année, à l'année et aux années ultérieures, aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

De même l'article LO. 111-3-8 de ce code prévoit que peuvent figurer dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir les dispositions ayant un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes et applicables à l'année, à l'année et aux années ultérieures, aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

En revanche, l'article LO. 111-3-12 du code dispose que les dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) doivent être relatives à l'année en cours.

Or de nombreuses dispositions de la loi déferée ne sont pas applicables à l'année en cours.

Ainsi, l'article 7 de la loi relatif au recul de l'âge légal de départ à la retraite modifie, à son quatrième alinéa, l'article L. 161-7-2 du code de la sécurité sociale pour prévoir la fixation de cet âge de départ à 64 ans pour les personnes nées à compter du 1er janvier 1968. Or ces dispositions ne peuvent par construction avoir aucun effet sur les dépenses et les recettes de la sécurité sociale en 2023. Concernant le recul de l'âge légal de départ à la retraite, seul le report de 62 ans à 62 ans et trois mois de l'âge légal pour les personnes nées entre le 1er septembre et le 31 décembre 1961 aura un impact sur l'exercice budgétaire 2023, et ce à condition que ce report ait effectivement modifié la date de départ prévue par les assurés concernés.

La censure de cet alinéa doit nécessairement entraîner celle de l'alinéa suivant prévoyant des dispositions spécifiques aux assurés nés entre 1961 et 1967 qui en est indissociable. Le raisonnement vaut également pour les autres dispositions de cet article modifiant les dispositions applicables aux fonctionnaires.

De même, l'article 7 de la loi modifie à ses alinéas 7 à 12 l'article L. 161-7-3 du code de la sécurité sociale pour modifier la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein. Or, par exemple, la modification du 6° de cet article pour prévoir qu'une durée d'assurance de 172 trimestres est exigée pour les assurés nés à partir du 1er janvier 1965 (contre 1973 jusqu'alors), est insusceptible d'avoir un quelconque effet sur les dépenses et les recettes de la sécurité sociale en 2023. Comme pour le report de l'âge légal, seule l'augmentation de la durée de cotisation d'un trimestre, de 168 à 169, pour les personnes

nées entre le 1er septembre et le 31 décembre 1961 aura un impact sur l'exercice budgétaire 2023, à condition que ce report ait effectivement modifié la date de départ prévue par les assurés concernés.

L'impact budgétaire combiné de ces deux mesures est marginal sur l'équilibre des comptes des ROBSS et du FSV. Il est estimé dans l'annexe 1 du PLFRSS à une réduction des dépenses de 200 millions d'euros soit 2.8% du déficit (ROBSS+FSV) initialement prévu avant la réforme (en LFSS) à 7.1 milliards d'euros ou 0.03% des dépenses des ROBSS et du FSV prévue pour 2023 par la LFSS.

L'incertitude forte sur les prévisions économiques et les hypothèses du gouvernement, par ailleurs explicitement soulignée dans le rapport du COR, le comportement des assurés face à la réforme, le caractère marginal des économies estimées, peuvent de plus venir remettre en cause l'impact budgétaire sur l'exercice 2023 et donc la présence de telles mesures dans le PLFRSS.

Les dispositions du projet de loi ne vont donc porter que de manière marginale sur l'année 2023, l'essentiel de la réforme trouvant à s'appliquer lors des années ultérieures. De plus, les mesures prévues ne vont pas affecter directement l'équilibre financier du régime de retraites pour l'année 2023, les effets financiers de ces mesures ne seront qu'extrêmement marginaux.

L'article 1<sup>er</sup> supprimant plusieurs régimes dits « spéciaux » de retraite n'a pas davantage sa place dans une LFRSS pour les mêmes motifs. Cet article prévoit notamment la fermeture des régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières (IEG) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) pour les salariés qui seront recrutés à compter du 1er septembre 2023, lesquels seront désormais affiliés au régime de droit commun pour l'assurance vieillesse.

