



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 21 mars 2023

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,

Mathilde Panot
Présidente du groupe la France insoumise - NUPES

Boris Vallaud
Président du groupe socialistes et apparentés, membres de l'intergroupe NUPES

Cyrielle Chatelain
Présidente du groupe écologistes - NUPES

André Chassaigne
Président du groupe GDR - NUPES

Paris, le 21 mars 2023

**Recours au Conseil constitutionnel contre le projet de loi de financement
rectificative de la Sécurité sociale pour 2023**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, 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. Les auteurs et auteures de la présente saisine estiment que ce projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale est manifestement contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles et principes à valeur constitutionnelle.

Sans qu'aucune urgence de légiférer ne soit caractérisée, le Gouvernement a choisi d'utiliser et de détourner la procédure prévue à l'article 47-1 de la Constitution de 1958, privant les assemblées parlementaires de l'étude d'impact qui aurait accompagné un projet de loi et réduisant de manière drastique les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le Gouvernement a également fait le choix de fournir des informations insincères au Parlement et d'inclure dans le texte plusieurs dispositions ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale ou du champ d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Considérant le caractère lacunaire, insincère et incorrect des informations contenues dans le projet de loi et ses annexes et les conditions dans lesquelles s'est tenu le débat parlementaire, son examen a méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats.

En outre, le texte porte atteinte à l'article premier de la Constitution de 1958, aux termes duquel *"La France est une République [...] sociale"*, ainsi qu'aux alinéas 11 et 3 du Préambule de la Constitution de 1946 *"[La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence."* (alinéa 11) ; *"La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme."* (alinéa 3).

Enfin, durant les débats, plusieurs règles de la procédure parlementaire ont été violées, notamment pour l'attribution de la motion référendaire lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, conduisant à un non-respect des principes constitutionnels de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

I) Sur la procédure choisie par le Gouvernement et les lacunes du texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale

1) Sur le détournement de procédure

Sur le choix d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, comme véhicule législatif pour la réforme des retraites.

Le 10 janvier 2023, le Gouvernement a indiqué par voie de presse qu'il allait présenter fin janvier 2023 un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, visant à réformer le système de retraite. Le choix du Gouvernement d'utiliser le véhicule d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), pour soumettre au Parlement une réforme du système de retraite, est inédit.

Jusqu'à présent, la procédure législative dite « ordinaire » avait toujours été privilégiée (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, pour prendre en exemple les trois dernières réformes).

Le bien-fondé de cette pratique constante est confirmé par les travaux parlementaires portant sur la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 actuellement en vigueur, qui affirment l'intention d'une « *conception plus restreinte, limitée aux dispositions ayant un effet sur l'année en cours* » des lois de financement rectificatives, 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.* »

Or, comme le note le Haut Conseil aux Finances Publiques dans son avis n° HCFP - 2023 - 1 relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour l'année 2023, « *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.* »

En effet, dans le cadre de sa saisine du Haut Conseil, le Gouvernement indique que : « *La prévision de solde public de l'ensemble des administrations publiques retenue pour 2023 dans l'article liminaire du projet de loi s'établit à -5,0 % du PIB, comme dans la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2023 et dans la prévision retenue dans la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022, prenant en compte les amendements adoptés au cours de la procédure parlementaire.* »

Il indique par ailleurs que « *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* ».

Il indique également que « *comme dans le PLF, le solde conjoncturel s'établirait à -0,8 % du PIB et le solde structurel à -4,0 % du PIB en 2023.* »

En outre, le Haut Conseil « relève que la réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023 ».

Par ailleurs, comme il est développé dans le 3) de ce I., le texte contient certaines mesures dont l'impact financier sur l'exercice en cours est négligeable, voire nul.

Ainsi, l'article 2 introduit à compter du 1er juillet 2024, plusieurs dispositions qui s'appliquent aux entreprises de moins de mille salariés :

- L'instauration, pour les employeurs, d'un objectif d'amélioration de l'embauche et du maintien en activité des seniors.
- Une obligation de publication annuelle d'indicateurs relatifs à l'emploi des seniors, incombant aux entreprises d'au moins trois cent salariés, dont le non-respect est sanctionné par l'application d'une pénalité financière.
- Une obligation, incombant aux employeurs des entreprises qui constatent pour le troisième exercice consécutif une détérioration des indicateurs précités, d'engager des négociations portant sur les mesures d'amélioration de l'emploi des seniors dans un délai de six mois. À défaut d'accord, l'employeur établit un plan d'action.
- La prise en compte de l'emploi des seniors au regard des indicateurs précités, dans les négociations sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers, que doivent engager les employeurs, dans les entreprises et les groupes d'entreprises au sens de l'article L. 2331-1 d'au moins trois cents salariés, ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire au sens des articles L. 2341-1 et L. 2341-2 comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins cent cinquante salariés en France, conformément à l'article L2242-20 du code du travail.

Dès lors, il apparaît que le projet de loi déferé méconnaît manifestement l'intention de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 :

- D'une part, en ce qu'aucune précision de recettes et d'objectifs de dépenses pour l'année en cours ne justifient le recours à une loi de financement rectificative ;
- D'autre part, du fait de l'instauration par le projet de loi contesté de mesures à l'impact négligeable ou sans effet sur l'année en cours.

