



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Paris le 20 mars 2023,

Marine Le Pen  
Député du Pas-de-Calais  
Présidente du groupe parlementaire  
Rassemblement National

M. Laurent FABIUS  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2 rue de Montpensier  
F-75001 Paris

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, nous avons l'honneur de demander au Conseil constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, considérée comme adoptée définitivement par l'Assemblée nationale suite à la non-adoption ce lundi de deux motions de censure.

À cet effet, vous voudrez bien trouver ci-joints la liste des signataires de notre saisine ainsi que notre mémoire reprenant les griefs développés à cette fin.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre considération respectueuse.

Marine Le Pen



*Saisine*

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (LFRSS pour 2023).

Les députés requérants soutiennent que :

- La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que le Gouvernement a choisi un véhicule législatif inadapté pour adopter sa réforme des retraites. L'insertion dans un PLFRSS de dispositions aussi importantes que celles apportant une réforme en profondeur du système de retraite n'est pas conforme aux dispositions organiques régissant les LFSS (I) ;
- La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que le Gouvernement a limité les débats parlementaires à 50 jours, en ce que l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES a fait un usage manifestement excessif du droit d'amendement, et en ce que le Gouvernement a détourné les modalités du recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Le recours à l'article 47-1 de la Constitution, combiné avec la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, a 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 (II) ;
- La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que la loi déferée ne détermine pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. La LFRSS pour 2023 a été adoptée en violation de l'article 34, alinéa 16, de la Constitution (III) ;
- La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que la loi déferée est insincère et méconnaît le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires. La LFSS pour 2023 a été adoptée en violation 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 1, de la Constitution (IV) ;
- La loi déferée est contraire à la Constitution en ce que la loi déferée contient des cavaliers sociaux. La LFSS pour 2023 n'a pas par elle-même et en plusieurs de ses dispositions les incidences sur le financement des régimes de sécurité sociale qui leur permettraient de figurer dans une loi de financement (V).

## **I. Impossibilité du recours à une LFRSS pour l'adoption d'une réforme des retraites**

1. La loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 a modifié l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Cet article dispose désormais :

*« 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 ».*

L'article L.O. 111-3-9 du code de la sécurité sociale, issu de la loi organique précitée, dispose :

*« Seule une loi de financement rectificative ou les dispositions rectificatives de la loi de financement de l'année suivante peuvent modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement de l'année ».*

La même loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 a fixé la nature des dispositions pouvant figurer au sein d'une LFSS et a créé l'article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale qui délimite un contenu minimum pour les LFRSS :

*« 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 ».*

Lors de la discussion du projet de loi organique créant les LFSS, le ministre du Travail d'alors indiquait le 24 avril 1996 devant l'Assemblée nationale en présentant ce projet que *« Les lois rectificatives doivent demeurer rares : elles pourront par exemple résulter d'un changement de Gouvernement ou 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 ».*

Or, la LFRSS pour 2023 ne correspond à aucune des situations ainsi décrites.

Dans son avis du 18 janvier 2023, sur le PLFRSS pour 2023, le Haut conseil aux finances publiques (HCFP) rappelle que les dispositions nouvelles *« conduisent à une prévision de dépenses de retraite des administrations de sécurité sociale strictement identique à celle du PLF pour 2023 »* et indique qu' *« avec un coût net de l'ordre de 0,4 Md€, les conséquences du projet de réforme des retraites sur les finances publiques en 2023 sont peu importantes ».*

Cet impact de la réforme des retraites sur les finances publiques en 2023 de 0,4 Md€ est à comparer aux prévisions de la dépense publique des administrations de sécurité sociale pour 2023, lesquelles s'élèvent à 721 Mds€, soit un pourcentage qui s'élèverait à 0,055%. Cette hausse est négligeable et elle ne saurait justifier l'article liminaire de la loi déferée modifiant, à hauteur de ce montant, les prévisions inscrites quelques mois auparavant dans la LFSS pour 2023.