Or, cet article n'aura qu'un effet mineur sur les finances de la sécurité sociale pour 2023. L'impact budgétaire lié à la fermeture des régimes spéciaux est estimé dans l'annexe 1 du PLFRSS à seulement 3 millions d'euros d'économies pour la branche vieillesse des ROBSS. Cet impact est présenté comme nul pour l'équilibre des ROBSS et du fond de solidarité vieillesse dans le tableau de synthèse des mesures prévues dans le PLFRSS. La dimension budgétaire n'est évoquée à aucun moment dans l'exposé des motifs de l'article 1 du PLFRSS. Compte-tenu de l'effet infinitésimal d'une telle mesure et de l'incertitude radicale inhérente aux hypothèses de calcul d'une telle économie, il est raisonnable de considérer que cette mesure n'aura aucun impact sur l'équilibre de ROBSS pour l'exercice budgétaire 2023. Les conséquences de ces mesures sur le plan économique n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune évaluation préalable ni d'aucune consultation avec les organisations syndicales représentatives, notamment le Conseil d'administration de ces caisses, comme le prévoient pourtant les textes en vigueur.

En revanche, en ce qu'il modifie les conditions d'emploi des travailleur.euses nouvellement embauché.es par rapport aux travailleurs.euses déjà en emploi au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions, le projet de loi porte de très importantes modifications sociales qu'il aurait convenu de traiter dans un projet de loi distinct d'une LFRSS.

L'utilisation d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour légiférer sur les régimes de retraite a donc comme seul objectif de profiter des délais d'examens restreints de l'article 47-1 de la Constitution, et constitue donc un détournement de procédure.

## 2. L'existence de cavaliers sociaux dans le projet de LFRSS

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale, et plus encore les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale est strictement défini à l'article L.O. 111-3-12 du Code de la sécurité sociale.

Toutes mesures ayant un impact financier insuffisant voire nul sur le budget de la sécurité sociale 2023 ne relèvent donc pas du champ des lois de finances de la sécurité sociale et doivent à ce titre être considérés comme des "cavaliers sociaux".

Comme il a été développé dans les saisines et contributions que vous avez reçues, la présence de ces cavaliers sociaux dans le PLFRSS emportent, compte tenu de l'équilibre général du texte et du caractère indissociable des mesures, la censure de l'ensemble de la loi.

En sus de ceux déjà identifiés par les saisines et contributions reçues par votre Conseil, la CGT souhaite dénoncer la présence de deux autres mesures devant sans aucun doute possible être considérées comme des cavaliers sociaux.

### ***Le CDI sénior***

L'article de la 3 de la loi déferée à votre Conseil prévoit la mise en place à titre expérimental d'un nouveau type de CDI autrement appelé CDI sénior. Ce nouveau contrat est ouvert aux demandeurs d'emploi de longue durée d'au moins 60 ans. Si les rémunérations versées aux salarié.es embauché.es sous ce type de contrat sont exonérées des cotisations dues au titre du 1° de l'article L. 241-6 du Code de la sécurité sociale (branche famille), cela ne suffit pas pour que cette mesure ne soit pas considérée comme un cavalier social.

En effet, la loi déferée à votre Conseil a choisi de donner la priorité à la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) sur l'emploi des demandeurs d'emploi longue durée, et ce n'est qu'à défaut d'ANI que le CDI sénior entrera en vigueur à titre expérimental à compter du 1er septembre 2023. Il faut en déduire :

- D'une part, que cette mesure n'entrera potentiellement jamais en vigueur. Par nature, elle ne peut donc pas figurer dans un PLFRSS qui ne doit comporter que des mesures nécessaires à l'adaptation du budget pour l'année en cours.
- D'autre part, que la date de septembre 2023 est totalement artificielle et a pour seul objet de faire entrer le dispositif dans l'année 2023, condition sine qua non de la validité du PLFRSS. En effet, il n'y a absolument aucune probabilité qu'un ANI soit signé avant le 31 août 2023 compte tenu que nous sommes déjà en avril, que le contexte social actuel rendra impossible l'ouverture de négociations dans un délai si resserré, en raison notamment de la période estivale à venir.
- Enfin, si la mesure venait à être adoptée, les conséquences budgétaires seraient insignifiantes voire nulles. En effet, aucune estimation n'a été faite du nombre potentiel de CDI sénior signé entre septembre 2023 et le 31 décembre 2023, mais il est évident qu'en 3 mois les exonérations de cotisations attendues seront extrêmement marginales.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 3 de la loi déferée à votre Conseil est un cavalier social ne pouvant qu'être censuré, et emportant avec lui la censure de l'ensemble de la loi.