En outre, lors de la discussion du projet qui a abouti à l'adoption de la loi organique n°96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, par laquelle a été mise en oeuvre dans un premier temps la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement, en la personne du ministre du travail et des affaires sociales, M. Jacques Barrot, avait défini ce qui devait être la visée des lois de financement rectificatives. L'intention exprimée était que « *[l]es lois rectificatives doivent donc 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. »¹

Lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi organique, le ministre avait précisé « [l]e Gouvernement ne veut pas non plus que les lois de financement de la sécurité sociale se transforment en lois portant diverses mesures d'ordre social »², ce qu'est venu confirmer, lors de la discussion générale, le président de la commission des finances du Sénat, M. Christian Poncelet, en précisant que « les lois de financement de la sécurité sociale ne pourront pas dégénérer en lois portant diverses dispositions d'ordre social. »³

Or, dans son dernier rapport annuel (septembre 2022), le Conseil d'orientation des retraites (COR) considère que les dépenses liées aux retraites sont stables, passant « de 13,8 % en 2021 à 13,9 % du PIB en 2027 ». Sur le long terme, le COR explique que « de 2032 jusqu'à 2070, malgré le vieillissement progressif de la population française, la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale serait stable ou en diminution »⁴. Plus précisément, la part des dépenses de retraites dans le PIB diminue dans trois des quatre scénarios retenus pour le niveau de croissance, allant de 0,7% à 1,6%, comme l'a indiqué Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites, lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, le 19 février 2023, déclarant que « les dépenses de retraites ne dérapent pas, elles sont relativement maîtrisées, dans la plupart des hypothèses, elles diminuent plutôt à terme »⁵. Il est à noter, comme l'a également indiqué Pierre-Louis Bras, lors de son audition par la Commission des finances du Sénat, le 14 février 2023, que la part des dépenses de retraites dans le PIB diminue, si l'on s'en tient au scénario « qui sert de référence »⁶ au Gouvernement pour la réforme des retraites, à savoir celui d'une croissance moyenne annuelle réelle de 1 %.

En outre, le rapport précité indique qu'en utilisant la convention dite "Effort de l'État Constant" (EEC), reposant sur le postulat selon lequel l'État ne diminuerait pas son niveau actuel de contribution au financement du système de retraites, le système reviendrait progressivement à l'équilibre dans trois des quatre scénarios de croissance retenus, à plus ou moins longue échéance selon le scénario de croissance retenu. Ainsi, le système de retraites reviendrait à l'équilibre « vers le milieu des années 2030 dans le scénario 1,6 %, des années 2040 dans le scénario 1,3 % et la fin des années 2050 dans le scénario 1,0 % »⁷.

¹ Compte rendu des débats de la séance du 2 mai 1996 à l'Assemblée nationale, p. 12

² Compte rendu des débats de la séance du 28 mai 1996 au Sénat, p. 2970

³ Compte rendu des débats de la séance du 28 mai 1996 au Sénat, p. 2975

⁴ page 7 du rapport du Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, septembre 2022.

⁵ Audition de M. Pierre Louis-Bras, président du Conseil d'orientation des retraites, devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale, 19 janvier 2023

⁶ Audition de M. Pierre Louis-Bras, président du Conseil d'orientation des retraites, devant la Commission des finances du Sénat, 14 février 2023

⁷ Page 99 du rapport du Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, septembre 2022.

Le rapport estime ainsi que « *les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite* »⁸.

Par conséquent, en l'absence d'évolution économique majeure ou de dérive des finances sociales, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que le texte ici déféré est contraire à l'esprit de la loi organique : si les dispositions présentes dans le texte déféré auraient pu trouver leur place dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, elles n'avaient pas leur place dans un texte rectificatif.

Pour l'ensemble des raisons précitées, il apparaît que le choix d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, comme véhicule législatif de la réforme portée par le texte déféré, n'est motivé par aucun autre motif que celui de l'opportunité politique pour le Gouvernement d'encadrer les débats dans les délais prévus à l'alinéa 2 de l'article 47-1 de la Constitution, et de priver du même coup les parlementaires tant de l'avis du Conseil d'État que de l'étude d'impact qui doit accompagner les projets de loi en vertu de l'article 39 de la Constitution. Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent donc que le choix par le Gouvernement d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, comme véhicule législatif de la réforme portée par le texte déféré, constitue un détournement de procédure, qui appelle votre censure.

Au demeurant, si votre Conseil juge que l'utilisation d'un véhicule législatif rectificatif n'a pas constitué un détournement de procédure suffisant pour motiver une censure, les députées et députés signataires du présent recours estiment que le recours à un texte rectificatif ne constitue pas une condition suffisante pour que le Gouvernement puisse se prévaloir des délais dérogatoires prévus à l'alinéa 2 de l'article 47-1 de la Constitution.

Sur le recours aux délais restreints prévus à l'alinéa 2 de l'article 47-1 de la Constitution.

En application de l'article 47-1 de la Constitution, les députées et députés n'ont disposé que de vingt jours, à compter du dépôt du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et de la publication des annexes relatives au texte, pour débattre en première lecture à l'Assemblée nationale, d'une réforme générale du système de retraite français, qui aura des conséquences très concrètes sur l'ensemble de la population. Ils n'ont d'ailleurs pas examiné le texte dans sa totalité, achevant leurs travaux en séance après l'article 2. La commission des affaires sociales avait elle-aussi été suspendue sans qu'elle ait pu achever ses travaux. Si le Parlement ne s'était pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet auraient pu être mises en œuvre par voie d'ordonnance.

⁸ Page 9 du rapport du Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, septembre 2022.