L'adoption de la réforme des retraites par le recours à une LFRSS est donc contraire aux dispositions organiques relatives aux LFSS, ce d'autant que dans ces lois de financement, les crédits ne sont pas limitatifs mais évaluatifs.

De la même façon, le Gouvernement a modifié, par voie d'amendement, le PLFRSS pour 2023 en réhaussant l'ONDAM de 750 M€ pour le système de santé. Or, l'ONDAM n'est pas non plus limitatif mais estimatif.

2. Dans sa déclaration du 24 avril 1996, le ministre du Travail poursuivait en indiquant que « *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 [...] La procédure dérogatoire par laquelle elles doivent être adoptées perdrait en partie sa justification* ».

Dans son rapport public du 30 novembre 2003, le Conseil d'État écrivait que « *Le 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 touche aux modalités de financement des établissements de santé* ».

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au Parlement sur la proposition de loi organique n° 4111 et sur la proposition de loi n° 4139 ayant conduit à la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, le Conseil d'État constatait 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 [...] 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* ».

Si l'insertion dans une LFSS d'une réforme d'ensemble a pour autant été admise par le Conseil constitutionnel, comme celle des modalités de financement des établissements de santé en 2004, celle du régime social des indépendants en 2006 ou celle de l'introduction de la protection universelle maladie en 2016, une réforme d'ensemble n'est pas acceptable au sein d'une LFRSS, dont l'objet est par nature beaucoup plus limité.

En l'espèce, la réforme du système de retraite est une réforme d'ensemble qui ne pouvait figurer que dans un projet de loi classique, et non pas dans un PLFRSS, dont les conditions et la durée

d'examen ne sont pas adaptées. La seule lecture du très long article 7 qui y est consacré en témoigne.

La preuve en est également que les deux seules LFRSS adoptées depuis 1996, la loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 (versement d'une prime en cas d'augmentation du dividende versé par une société à ses actionnaires) et la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 (sur le pacte de responsabilité et de solidarité), avaient un objet limité (des mesures d'exonération ou de réduction de cotisations sociales non compensées).

Il revient aujourd'hui au Conseil constitutionnel de fixer la limite entre les dispositions pouvant figurer dans une LFRSS et celles qui n'y ont pas leur place. Réformer le système de retraite ne justifie pas le recours à une LFRSS, au risque sinon d'une banalisation latente du contenu de telles lois.

Dans la mesure où le Gouvernement a recouru à une LFRSS pour adopter sa réforme des retraites, la violation de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 est certaine.

À ce titre déjà, la censure totale de la présente loi s'impose.

**II. Discussion de la loi déferée entravée au Parlement par la limitation à 50 jours des débats parlementaires, l'usage manifestement excessif du droit d'amendement et les modalités de recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**

La combinaison de la limitation des débats parlementaires à 50 jours par le Gouvernement (A), l'usage incontinent du droit d'amendement par l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES (B) et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le PLFRSS pour 2023 (C) ont porté une atteinte manifestement excessive au droit des parlementaires de débattre d'un projet de loi.

**A. Moyen tiré de la limitation par le Gouvernement des débats parlementaires à cinquante jours**

1. Le véhicule législatif choisi par le Gouvernement pour réformer le système de retraite, de préférence à un projet de loi ordinaire, n'est pas approprié, le recours de l'article 47-1 de la Constitution relatif aux PLFSS impliquant une limitation à cinquante jours des débats au Parlement et l'application de droit de la procédure accélérée. Or, tout PLFRSS est un exercice d'actualisation ou d'urgence.

Les dispositions de l'article 47, alinéas 2 et 3, de la Constitution s'appliquent aux projets de loi de finances rectificatifs à condition de concerner des mesures d'ordre financier nécessaires permettant d'assurer la continuité de la vie nationale (DC n° 86-209 DC du 3 juillet 1986). Il en va nécessairement de même pour les PLFRSS.