### **Le temps de travail des salarié.es de 60 ans et plus**

L'article 26, V, 3°, 4° et 5° de la loi déféré à votre Conseil prévoient diverses mesures relatives au temps de travail des salarié.es de 60 ans et plus. Ils prévoient notamment :

- les conditions de passage à un forfait jours réduit pour les salarié.es ayant atteint un certain âge,
- les conditions de passage à temps partiel pour les salarié.es ayant atteint un certain âge,
- un nouveau cas de dérogation à la durée minimale de travail pour les salarié.es en temps partiel (24 heures par semaine) pour les salarié.es ayant atteint un certain âge.

Ces mesures n'ont aucun impact budgétaire pour l'année 2023, et méritent donc d'être censurées, en ce qu'elles sont indéniablement des cavaliers sociaux.

\* \*

\*

Selon le gouvernement lui-même, la question de l'emploi des seniors est au cœur de son projet de réforme des retraites. Les deux mesures citées ci-dessus, à savoir la création d'un CDI sénior et l'aménagement du temps de travail des seniors, en sont l'expression. Elles sont donc inséparables des autres mesures du PLRFSS, puisqu'il serait absurde d'augmenter l'âge de départ à la retraite sans traiter de la question de l'emploi des seniors.

**En conclusion, la censure de ces deux cavaliers sociaux entraîne nécessairement la censure de l'ensemble du PLFRSS.**

### **3. La violation du principe d'égalité devant la loi par les mesures relatives au CDI sénior**

Comme développé ci-dessus, l'article 3 de la loi déferée à votre Conseil instaure le CDI sénior, qui est un CDI adossé à un régime dérogatoire. Parmi ces dérogations, le III de l'article prévoit qu'un accord de branche étendu prévoit les *"les modalités selon lesquelles l'employeur peut, par dérogation aux articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1 du code du travail, mettre à la retraite le salarié qui remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale"*.

Le CDI sénior instaure donc un système de mise à la retraite d'office dérogatoire au droit commun, en renforçant le pouvoir de l'employeur.

En effet, les articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1 prévoient, sauf dérogation strictement encadrée, que l'employeur doit attendre les 70 ans du ou de la salarié.e pour avoir le droit de le ou la mettre à la retraite d'office.

Or, le CDI sénior prévoit que l'employeur peut mettre les salarié.es à la retraite dès qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ce qui aboutit à permettre une mise à la retraite d'office avant 70 ans.

Ce régime dérogatoire est contraire au principe d'égalité des citoyen.nes devant la loi garanti par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, intégrée au préambule de la Constitution de 1958.

De plus, cette rupture d'égalité devant la loi ne saurait être justifiée par l'objectif de la réforme. En effet, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite ne peut se faire sans une réflexion sur l'emploi des seniors. C'est d'ailleurs l'objet de ce cavalier social. Or, permettre une mise à la retraite d'office à un plus jeune âge que celui prévu par le droit commun ne va clairement pas dans un sens favorable pour l'emploi des seniors. L'entrée en vigueur de cette mesure permettrait donc à un employeur de se séparer plus tôt de ses salarié.es seniors, alors que l'objectif est de favoriser l'emploi de cette catégorie de travailleur.euses.

Les dispositions relatives à la mise à la retraite contenues dans l'article 3 relatif au CDI senior instaurent donc une différence de traitement injustifiée entre les salarié.es embauché.es en CDI et ceux embauché.es en CDI de droit commun.

A ce titre, cet article mérite la censure.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous estimons que nombreuses dispositions de cette de loi sont contraires à la Constitution.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, à l'assurance de notre haute considération.

Fait à Montreuil, le 5 avril 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Binet', with a long horizontal flourish extending to the right.

**Sophie Binet**

Secrétaire générale de la CGT

**CONTRIBUTION EXTERIEURE AUPRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL  
(SAISINE 2023-849 DC)**

Les conditions d'adoption de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ont conduit le citoyen que je suis à essayer de répondre aux deux questions principales que pose cette adoption :

- 1) Pourquoi le législateur a-t-il limité dans le temps les débats parlementaires préalables à l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale ?
- 2) La Constitution est-elle « à la carte » puisqu'elle semble offrir le choix (terme abondamment utilisé par les médias) à un gouvernement de recourir à des procédures totalement différentes pour adopter des dispositions législatives de même nature (loi déferée versus loi « Touraine »).