Les délais contraints prévus à l’alinéa 2 de l’article 47-1 de la Constitution sont justifiés lorsqu’il s’agit de l’adoption des lois de financement de la sécurité sociale de l’année. Ils obéissent à la nécessité d’une adoption du texte de loi et d’une entrée en vigueur pour le 1er janvier de l’année civile suivante, le système de sécurité sociale ne pouvant être dépourvu de ses grandes lignes directrices. Ils ont également pour objet de permettre la discussion concomitante des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, selon la formule employée par M. Jacques Toubon, ancien Garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors des débats ayant abouti au vote de la loi organique : « *dépôt décalé, discussion intercalée, adoption quasi simultanée* ». Plus largement, ces délais se justifient lorsque la continuité de la vie nationale en dépend.

En revanche, votre Conseil a estimé que certaines lois qui ont le caractère de lois de finances ne pouvaient, en fonction des circonstances, se voir appliquer les délais contraints permis par l’article 47 de la Constitution, dans la décision n° 83-161 DC du 13 juillet 1983 : « *si l’article 2 de l’ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s’ensuit pas que soit applicable à celles-ci l’ensemble des règles relatives à l’élaboration des lois de finances* », et en particulier que « *[les lois de règlement] n’entrent pas dans le champ d’application des prescriptions des alinéas 2 et 3 de l’article 47 de la Constitution* ».

Pour établir si les délais contraints peuvent être mobilisés sur un projet ayant le caractère de loi de finances, vous avez, dans cette même décision, dégagé comme critère que ces délais « *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* ».

Vous en avez estimé de même dans votre décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985 : « *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* », au motif que « *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* »

Ce raisonnement, tenu sur le domaine des lois de finances, trouve à s’appliquer *mutatis mutandis* sur le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, eu égard à la proximité des formulations des articles 47 et 47-1 de la Constitution.

En outre, les députées et députés signataires du présent recours estiment que les mesures d’ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, telles que mentionnées dans votre décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, pourraient être entendues comme celles considérées comme « *vitales* » dans le rapport n° 4379 du 15 juillet 2021, fait au nom de la commission spéciale chargée d’examiner la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la proposition de loi portant diverses

dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du parlement sur les finances publiques ainsi que la proposition de loi organique et la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale, après engagement de la procédure accélérée, sur la proposition de loi organique et sur la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale. À savoir, les mesures appartenant aux domaines exclusif et obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale, dont le cadre est largement outrepassé par les mesures portées dans le texte déféré, comme par exemple la création d'un "index senior", tel que prévu à l'article 2.

Pour l'ensemble des raisons précitées, la brièveté des délais impartis ne trouve aucune justification en ce qui concerne la réforme du système de retraite au sein du projet de loi contesté, en ce que la continuité de la vie nationale ne dépend aucunement de l'adoption de la réforme des retraites portée par texte déféré, avant le 26 mars 2023. Cette absence d'impératif urgent se déduit notamment du fait que les prévisions des articles liminaires, tant du projet de loi initial que du texte déféré, sont quasiment identiques aux prévisions pour 2023 figurant à l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2023.

Dès lors, il apparaît que l'utilisation par le Gouvernement des délais prévus à l'alinéa 2 de l'article 47-1, pour les débats relatifs au texte déféré, n'est motivée par aucun autre motif que celui de l'opportunité politique ainsi que celui de limiter la durée des débats parlementaires, méconnaissant au passage le principe constitutionnel de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent donc que l'utilisation des débats prévus à l'alinéa 2 de l'article 47-1 de la Constitution, pour limiter la durée des débats parlementaires relatifs au texte déféré, constitue un détournement de procédure. En conséquence, l'ensemble du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale doit être censuré.

Sur l'application cumulée des dispositions permettant de limiter l'exercice du droit d'amendement par le Parlement.

Selon une jurisprudence constante de votre Conseil « *il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 34, 39, 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 de la Constitution 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. 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.* » (2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 9 et 10, Journal officiel du 26 juin 2008, page 10228, texte n° 3, Rec. p. 313). Votre Conseil juge par ailleurs 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. Cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits. » (2003-468 DC, 3 avril 2003, cons. 2 à 4, Journal officiel du 12 avril 2003, page 6493, Rec. p. 325).

La procédure d'adoption de la loi objet de la saisine caractérise un usage excessif non pas des règles permettant l'exercice du pouvoir d'amendement, mais de celles qui permettent au gouvernement et à la majorité de chaque chambre d'empêcher que ce droit s'exerce dans des conditions conformes aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Si chacune de ces procédures peut en temps normal être regardée comme conforme à la Constitution, leur usage cumulatif conduit à considérer qu'en l'espèce, la loi objet de la saisine a été adoptée dans des conditions contraires à la Constitution.

Ont ainsi été utilisés successivement par le Gouvernement et la majorité dont il disposait dans chaque chambre :

- Les délais inhérents à la procédure d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale (voir les développements qui précèdent sur l'inconstitutionnalité du recours à cette procédure dans le cas de la loi objet de la saisine, qui a les apparences d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale mais n'en a pas le contenu) ; ces délais ont conduit à ce que le texte soit transmis au Sénat en première lecture sans avoir été voté par l'Assemblée nationale, et sans même que la totalité des articles aient été examinés en séance publique par l'Assemblée ;
- Le recours par le Gouvernement au Sénat à l'article 38 du règlement de cette assemblée, encore jamais utilisé, qui a permis d'empêcher la discussion de très nombreux amendements sur le texte de loi ;
- Le recours par le Gouvernement, lors de la discussion au Sénat, à l'article 44 alinéa 2 de la Constitution, pour empêcher la discussion d'amendements en séance publique, et à l'article 44 alinéa 3, conduisant au vote du texte en ne retenant que les amendements acceptés par le gouvernement ;
- Le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution lors du vote par l'Assemblée du texte issu de la commission mixte paritaire, empêchant à nouveau toute discussion des dispositions du texte en question.