2. Le président du Conseil d'orientation aux retraites (COR), auditionné le 19 janvier 2023 par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, résume les prévisions et les projections du COR en soulignant que « *Les dépenses de retraite sont globalement stabilisées [...] Les dépenses de retraite ne dérapent pas, elles sont relativement maîtrisées* » et poursuit en indiquant que « *les dépenses ne sont pas compatibles avec les objectifs de politique économique et de finances publiques du Gouvernement* ».

La LFRSS pour 2023 ne comble pas un vide juridique et le caractère urgent n'est pas établi. Le projet de loi a en effet été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2023, soit moins d'un mois après la publication au Journal officiel, le 24 décembre 2022, de la LFSS n° 2022-1616 qui avait défini le budget de la sécurité sociale et la trajectoire des finances sociales pour l'année 2023.

En recourant à ce véhicule législatif, le Gouvernement a empêché le Parlement de disposer du temps suffisant pour exercer pleinement sa compétence de législateur, et a en conséquence altéré le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Or, les mesures d'ordre financier contenues au sein du PLFRSS pour 2023 n'étant pas nécessaires, la continuité de la vie nationale n'aurait pas été affectée en cas de vote d'un projet de loi ordinaire.

Ainsi, si le Conseil constitutionnel acceptait qu'il soit possible pour le Gouvernement de recourir à un PLFRSS pour adopter une réforme d'ampleur qui ne présente pas de caractère urgent, le Gouvernement serait susceptible de contourner de nouveau la procédure législative ordinaire pour permettre l'adoption rapide de certains textes législatifs. Une telle situation serait inacceptable car elle emporterait une marginalisation du Parlement et des débats parlementaires.

### **B. Moyen tiré de l'usage manifestement excessif du droit d'amendement par l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES**

1. L'article 44 de la Constitution dispose que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ». Le bon déroulement du débat démocratique suppose que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins. Cette exigence implique qu'il ne soit pas fait, comme en l'espèce, un usage manifestement excessif du droit d'amendement (DC n° 95-370 du 30 décembre 1995).

L'utilisation par le Gouvernement de l'article 47-1 de la Constitution a permis à l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES d'empêcher, lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, les députés de discuter puis de voter sur une large partie des articles du projet de loi, sans même pouvoir débattre et voter sur l'article 7 qui en constituait la disposition essentielle, et *a fortiori* de s'exprimer par un vote sur l'ensemble du PLFRSS pour 2023.

En entravant la procédure législative par le dépôt d'un nombre d'amendements excessivement élevé, les députés de l'intergroupe NUPES se sont octroyés un droit de veto que la Constitution ne leur confère pas. Cette pratique de l'obstruction va à l'encontre de l'effectivité de la démocratie parlementaire et a entravé la procédure législative.

2. L'atteinte ainsi portée au bon déroulement de la procédure législative a été renforcée par l'utilisation pour la onzième fois sous la seizième législature de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Nonobstant la circonstance que le recours à plusieurs procédures prévues par la Constitution et utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption (DC n° 2006-535 du 30 mars 2006), la lecture combinée des articles 47-1 et 49, alinéa 3, est une entrave au bon déroulement du débat démocratique.

Alors que les temps d'examen au Parlement étaient limités conformément à l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, l'usage manifestement excessif du droit d'amendement a constitué une entrave au bon déroulement du débat démocratique et a empêché les députés de voter pour, abstention ou contre l'ensemble du PLFRSS pour 2023.

Il s'ensuit que la procédure législative ayant conduit à l'adoption de la LFRSS pour 2023 lors de son examen en première lecture au Parlement a méconnu les exigences constitutionnelles et organiques rappelées ci-dessus et que cette loi doit être déclarée non conforme à la Constitution.

**C. Moyen tiré de l'impossibilité pour le Gouvernement d'engager conjointement sa responsabilité sur le vote de la première partie et de la seconde partie**

1. Le Gouvernement ne peut pas engager sa responsabilité conjointement sur le vote de dispositions essentielles, non encore adoptées, de la première partie du projet de loi de finances de l'année et sur le vote des dispositions de la deuxième partie (DC n° 79-110 du 24 décembre 1979). Il en va nécessairement de même pour une LFRSS dans la mesure où l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale impose que la partie d'un PLFRSS comprenant les dispositions relatives aux dépenses ne soit pas mise en discussion avant l'adoption de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général.