Ces deux questions sont essentielles car elles touchent au fondement même du fonctionnement démocratique de notre pays.

**La décision du Conseil constitutionnel, au-delà de la validation ou l'invalidation des dispositions de la loi déferée, définira une jurisprudence sur l'application de l'article 47-1 et sur le recours à une loi de financement rectificative pour modifier les régimes des retraites car elle permettra ou interdira ce recours pour toutes les futures reformes du régime des retraites.**

### **I - Article 47-1 de la constitution : quelle était l'intention du législateur ?**

Pour répondre à cette question, j'ai été rechercher quelle était « **l'intention du législateur** » exprimée lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi constitutionnelle 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Je mentionne ci-après les éléments les plus significatifs qui permettent aujourd'hui de connaître sans ambiguïté cette intention que le Conseil constitutionnel ne peut ignorer pour former sa décision.

#### **1- Projet de loi constitutionnelle n° 2445 instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale transmis à l'Assemblée nationale**

(<http://www.senat.fr/evenement/revision/pjlcss96.html>)

Le projet est précédé d'un exposé des motifs qui se termine par les trois paragraphes suivants :

*« La loi d'équilibre de la sécurité sociale fera l'objet d'un vote annuel. Le projet de loi sera déposé au début de la session ordinaire sur le bureau de l'Assemblée nationale. L'article 2 du présent projet modifie l'article 39 de la Constitution pour prévoir cette priorité d'examen par l'Assemblée nationale. »*

*L'article 3 du présent projet introduit enfin, après l'article 47 de la Constitution consacré au vote des lois de finances, un article 47-1 qui définit la procédure parlementaire et, en particulier, les délais d'adoption de cette loi.*

*Inspirée de celle des lois de finances, cette procédure limite les débats à une seule lecture par chambre et encadre l'examen par le Parlement dans un délai maximum de cinquante jours, de telle façon que la loi d'équilibre de la sécurité sociale soit adoptée avant le premier janvier de l'année suivante. »*

Il est intéressant de relever qu'il est mentionné « *un vote annuel* », le législateur n'ayant pas imaginé d'autres cas. Cependant, l'intention du législateur est claire : permettre que la loi soit votée avant le début de l'année qu'elle concerne. La comparaison avec la procédure applicable aux lois de finances confirme s'il en était besoin cette intention.

**2- Débats à l'Assemblée nationale (23, 24 et 25 janvier 1996)**

([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/constitution/revisions/1996/AN\\_23\\_janvier\\_1996.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/revisions/1996/AN_23_janvier_1996.pdf))

Le projet de loi est présenté par M. Jacques Toubon, garde des Sceaux qui indique (p. 14, 2<sup>ème</sup> colonne du compte rendu de la journée du 23 janvier référencé ci-dessus) :

*« Je vais maintenant, et ce sera mon dernier point, vous en exposer la procédure. En la matière, le Gouvernement s'est largement inspiré des mécanismes applicables aux lois de finances. C'est un choix que nous avons voulu faire pour bien marquer l'importance de la loi d'équilibre dans l'ordre des normes législatives.*

*L'adoption de la loi d'équilibre doit obéir aux mêmes impératifs de célérité que la loi de finances »*

.....

*« La durée retenue est en effet conditionnée par la date d'entrée en vigueur de la loi. Il paraît nécessaire d'envisager l'adoption de la loi d'équilibre et sa traduction effective avant que ne commence l'exercice social, c'est-à-dire avant le début de l'année civile. »*

Les débats portent principalement sur ce qu'est une loi d'équilibre et pratiquement pas sur l'article 47-1 dont tout le monde s'accorde sur sa pertinence compte tenu de l'impératif d'adoption avant le début de l'année d'exercice. Le projet de loi constitutionnelle est adopté par l'Assemblée nationale le 25 janvier avec une modification rédactionnelle notable, les termes *loi d'équilibre* au singulier étant remplacés par *lois de financement* au pluriel par symétrie avec les termes *lois de finances* au pluriel figurant dans les articles 34 et 47 sans remise en cause de l'objet de l'article 47-1.