Les auteurs et auteurs de la présente saisine n'ignorent pas que le texte présenté par le Gouvernement avait suscité un très grand nombre d'amendements et que la jurisprudence citée ci-dessus permettait au Gouvernement de recourir aux dispositions lui permettant de limiter ce qu'il pouvait considérer comme un usage excessif du droit d'amendement. Mais le recours massif, systématique et coordonné à toutes ces dispositions à toutes les étapes de la discussion parlementaire, alors au demeurant que les oppositions parlementaires reflétaient le point de vue d'une majorité de citoyens exprimant leur rejet de la réforme chaque semaine par l'usage du droit de grève et de manifester, traduit en sens inverse un usage excessif des dispositions permettant de limiter le droit d'amendement, dans des conditions contraires au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Pour cette raison, la loi objet de la saisine a été adoptée dans des conditions contraires à la Constitution.

2) Sur le caractère insincère de l'information transmise au Parlement

Votre Conseil a consacré à plusieurs reprises l'importance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958 (par exemple, votre décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009). Ces exigences sont notamment destinées à garantir aux membres du Parlement l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la discussion des textes examinés par le Parlement.

À cet égard, les députées et députés signataires du présent recours souhaitent porter à la connaissance de votre Conseil le défaut d'information sur de nombreux points du projet de loi présenté par le Gouvernement.

Sur les lacunes du document intitulé "Annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023".

Tout d'abord, le document intitulé "Annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023" souffre de nombreuses lacunes sur des dispositions pourtant au cœur de la réforme présentée par le Gouvernement.

Premièrement, l'évaluation préalable de l'article 10⁹ ne précise pas les économies par décile de revenu réalisées par le report de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans et l'accélération du calendrier d'augmentation de la durée de cotisation prévue par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Or un article avec un tel impact financier - estimé par le Gouvernement à 17,7 milliards d'euros en 2030 pour les dépenses toutes administrations publiques confondues¹⁰ - ne peut être examiné et *a fortiori* adopté par le Parlement sans connaître quel décile de la population va supporter ces économies.

Une note avec ces informations a été transmise le 8 mars dernier aux Présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale, suite à leur demande adressée en ce sens à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) le 6 mars. Or, le 8 mars, l'Assemblée nationale avait terminé son examen du texte en première lecture et le Sénat en était à son 11e jour des débats sur les 15 prévus au titre de l'article 47-1 de la Constitution.

⁹ Numéroté article 7 dans le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2023.

¹⁰ Voir par exemple la page 39 du dossier de presse du Gouvernement du 10 janvier.

Cette note n'a toutefois pas été rendue publique, ni par la CNAV, ni par le Gouvernement. Elle n'a donc pas pu éclairer les membres du Parlement, que ce soit au Sénat, ou en commission mixte paritaire le 15 mars 2023.

L'évaluation préalable de l'article 10 ne précise pas non plus les économies réalisées selon le genre des assurés sociaux.

Pourtant, le report de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans annule mécaniquement tout ou partie du bénéfice des trimestres validés pour maternité qu'obtiennent les femmes lors de la venue d'un enfant. À cet égard, les deux seuls graphiques fournis par le Gouvernement concernent le rapport entre la durée de la retraite et la durée de vie totale avant et après la réforme et la pension moyenne à la liquidation avant et après la réforme¹¹.

De manière similaire aux informations concernant l'impact de la réforme par décile, la note contenant les informations sur les impacts par genre du texte qui vous est ici déféré ont été transmises aux Présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale le 8 mars, sans être rendues publiques par la CNAV ou le Gouvernement. Elle n'a donc pas pu éclairer les membres du Parlement, que ce soit au Sénat, ou en commission mixte paritaire le 15 mars 2023.

Suite à une demande d'information complémentaire exercée auprès de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse par le député Jérôme Guedj, en sa qualité de co-président de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale et signataire du présent recours, ladite Caisse a indiqué que 100 000 femmes par an verraient leur majoration de durée d'assurance annulée par le décalage de l'âge légal, contre 75 000 avant la réforme. Ce chiffre ne figure ni dans le document intitulé "Annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023" ni dans les déclarations du Gouvernement lors de l'examen du texte par le Parlement. Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu'il y a là une information insincère du Parlement par le Gouvernement et une volonté de nuire à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires. Au demeurant, cet effet de la réforme suffit à caractériser une rupture d'égalité entre les femmes et les hommes contraire à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ainsi qu'à l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946 en vertu duquel "*la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme*".

Ensuite, le Gouvernement n'a pas non plus évalué les dépenses sociales supplémentaires induites par ce même article 10.

¹¹ Tous deux page 41 du document intitulé "Annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023"

Pourtant, une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)¹² à l'attention du Conseil d'orientation des retraites (COR) en date de janvier 2022 estimait qu'une réforme similaire (relèvement de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans mais sans accélération du calendrier d'augmentation de la durée de cotisation) induirait une hausse des dépenses de protection sociale (hors assurance-chômage) de l'ordre de 3,58 milliards d'euros par an.