La commission mixte paritaire (CMP) mise en place, sur le fondement de l'article 45 de la Constitution, après la première lecture dans chaque assemblée étant parvenue à l'adoption d'un texte commun, soumis au Sénat puis à l'Assemblée nationale, celle-ci devait se prononcer successivement sur la première partie du PLFRSS pour 2023 consacrée aux « *dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre de la sécurité sociale pour l'exercice 2023* », puis sur la seconde partie comprenant les « *dispositions relatives aux dépenses de la sécurité sociale pour l'exercice 2023* ».

En engageant lors de la seconde lecture du PLFRSS pour 2023, sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, la responsabilité de son Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui méconnaissent les exigences découlant des dispositions organiques.

2. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il s'est prononcée sur la constitutionnalité de la LFSS pour 2023, a admis en cas d'échec de la CMP et lorsque le Sénat avait rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, que la Première ministre ait pu, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi, dès lors que l'Assemblée nationale ne pouvait adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure (DC n° 2022-845 du 20 décembre 2022).

Dans le cas de la loi déferée, l'adoption d'un texte commun par la CMP permettait, conformément à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, la discussion et le vote sur les amendements qu'aurait pu présenter ou accepter le Gouvernement.

Par suite, les dispositions précitées de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale exigeaient que la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale fût engagée successivement sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du PLRSS pour 2023, et non pas directement sur l'ensemble du texte.

Dans la mesure où les débats parlementaires ont été limités à cinquante jours, l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES a fait un usage manifestement excessif du droit d'amendement, et le Gouvernement n'a pas engagé sa responsabilité sur le vote de la première



partie du projet et ensuite, seulement, sur le reste de la seconde partie et de l'ensemble du texte, la violation des articles 44 et 47-1 de la Constitution et L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale est certaine.

À ce titre, la censure totale de la présente loi s'impose.

**III. Violation de l'article 34, alinéa 16, de la Constitution pour non-détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale**

1. L'article 34, alinéa 16, de la Constitution dispose que « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier* ».

Le pouvoir constituant dérivé a ainsi décidé de lier les LFSS à la notion d'équilibre financier. Le Conseil constitutionnel a un rôle important en matière de contrôle du déficit de la sécurité sociale. L'équilibre financier est une exigence constitutionnelle (DC n° 97-393 du 18 décembre 1997) qui tend à faire diminuer la dette sociale.

Or, la LFRSS pour 2023 ne répond pas à cette exigence, en étant fort peu documentée. Le Gouvernement n'a en effet transmis que les incidences de la réforme des retraites pour l'année 2023, se bornant à délivrer des éléments succincts jusqu'en 2026. Elle ne peut dès lors être regardée comme déterminant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale au sens de l'article 34, alinéa 16, de la Constitution.

C'est ce qui résulte au demeurant de l'avis rendu par le HCFP le 18 janvier 2023, à qui il appartenait de donner en toute indépendance son avis, en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, sur le réalisme des prévisions de recettes et dépenses du PLFRSS pour 2023.

Dans son avis du 18 janvier 2023 déjà cité, le HCFP « *note le caractère étroit de la saisine [...] compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, le HCFP n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques* », alors même que le Gouvernement n'a cessé lors de la discussion du projet de loi d'en souligner les conséquences positives attendues.

Et c'est ce qui résulte encore des propos du président du HCFP lors de son audition du 25 janvier 2023 par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui a indiqué qu'au-delà de l'année 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* ».

Le HCFP s'est donc trouvé forcé de constater que la LFRSS pour 2023 ne déterminait pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Cette carence a nécessairement eu pour effet de dégrader le résultat de ses travaux, et, partant, d'amoindrir la qualité des débats parlementaires.