**3- Débats au Sénat (6 et 7 février 1996)**

([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/constitution/revisions/1996/projet\\_de\\_loi\\_senat\\_180.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/revisions/1996/projet_de_loi_senat_180.pdf))

([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/constitution/revisions/1996/senat\\_6\\_fevrier\\_1996.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/revisions/1996/senat_6_fevrier_1996.pdf))

Le garde des sceaux reprend les mêmes explications que celles exprimées à l'Assemblée nationale dont les passages les plus significatifs sont les suivants (p. 423 première colonne du JO du 6 février 1996 des débats parlementaires référencé ci-dessus) :

*« Le caractère annuel de la loi de financement de la sécurité sociale a naturellement conduit le Gouvernement à prévoir une procédure particulière. (...) La mise en œuvre effective des objectifs de dépenses nécessite l'adoption du projet de loi de financement avant la fin de l'année. »*

.....

*« Ainsi, au cours des derniers mois de l'année, le Parlement aura à examiner parallèlement, mais de manière convergente d'un point de vue politique, ces deux textes fondamentaux que constituent la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. »*

Les débats ne remettent pas en cause les principes généraux du projet d'article mais portent sur les délais eux-mêmes et notamment leur compatibilité avec ceux de l'examen des lois de finances car ces durées contraintes vont s'additionner. Le projet de loi est voté par le Sénat le 25 janvier 1996.

**4- L'intention du législateur**

Les éléments suivants :

- Loi de financement annuelle
- Parallélisme avec les lois de finances, confirmé en miroir par la numérotation des articles de la constitution (47 et 47-1)
- Examen quasi simultané par les assemblées

montrent qu'il n'existe aucune ambiguïté sur l'intention du législateur exprimée clairement aux parlementaires qui ont donc par leurs votes, approuvé cette seule finalité :

**LA PROCEDURE DEFINIE A POUR BUT EXCLUSIF DE PERMETTRE LE RESPECT D'UNE DATE BUTOIR**

### 5- *Conséquences de la décision du Conseil constitutionnel*

Le Conseil constitutionnel a, me semble-t-il, 2 options :

- soit l'intention du législateur est reconnue et il confirme que cet article est réservé aux lois annuelles, le cas de lois rectificatives n'ayant jamais été évoqué lors des débats. Il faut noter que c'est la première loi organique 96-646 du 22 juillet 1996 qui a introduit la notion de « loi de financement rectificative ».
- soit il valide l'utilisation de cet article, méconnaissant ainsi la finalité de l'article et l'intention du législateur. Conséquence : il faudra alors **TOUJOURS** l'utiliser dès lors qu'il s'agit d'une « loi de financement de la sécurité sociale » au sens de la loi organique. Le nouveau type de loi de financement de la sécurité sociale introduit par la loi organique 2022-354, à savoir la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale devra alors être adoptée selon cette procédure. Quel en est l'intérêt ? Y-at-il un réel impératif d'urgence dans ce dernier cas ?

Je souhaiterais faire un parallèle avec l'article 49.3 dont l'usage a été restreint par la loi constitutionnelle 2008-724 car il était perçu par les citoyens comme brutal et peu démocratique. Et malgré cette restriction, les réactions négatives provoquées par son utilisation répétée fin 2022 a conduit la Première ministre à indiquer qu'elle n'y aurait plus recours en dehors des lois de finances.

On peut prédire le même avenir à l'article 47-1. Il n'a pas été contesté lors de son utilisation fin 2022 mais l'est dans le cas présent et le sera demain pour toute autre utilisation que pour les LFSS annuelles. Il m'apparaît donc nécessaire de limiter dès aujourd'hui sa portée (loi annuelle) alors qu'il est déjà perçu par les français, à l'image de l'article 49.3, comme anti-démocratique.

Le Conseil doit reconnaître l'effet désastreux sur les citoyens français qui ne comprendront jamais pourquoi il est loisible de restreindre les débats sur un sujet aussi capital que les retraites pour s'éviter une confrontation avec l'opposition. J'ai récemment lu que Michel Debré, père de la Constitution aurait déclaré que « *le conflit, c'est la démocratie. Il n'y a pas de conflit dans les régimes autoritaires* ». Un gouvernement ne peut pas et ne doit pas tordre le bras de son opposition en détournant l'esprit dans lequel un article a été écrit et voté.

En reconnaissant cet esprit dès aujourd'hui, le Conseil constitutionnel apaisera la situation actuelle et préservera l'avenir de débats inutiles sur cet article qui se termineront tôt ou tard par une restriction de son usage, comme cela a été fait pour l'article 49.3.