Par ailleurs, l'Unédic - dans un document¹³ de mars 2023 intitulé "Articulation entre assurance chômage et retraites" - a estimé que la précédente réforme qui avait porté de 60 à 62 l'âge légal de départ à la retraite¹⁴ - aurait été à l'origine de 100 000 allocataires indemnisés supplémentaires entre 2010 et 2022 (page 29 du document mentionné).

Alors que l'article 10 du texte ici déféré prévoit une réforme de nature équivalente à celles ayant fait l'objet de chiffrages par la DREES d'une part et par l'Unédic d'autre part, le Gouvernement n'a pas informé le Parlement des dépenses sociales supplémentaires induites par ce même article, pas plus que du nombre d'allocataires supplémentaires par type d'allocation (pensions d'invalidité, minima sociaux, indemnités journalières de Sécurité sociale, rentes suite à la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, etc.) Il en résulte que l'impact de cet article sur le solde des différentes branches de la sécurité sociale n'a pas été porté à la connaissance du Parlement.

Pourtant, le Gouvernement - par la voix du Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion - a déclaré lors de la deuxième séance publique du lundi 13 février 2023 que les "*mesures d'accompagnement minoraient les dépenses sociales induites*" sans toutefois les faire disparaître entièrement.

Dès lors, si le Gouvernement a connaissance de l'ampleur de la minoration des dépenses sociales induites par cet article 10 *via* les mesures d'accompagnement introduites par le texte contesté dont la censure est ici demandée à votre Conseil, le Parlement aurait dû en être informé, ce de manière précise et chiffrée, dès le stade de la transmission de l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Force est de constater que cela n'a pas été le cas.

En outre, le Gouvernement n'a pas informé le Parlement des effets macroéconomiques induits par l'article 10 du texte ici déféré. Ces derniers sont pourtant majeurs, d'après l'évaluation qu'en fait l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) dans son rapport à

¹² Consultable sur le lien suivant : https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/Doc10_D%C3%A9penses%20rel%C3%A8vement%20%C3%A2ge_DREES.pdf

¹³ Consultable sur le lien suivant : https://www.unedic.org/sites/default/files/2023-02/Articulation%20entre%20assurance%20ch%C3%B4mage%20et%20retraites_0.pdf

¹⁴ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

l'attention du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale d'octobre 2021¹⁵. À horizon 10 ans, la hausse du chômage engendrée par un recul de l'âge légal de départ à la retraite de deux ans au rythme d'un trimestre par an, se traduirait par une diminution des salaires nominaux de 3% et une diminution du revenu disponible brut de 1,3%. Un tel impact macroéconomique aurait des conséquences majeures sur le solde des finances publiques, au point de réduire l'économie résultant d'une telle mesure, à 0,1 point de PIB à horizon 10 ans.

Enfin, le Gouvernement n'a pas informé le Parlement de l'incidence de l'article 10 du texte déferé, sur le solde des administrations publiques locales. Ce dernier sera pourtant impacté notamment par le surcroît de travail pour les centres communaux d'actions sociale (CCAS), résultant du report de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans et l'accélération du calendrier d'augmentation de la durée de cotisation prévue par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. En effet, les CCAS remplissant une mission d'accompagnement des seniors dans leur demande d'aide sociale comme par exemple l'Allocation personnalisée d'autonomie, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ou encore l'allocation supplémentaire d'invalidité, les dépenses sociales supplémentaires induites par l'article 10 du texte déferé, ne sauraient être sans incidence sur le solde des administrations publiques locales.

Les députées et députés signataires du présent recours portent les mêmes griefs - absence d'évaluation de l'impact par décile de revenu, par genre, absence d'évaluation des dépenses sociales supplémentaires induites, absence d'évaluation des effets macroéconomiques, absence d'évaluation sur le solde des administrations publiques locales - sur l'article 11 qui adapte les règles de départs anticipés à la suite du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans.

Certaines dispositions de cet article 11 vont en effet mécaniquement générer des dépenses sociales supplémentaires, notamment sur les dépenses d'invalidité, celles relatives à l'allocation aux adultes handicapés, à l'allocation de cessation anticipée d'activité ou encore aux dépenses relatives au compte professionnel de prévention. L'évaluation de ces dépenses n'a pas été fournie par le Gouvernement.

Quant à l'article 1er, qui prévoit la fermeture progressive de certains régimes dits "spéciaux" comme ceux de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des industries électriques et gazières (IEG), du Conseil économique, social et environnemental ou des clercs de notaires, l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ne fournit pas non plus d'évaluation de son impact sur l'attractivité professionnelle de ces régimes.

¹⁵ OFCE, « Rapport à l'attention du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale. Les effets macroéconomiques de leviers possibles de redressement des comptes sociaux », octobre 2021

À la page 11 de ladite annexe, il est simplement précisé que *“la mesure permet de simplifier les parcours professionnels par l’alignement progressif des règles de sécurité sociale entre les différentes situations professionnelles, et permet à ce titre de fluidifier le marché du travail. Par ailleurs, concernant les cas spécifiques de la RATP et des IEG, dans un contexte de concurrence, l’attrition progressive des droits spécifiques de retraite dont ils assurent pour partie le financement constituera un gain net pour les employeurs.”*

Or les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu’une telle fermeture de ces régimes spéciaux - et donc la fin de la prise en compte spécifique des situations de pénibilité vécues à la RATP et au sein des industries électriques et gazières - va mécaniquement porter atteinte à l’attractivité de ces métiers et renforcer les pénuries de personnels que vivent déjà les employeurs ici visés.