De fait, à partir de l'annexe du PLFRSS portant sur la période allant de 2023 à 2026, le HCFP n'a pas pu évaluer l'incidence à moyen et long terme de la réforme des retraites sur les finances publiques. Il n'a en conséquence pas pu certifier que la réforme des retraites assurait l'équilibre du système de retraite.

Dans le cadre de son audition le jour même par la commission des affaires sociales du Sénat, le président du HCFP a d'ailleurs rappelé que « *dans les calculs rendus publics, on sait qu'il y aura d'autres exercices à reprendre après 2030* ». Cet aveu révèle qu'en toute hypothèse, la réforme des retraites du Gouvernement postule un déséquilibre financier sous-jacent à venir.

2. En l'absence d'éléments complets assortissant la LFRSS pour 2023, propres à renseigner sur les conditions générales de son équilibre financier, il est à craindre que la réforme des retraites du Gouvernement déséquilibre elle-même le système de retraite. Les concessions accordées à certains groupes parlementaires afin de tenter d'obtenir une majorité à l'Assemblée nationale et, surtout, au Sénat conduisent légitimement à douter de la viabilité de la LFRSS pour 2023, si elle venait à être effectivement appliquée. La gouvernance transparente des finances sociales est en l'état impossible.

Dans la mesure où la LFRSS pour 2023 dans son ensemble ne permet pas de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, dans sa rédaction soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, la violation de l'article 34, alinéa 16, de la Constitution est certaine.

À ce titre, la censure totale de la présente loi s'impose.

**IV. Violation des articles 6 de la DDHC et 3, alinéa 1, de la Constitution pour non-respect du principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires et absence de sincérité de la loi déferée**

Appliqué pour la première fois aux débats parlementaires en 2005 (DC n° 2005-512 du 21 avril 2005), le principe de sincérité a ensuite été élargi à leur clarté (DC n° 2005-526 du 13 octobre 2005).

L'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires est fondée sur la lecture combinée des articles 6 de la DDHC et 3, alinéa 1, de la Constitution (DC n° 2009-582 du 25 juin 2009). L'article 6 de la DDHC dispose que « *La loi est l'expression de la volonté générale* », tandis que l'article 3, alinéa 1, de la Constitution dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ».

Or, la qualité de la loi est liée aux conditions dans lesquelles les débats parlementaires ont lieu. Le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires est un instrument de mesure visant à protéger la formation et la formulation de la volonté générale, en permettant de vérifier le fonctionnement et d'examiner l'effectivité de la démocratie parlementaire.

Dans la mesure où l'article 2 de la Constitution définit le principe de la République comme « *gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* », l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires vise à assurer les conditions correctes à la délibération qui en est issue. Le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires tend à créer les conditions du « *bon déroulement du débat démocratique et, partant, du bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels* » (DC n° 95-370 du 30 décembre 1995).

Le grief d'insincérité est opérant devant le Conseil constitutionnel pour apprécier la constitutionnalité des LFSS (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999). Le contrôle de la sincérité des LFSS porte en particulier sur la crédibilité des évaluations et l'exactitude des informations figurant dans le texte, ainsi que sur la cohérence des projections financières.

La sincérité a été consacrée par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, laquelle l'a inscrite au sein de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans une disposition qui figure aujourd'hui à l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale. La 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* ».

La sincérité de la LFSS de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine (DC n° 2013-682 du 19 décembre 2013). Il en va nécessairement de même pour une LFSS rectificative, dont la conformité à la Constitution est appréciée notamment « *au regard [...] de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci* » (DC n° 2022-836 DC du 10 mars 2022).

Ainsi, toute LFSS, fondée sur une erreur manifeste et intentionnelle ayant altéré la sincérité des débats parlementaires, est vouée à être invalidée.

Par l'insuffisante sincérité de ses estimations (A), le Gouvernement a eu l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier de la sécurité sociale (B).