### **II - LFSS rectificative : la Constitution est-elle à la carte en permettant de choisir la procédure qui vous convient ?**

Cette question est capitale quand on entend les justifications du Gouvernement de passer par une LFSS rectificative : son choix n'a pas été guidé par une obligation constitutionnelle mais par la volonté de restreindre la durée des débats, celle imposée par l'article 47-1 étant considérée comme largement suffisante.

C'est la première fois qu'une telle option est retenue, les réformes précédentes des retraites et notamment la loi 2014-40 dite « loi Touraine », ont été adoptées selon une procédure normale alors qu'elles ont des implications sur le financement de la sécurité sociale du même ordre que la loi déferée et sans avoir à respecter les contraintes de forme et de contenu imposées par la loi organique, alors que les dispositions constitutionnelles en la matière sont inchangées depuis 1996.

Pourquoi alors avoir défini une catégorie spécifique de loi si un gouvernement peut choisir d'utiliser différents moyens pour traiter un même sujet ? Le cas des retraites est-il un cas à part pour justifier une telle différence entre les procédures d'adoption de lois similaires ?

La décision du Conseil constitutionnel répondra, je l'espère, à ces interrogations pour ne pas dire ces incohérences.

## 1- Hypothèse de la validation du recours à la procédure LFSS rectificative.

Dans ce cas, le Conseil devrait se prononcer sur :

- a) La pertinence d'avoir limiter la durée des débats parlementaires pour la loi déferée et non pour les lois précédentes dont les dispositions les plus emblématiques pour les français (âge de départ, durées de cotisation) sont similaires. Il ne me paraît pas suffisant juridiquement de « labelliser » une loi « LFSS » pour appliquer les dispositions constitutionnelles correspondantes, il faut des critères.
- b) La constitutionnalité des réformes précédentes. Si elle n'était pas remise en cause, alors cela signifierait que la Constitution permet un choix. Mais comment imaginer qu'un tel choix soit possible alors que les procédures constitutionnelles d'adoption de ces lois présentent des différences capitales. Un choix sans critères constitutionnels serait catastrophique car laissé au bon vouloir de tout gouvernement. Et ce, alors que le l'utilisation d'une LFSS est en grande partie à l'origine de la crise que l'on connaît aujourd'hui (voir la dramatisation par les médias des débats, en particulier le décompte des jours restant avant que le couperet constitutionnel ne tombe).

Il serait donc impératif définir des critères distinguant le recours à l'une ou l'autre procédure car il est impensable et malsain que la Constitution soit interprétable à la carte et sans contraintes en fonction des circonstances du moment. Cela serait désastreux dans l'esprit des citoyens, à commencer par le mien car cette idée renforcerait le sentiment qu'ont les français de l'éloignement des hommes politiques de leurs préoccupations, ébranlerait leur adhésion à la vie démocratique de notre pays et les en éloignerait un peu plus avec comme résultat une abstention encore plus importante lors des prochaines élections.

Par ailleurs, cela constituerait un feu vert pour son utilisation pour les réformes futures des régimes de retraite, avec très certainement les mêmes problèmes d'acceptation sociale qu'aujourd'hui (voir ma comparaison entre articles 47-1 et 49.3). Cependant, dans l'hypothèse de la reconnaissance par le Conseil de l'intention du législateur pour interpréter l'article 47-3, l'intérêt des gouvernements futurs pour ce feu vert serait alors grandement diminué.

## 2- Hypothèse de l'invalidation du recours à la procédure LFSS rectificative

Les arguments que j'ai présentés ci-dessus me conduisent à penser que le Conseil constitutionnel devrait être conduit à conclure que, dans le cas présent, le recours à la procédure LFSS est non conforme à la Constitution car la loi déferée sort du cadre des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale en termes de temporalité (caractère à long termes des mesures relatives à l'accélération de l'augmentation des durées de cotisation et à l'âge de départ), cadre que le Conseil avait certainement à l'esprit quand il a validé la constitutionnalité des réformes précédentes et donc implicitement le non-recours au format LFSS. En outre, cela affirmerait la nécessité de cohérence dans les modes d'adoption de lois similaires.

\*\*\*\*\*

Je terminerai par une citation du principe de la République française énoncé à l'article 2 de la Constitution française qui devrait être présent dans l'esprit de tous, citoyens et gouvernants :

**« Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »**

Guy MOTTARD

8 avril 2023