In fine, c’est bien la capacité de ces entreprises à assurer respectivement l’offre de transports publics en région parisienne et la continuité de la production et de la livraison d’énergie qui est remise en cause par cet article 1er.

Or, à la page 11 de l’annexe 2 - Fiches d’évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, le Gouvernement indique à la rubrique *“e) impacts sur l’environnement”* *“Sans objet”*.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu’il y a là une information insincère du Parlement sur l’impact de l’article 1er sur la capacité de la Nation et de ses services publics à réaliser la transition écologique, notamment au regard du respect par la France de ses engagements internationaux, au premier desquels l’accord de Paris signé par la France en décembre 2015.

Ensuite, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que l’article 2 créant une obligation de publication d’un index *“séniors”* a fait l’objet d’une évaluation insincère de ses impacts.

En effet, l’annexe 2 - Fiches d’évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 précise tout juste à sa page 23 que *“la mesure a pour objectif d’améliorer l’insertion et le maintien des seniors dans l’emploi et ainsi diminuer le taux de chômage et augmenter l’activité parmi les travailleurs seniors”* sans évaluer de manière précise et chiffrée l’impact d’un tel article sur le taux d’emploi et le taux d’activité des travailleurs dits *“séniors”*.

Par ailleurs, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que l’article 18 prévoyant une revalorisation de certaines pensions de retraite *via* notamment les mécanismes du minimum contributif et du minimum contributif majoré a fait l’objet d’une information trompeuse et dès lors insincère du Gouvernement.

En effet, le 6 février 2023, à l'occasion de la discussion générale par l'Assemblée nationale du texte dont la censure est ici demandée à votre Conseil, le Gouvernement - par la voix du Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion - a déclaré : *“Nous revaloriserons de 100 euros la retraite minimale de nos compatriotes qui ont eu une carrière complète au niveau du Smic, qu'ils soient retraités de demain ou d'aujourd'hui. Plus de 200 000 nouveaux retraités en bénéficieront chaque année...”*.

Or cette déclaration s'est avérée fautive à deux égards : la revalorisation du minimum contributif et du minimum contributif majoré pour une carrière complète rémunérée au niveau du SMIC sera de 66 euros brut par mois, et non de 100 euros brut par mois ; et le chiffre de 200 000 nouveaux retraités bénéficiaires des dispositions de l'article 18 ne figurait nullement dans l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 transmise au Parlement le 23 janvier 2023¹⁶.

Puis, sur la radio “France Inter”, le 15 février 2023, le même Ministre a déclaré que seuls *“40 000 personnes de plus chaque année passeront le cap des 85% du SMIC”*, soit 1 200 euros par mois.

Suite à une demande d'information complémentaire transmise par le député Jérôme Guedj, en sa qualité de co-président de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale et signataire du présent recours, le même Ministre a finalement répondu par courrier¹⁷ que ce chiffre se situerait *“entre 10 000 et 20 000 personnes”*.

Là encore, l'information transmise, tant au Parlement qu'au grand public, sur les impacts de l'article 10 est donc particulièrement insincère.

Sur le double décompte dans les documents transmis au Parlement du surplus de recettes généré par la réforme.

À l'appui de la présentation faite par l'économiste Michael Zemmour¹⁸, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que l'information qui leur a été transmise, notamment dans les documents *« Annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 »* et *« Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites »*, décompte deux fois le surplus de recettes généré par le texte ici déféré, que cela rend manifestement insincère l'information transmise au Parlement, appelant dès lors à la censure globale du texte.

¹⁶ Numéroté article 10 dans le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2023.

¹⁷ Ce courrier a été rendu public par exemple : <https://twitter.com/JeromeGuedj/status/1630575199975243776>

¹⁸ *“L'étude d'impact de la réforme des retraites compte-t-elle deux fois les mêmes recettes ?”*, Michael Zemmour, disponible sur le lien suivant : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/zemmour/2023/03/20/l-etude-d-impact-de-la-reforme-des-retraites-compte-t-elle-deux-fois-les-memes-recettes>

En effet, afin de présenter les projections financières d'ici 2030 du système de retraites, le Gouvernement s'appuie sur le Programme de stabilité 2022 - 2027 (« PSTAB »). Or ce dernier inclut déjà les effets d'économies générés par la réforme qu'il souhaite mettre en œuvre, notamment la hausse des cotisations sociales et la baisse des prestations servies.

Ainsi, le Gouvernement précise à la page 4 du Programme de stabilité 2022 - 2027 que ses hypothèses de croissance et d'emploi intègrent déjà les effets attendus de la réforme des retraites : *« Par la suite, la croissance serait de +1,4 % en 2023, puis accélérerait sur la période 2024-2027, passant de 1,6 % à 1,8 % entre 2024 et 2027. (...) L'emploi serait dynamique, sous l'effet des mesures qui contribueraient à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein emploi, notamment la poursuite de la réforme de l'assurance chômage, la réforme des retraites, la réforme du RSA, l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (réforme de Pôle Emploi en France Travail), l'élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, et la mise en place d'un service public de la petite enfance. »*

À la page 29 du Programme de stabilité 2022 - 2027, le Gouvernement précise que ses hypothèses de solde des administrations publiques locales intègrent déjà les effets attendus de la réforme des retraites : *« Le solde des administrations publiques locales s'améliorerait à la faveur des économies permises année après année. Les comptes des administrations de sécurité sociale redeviendraient excédentaires, sous l'effet de recettes dynamiques liées à l'emploi, de moindres dépenses liées à la réforme des retraites et à la diminution du nombre de chômeurs avec l'atteinte du plein emploi, et grâce aux excédents de la CADES permettant d'amortir la dette sociale. »*

Le Comité d'Orientation des Retraites (COR) a retenu ces hypothèses pour rendre son rapport public annuel en septembre 2022.