#### **A. Moyen tiré de l'insuffisante sincérité des estimations du Gouvernement**

1. À l'image de la radiographie opérée par le Conseil constitutionnel sur les lois de finances, la constitutionnalité d'une LFRSS doit en effet pouvoir être contestée sur la base d'une insuffisante sincérité des estimations, notamment budgétaires (DC n° 94-351 du 29 décembre 1994).

2. L'insincérité des débats parlementaires ayant entouré la procédure d'élaboration de la loi déferée est établie au regard de l'importante variation des estimations fournies par le Gouvernement s'agissant de la revalorisation des petites pensions avec fixation de la retraite minimale à taux plein à 85 % du SMIC net. Le Gouvernement a en effet multiplié sur ce point les estimations face à la représentation nationale et dans les médias, au point qu'en l'espace de deux mois, le nombre de Français concernés par ce dispositif a oscillé entre deux millions et 10 000 personnes.

C'est ainsi que le 9 décembre 2022, le ministre des relations avec le Parlement avançait que *« L'objectif est qu'avec une carrière complète, personne ne parte en retraite avec moins de 1 200 € net par mois, soit 85 % du SMIC »*. Le 11 janvier 2023, le porte-parole du Gouvernement déclarait que *« Deux millions de retraités actuels, qui ont une retraite inférieure à 1 200 €, verront leur retraite majorée à 1 200 € brut par mois »*. Le 9 février 2023, le ministre du Travail reconnaissait que *« Dire que ça représente 10 000, 20 000, 30 000 personnes, je ne le sais pas, parce que ça va changer chaque année, en fonction des carrières des personnes concernées »*. Le 15 février 2023, le ministre du Travail indiquait que *« 40 000 personnes de plus chaque année passeront le cap des 85 % du SMIC avec cette seule réforme »*. Le 23 février 2023, le ministre du Travail adressait une lettre à un parlementaire dans laquelle il présentait des chiffres différents des premiers calculs du Gouvernement. Il indiquait alors qu' *« Entre 10 000 à 20 000 personnes franchiront le seuil des 1 200 € par cette seule mesure »*. L'insuffisante sincérité des estimations budgétaires est ici manifeste et illustre à quel point les débats parlementaires ont été insincères.

Le Gouvernement a donc délivré une information incomplète au Parlement. Dans la mesure où la représentation nationale n'a disposé ni des résultats chiffrés, ni des effets, ni des détails de la réforme des retraites envisagée, le Parlement a été contraint d'examiner la LFRSS pour 2023 sans avoir tous les éléments nécessaires.

Par suite, les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires n'ont pas été respectées. Pour ce motif, l'ensemble de la loi déferée doit être censurée car la réforme des

retraites qu'elle contient est fondée sur une erreur manifeste et intentionnelle ayant altéré la sincérité des débats parlementaires.

## **B. Moyen tiré de l'intention du Gouvernement de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier de la sécurité sociale**

1. Quand bien même le Conseil constitutionnel ne disposerait pas de tous les instruments permettant de contrôler le respect de la sincérité, il pourrait s'en remettre à l'avis du HCFP. La sincérité de la loi de programmation des finances publiques s'appréciant notamment en prenant en compte l'avis du HCFP, il en va nécessairement de même pour l'appréciation de la sincérité des LFSS (DC n° 2012-658 du 13 décembre 2012).

Or, le HCFP, dans son avis déjà cité du 18 janvier 2023, a dénoncé le « *caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement* », lequel ne l'a pas mis « *en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques* ».

Son président a précisé que l'information dont a disposé le HCFP est « *lacunaire* ». Il a même fait état, lors de son audition le 25 janvier 2023 par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, de « *demandes répétées* » afin d'obtenir des informations pour étudier l'incidence financière des dispositions de la loi déferée, qu'il a sollicitées en vain.

Cette absence de réponse conduit à ne pas exclure le fait que le Gouvernement ait eu l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre que doit déterminer toute LFSS, caractérisant ainsi l'insincérité de la loi déferée.