À la page 36 de ce rapport du COR, il est ainsi indiqué : *« Au-delà de 2023, la croissance serait à l'inverse plus dynamique que dans la précédente programmation. À partir de 2022, la croissance potentielle s'établirait à +1,35 %, identique au niveau prévu avant-crise. Le Gouvernement prévoit la mise en place de réformes et d'investissements qui soutiendraient la capacité productive de l'économie en contribuant notamment à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein emploi. »*

Ce sont sur ces hypothèses et ces projections du COR que se fonde le Gouvernement pour présenter la réforme et ses effets.

Ainsi, l'annexe du projet de loi dite « rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites » prend comme référence ces hypothèses (cf. le tableau 2) pour déterminer le solde du système (en l'espèce 12,4 milliards d'euros de déficit en 2027). Le surplus de recettes liées à la réforme est déjà comptabilisé dans ce déficit puisque le Gouvernement se fonde ici sur les données du COR, qui reprend lui-même les hypothèses du Gouvernement transmises dans le Programme de stabilité 2022 - 2027.

Or le Gouvernement décompte une seconde fois le surplus de recettes lié à la réforme.

Ainsi, à la page 60 du « rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites », il est indiqué : « *La mesure permettra une amélioration du solde du système de retraite à moyen terme. Elle produira ainsi un rendement brut de 10,3 Md€ en 2027 (et 17,7 Md€ en 2030) dans le champ du système de retraite (y compris si le rendement au titre de la fonction publique de l'État – FPE – était réinvesti dans le système de retraite) si elle était appliquée sans distinction à l'ensemble des assurés.*

Elle pourrait conduire à un rendement encore supérieur pour l'ensemble des finances publiques en tenant compte de l'effet de la hausse d'activité induite par la réforme sur les recettes publiques autres que les cotisations du système de retraites (déjà comptabilisées ci-dessus), et net des effets de bord sur d'autres prestations sociales (invalidité, chômage, etc.).

Sur le seul champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), le rendement de la mesure est évalué à 6,7 Md€ en 2027 (dont 5,2 Md€ imputables à la baisse des dépenses de prestations et 1,5 Md€ à des recettes supplémentaires de cotisations d'assurance vieillesse). En 2030, le solde des ROBSS sera amélioré de 11,5 Md€ hors rendement FPE (dont 8,9 Md€ de moindres dépenses). »

Il résulte de cette présentation que l'information transmise au Parlement est manifestement insincère en ce qu'elle intégrerait deux fois les effets d'économies générés par la réforme sur les régimes obligatoires de base de sécurité sociale : une première fois dans les hypothèses du Gouvernement transmis dans le programme de stabilité et sur lesquelles se fonde le Comité d'Orientation des Retraites, et une seconde fois dans les documents joints au projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale. Par conséquent, le Parlement n'a pas pu être informé clairement des effets attendus de la réforme. À ce titre, et conformément à la jurisprudence de votre Conseil, ce grief appelle une censure globale du texte.

Sur l'absence de transmission d'annexes exigées en application de la loi organique.

Enfin, en application de l'article LO. 111-4-3 du code de la sécurité sociale, le Gouvernement aurait dû transmettre au Parlement diverses annexes portant notamment sur « *la liste et l'évaluation des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit* » ou encore la justification « *des besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement rectificative à recourir à des ressources non permanentes* » ;

Or le Gouvernement n'a nullement transmis ces annexes.

En conséquence des éléments qui viennent d'être exposés, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que le caractère sommaire, lacunaire, voire même incorrect pour certains cas précités, des informations contenues dans le projet de loi et ses documents annexés, sur les modalités et effets de certaines des dispositions essentielles proposées par le texte, constitue une atteinte manifeste à la sincérité des débats parlementaires.

Il est donc demandé la censure de l'intégralité du projet de loi déferé, dans la mesure où l'ensemble des mesures qui le constituent sont indétachables les unes des autres, comme il sera exposé ci-après.

3) Sur la présence de dispositions ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale ou du champ d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que plusieurs dispositions contenues dans le texte ici déferé ne relèvent pas du champ des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale au sens de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, ou ont un impact financier insuffisant voire nul sur les comptes de la sécurité sociale pour l'exercice 2023, et sont dès lors à considérer comme des "cavaliers sociaux".

En outre, l'article 22 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que « *dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée.* ». Votre Conseil a à plusieurs reprises jugé des dispositions cavalières inséparables de l'ensemble de la loi (par exemple les décisions n° 77-91 DC du 18 janvier 1978 ou plus récemment n° 2012-647 DC du 28 février 2012).

En conséquence des déclarations des membres du Gouvernement signalées ci-après, qui établissent clairement que les dispositions attaquées sont indétachables de l'ensemble du texte, les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que la censure d'une ou plusieurs de ces dispositions doit conduire à la censure de l'ensemble du texte, sa logique interne étant rompue.

Sur l'index seniors.