Le président du HCFP a également rappelé que « *S'agissant des analyses macroéconomiques, le Gouvernement n'a pas modifié son scénario par rapport à celui du PLFSS pour 2023, lequel date de septembre 2022. Pour 2023, le Gouvernement continue de prévoir un rythme de croissance du produit intérieur brut (PIB) d'un point* ».

Or, dans le cadre de son avis sur le PLFSS pour 2023, le HCFP avait estimé que cette prévision était « *un peu élevée* » du fait de plusieurs hypothèses considérées par le HCFP comme « *fragiles* ». Il relevait que « *Les informations conjoncturelles récentes laissent à penser que la croissance s'est essoufflée en fin d'année 2022, notamment en raison de l'impact de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt. Le Gouvernement anticipe donc pour 2023 une accélération nette de l'activité au cours de l'année, ce qui paraît à première vue un peu contre-intuitif* ».

2. Le Conseil constitutionnel, en se prononçant sur la conformité à la Constitution de la LFSS pour 2023, avait certes jugé d'une part que « *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* », d'autre part qu'il ne ressortait ni de l'avis du HCFP sur le projet de loi, ni des autres éléments qui lui étaient soumis « *que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la*

*loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ».*

Le Conseil constitutionnel avait toutefois également jugé que « *si, ainsi que pourraient le laisser penser de récentes prévisions, il apparaissait en cours d'année que ces prévisions et les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale [ROBSS] étaient remises en cause, il appartiendra au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative* » (DC n° 2022-845 du 20 décembre 2022).

Ainsi qu'il vient d'être exposé, la prise en compte des effets de la réforme des retraites dans la loi déferée ne contribue pas au respect du principe de sincérité, entachant *a posteriori* du même reproche la LFSS pour 2023. En outre, la loi déferée ne contient aucun ajustement des prévisions et des conditions générales de l'équilibre financier des ROBSS pour l'année en cours.

Il ressort donc de l'avis du HCFP et des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la LFRSS pour 2023 sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre financier et que l'évaluation de cet équilibre est insincère. Le grief tiré du défaut de sincérité de la LFSS ne saurait par conséquent être écarté (DC n° 2016-742 du 22 décembre 2016).

Dans la mesure où la LFRSS pour 2023 dans son ensemble ne permet ni de respecter le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires ni de ne pas altérer la sincérité des LFSS, la violation des articles 6 de la DDHC et 3, alinéa 1, de la Constitution est certaine.

À ce titre, la censure totale de la présente loi s'impose.

## V. Cavaliers sociaux

1. La présence de cavaliers sociaux est un moyen d'ordre public dans le contentieux constitutionnel. De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel examine d'office les articles d'une LFSS pour relever leur éventuelle non-conformité et les censurer.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 a fixé la nature des dispositions minimales devant figurer au sein d'une LFRSS, insérées dans le nouvel article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale. Il est également autorisé la présence dans une telle loi de financement, en application de l'article L.O. 111-3-12 du même code issu de la loi organique précitée, huit catégories de dispositions « relatives à l'année en cours », ou bien ayant un impact sur les recettes ou les dépenses des régimes en 2023, ou bien prévoyant une application dès 2023 de règles nouvelles concernant les cotisations sociales, ou bien concernant la gestion en 2023 des régimes ou des établissements de santé ou médico-sociaux, ou bien encore améliorant l'information du Parlement en 2023.

Les dispositions figurant dans la loi déferée ne sont conformes à la Constitution que si elles trouvent leur place dans une LFRSS en application de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale et si elles ont un effet qui ne soit pas trop indirect sur les dépenses en 2023 des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel (DC n° 2022-845 du 20 décembre 2022).

2. Ce n'est pas le cas tout d'abord du I de l'article 2 imposant aux entreprises d'au moins trois cents salariés de publier des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors, dont la liste et la méthode de calcul doivent être fixées par décret, lequel sera précédé d'une concertation du Gouvernement avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, liste et méthode de calcul auxquelles pourra se substituer celles déterminées par « *une convention ou un accord de branche étendu* » dans des conditions également fixées par décret qui fixera « *la date et les modalités de publication des indicateurs ainsi que la date et les modalités de leur transmission à l'autorité administrative* ».

Nonobstant le IV de ce même article 2 prévoyant que ces dispositions, qui doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2024, s'appliquent par dérogation « *à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2023 aux entreprises d'au moins mille salariés* », leur effet sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base est trop indirect et leurs conséquences financières sur les recettes de la caisse nationale d'assurance vieillesse en 2023 trop incertaines pour qu'elles soient admises. Il en va nécessairement de même pour l'article 3 créant un contrat à durée indéterminée pour la fin de carrière des demandeurs d'emploi de longue durée.

3. En ce qui concerne l'article 7, lequel est au cœur de la réforme des retraites contenue dans la loi déferée, sa non-conformité à la Constitution résulte du caractère très limité de ses effets directs en 2023. Les dispositions du XXV de cet article le rendant pour l'essentiel applicable « *aux pensions de retraite prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023* » ne sauraient suffire pour admettre, pour les motifs développés précédemment, son insertion dans une LFRSS.



L'insistance du Gouvernement à faire démarrer le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite au 1<sup>er</sup> septembre 2023 ne semble d'ailleurs avoir eu comme seule justification que de permettre, en recourant à un PLFRSS, l'utilisation de l'article 47-1 de la Constitution, ainsi que celle de l'article 49, alinéa 3, qui permet l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un tel projet de loi sans la limite quantitative énoncée à la dernière phrase de cet alinéa, ce qu'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 n'aurait pas autorisé.

En l'espèce, cette insertion est d'autant moins justifiée que l'article 7 de la loi déferée, qui en est le support, n'a pratiquement pas d'impact comme il a été souligné sur l'année 2023, les dépenses de la branche vieillesse n'étant d'ailleurs augmentées que du fait de la revalorisation du montant du minimum de pension pour les personnes déjà à la retraite, prévue au IV de l'article 10 mais dont le montant annoncé est renvoyé au décret, pour des pensions « *ayant pris effet avant le 31 août 2023* », dès lors qu'elles ont été liquidées à taux plein et que le total des périodes de cotisations dépasse une durée fixée également par décret. En outre, cette revalorisation sera « *due à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023 et versée au plus tard en septembre 2024* ».

4. Enfin, l'article 19 de la loi déferée fixant les prévisions de charges du Fonds de solidarité vieillesse, lesquelles sont identiques à celles figurant à l'article 116 de la LFSS pour 2023, ne fait partie d'aucune des catégories de dispositions pouvant figurer dans une LFRSS en application des articles L.O. 111-3-11 et L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale et ne pourra donc qu'être déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

À ce titre, la censure des cavaliers sociaux de la présente loi s'impose.

\* \*  
\*

En conséquence :

- La LFRSS pour 2023 n'est pas un véhicule législatif adapté afin d'adopter la réforme des retraites du Gouvernement ;
- La limitation des débats parlementaires à 50 jours est infondée ;
- L'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES a fait un usage manifestement excessif du droit d'amendement ;
- Les modalités du recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution n'ont pas été respectées ;
- La LFRSS pour 2023 ne détermine pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- La LFRSS pour 2023 est insincère et méconnaît le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;
- La LFRSS contient des cavaliers sociaux.

En méconnaissance des dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux LFSS, la LFRSS pour 2023 n'a pas rempli son objet et est par là même dénaturée. Or toute dénaturation contredit la volonté du pouvoir constituant. Pour l'ensemble de ces motifs, les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la LFRSS pour 2023 qui doit être déclarée contraire à la Constitution.

Les députés auteurs de la présente saisine demandent au Conseil constitutionnel de trancher ces questions en droit et de censurer totalement le texte qui lui est soumis, et ce, afin de faire disparaître en particulier le relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et l'accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance à 172 trimestres.