Tel est le cas premièrement de la création d'une obligation de publication d'un index "seniors" par l'article 2.

Selon le Gouvernement, cette nouvelle obligation - par l'application des sanctions prévues à l'article 2 dès 2023 - générerait une recette pour la branche Vieillesse estimée à 13 millions d'euros¹⁹.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que cette estimation du Gouvernement ne constitue pas - selon votre jurisprudence - un impact suffisamment direct sur les comptes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, en l'espèce de la branche Vieillesse.

¹⁹ Cf. page 23 de l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Cette estimation de recette comporte par ailleurs un risque élevé de ne pas être recouvrée en 2023, eu égard au périmètre restreint d'entreprises concernées à partir du 1^{er} novembre 2023 (seulement celles employant plus de 1 000 salariés en application du IV. de l'article 2), au délai nécessaire à l'autorité administrative à la constatation de l'absence de publication dudit index seniors puis aux délais inhérents à une procédure contradictoire avant le prononcé d'éventuelles sanctions.

Or, la création d'une obligation de publication d'un index "seniors" est - au sens de ces mêmes députées et députés - indétachables du reste du texte, et appelle ainsi une censure globale par votre Conseil.

En effet, le Gouvernement a, à de nombreuses reprises, lié le sens de cette nouvelle obligation avec le reste du texte ici déféré. Tel est le cas par exemple du Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics, qui a déclaré lors de la deuxième séance publique du jeudi 16 février 2023 à l'Assemblée nationale : *"La question de l'emploi des seniors est au cœur de cette réforme... Comme vous le savez, nous avons proposé plusieurs dispositifs sur le sujet. Il y a eu, en premier lieu, l'index seniors..."*

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu'un tel cavalier social appelle dès lors la censure par votre Conseil de l'ensemble du texte.

Sur la validation des périodes passées 10 ans avant la titularisation dans un emploi classé dans ces catégories et ces services.

Tel est le cas, deuxièmement, des dispositions de l'article 10 (plus précisément au III. - 6^o) qui prévoient au moment de la demande de la jouissance du droit au départ anticipé accordé aux agents publics ayant travaillé dans un emploi classé en catégorie active ou dans des services super-actifs²⁰ la validation des périodes passées 10 ans avant leur titularisation - par exemple comme contractuels - dans un emploi classé dans ces catégories et ces services.

En effet, en application du XXIII du même article 10, ces dispositions ne trouveraient application que pour les services qui seront accomplis à partir de l'entrée en vigueur du texte qui est ici déféré. Il en résulte que ces dispositions ne sauraient avoir un impact financier direct sur les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale pour 2023 car les services accomplis en 2023 par des agents contractuels titularisés ne feront l'objet d'une "conversion" en périodes retenues avant la liquidation de l'agent que dans plusieurs années.

Or cette disposition est indétachable du reste de l'article 10 et plus largement de l'ensemble du texte qui est ici déféré. Ainsi, le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion a déclaré à l'Assemblée nationale le 6 février 2023, à l'occasion de la discussion générale : *"Cette*

²⁰ En application du deuxième alinéa du 1^o du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires.

réforme est aussi une réforme de progrès, qui ouvre de nouveaux droits. Nous entendons ainsi améliorer la prise en compte de la pénibilité, notamment de l'usure liée aux conditions d'exercice de certains métiers."

Si les députées et députés signataires du présent recours soutiennent une telle disposition en ce qu'elle crée de nouveaux droits pour les agents publics contractuels, ils ne peuvent que constater qu'elle constitue un cavalier social, qui appelle la censure de la part de votre Conseil *a minima* de l'article 7 et de l'ensemble du texte.

Sur les deux fonds de prévention de l'usure professionnelle.

Tel est le cas troisièmement du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle et du fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dédié aux agents travaillant dans des établissements hospitaliers et médico-sociaux; fonds créés par l'article 17 du texte ici déféré.

Si les députées et députés signataires du présent recours reconnaissent la pertinence de la création de tels fonds, ils ne peuvent que constater l'insuffisance de l'impact financier en 2023 sur les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (respectivement 30 millions d'euros pour la branche Maladie, 52 millions d'euros pour la branche AT-MP, 4 millions d'euros pour la branche Vieillesse et 1 million d'euros pour la branche AT-MP du régime agricole soit au total 87 millions d'euros²¹).

Cet impact est d'autant plus incertain que le Fonds financera au bénéfice des employeurs "*des actions de sensibilisation et de prévention, de formation et de reconversion et de prévention de la désinsertion professionnelle*"²²; nécessairement chronophages à identifier, puis à mettre en œuvre.

En ce qui concerne le premier de ces fonds, le temps nécessaire à la définition de ses orientations par la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de l'Assurance maladie, ce après avis de la formation compétente du Conseil d'orientation des conditions de travail²³ puis l'identification de telles actions par les organismes en charge de ce fonds suppose un délai incompatible avec un versement des financements dès l'année 2023,

L'article 17 pourrait ainsi générer qu'un impact financier minime voire nul sur les régimes obligatoires de base en 2023. Il est dès lors à considérer comme un cavalier social.

²¹ Cf. page 92 de l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

²² En application du II. et du VI. de cet article 9.

²³ En application du III. de cet article 9.

Or la création de ces deux fonds par l'article 17 est également inséparable du reste du texte ici déferé.

Ainsi de la déclaration du Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion du 6 février 2023 devant l'Assemblée nationale sus-citée qui est ici reprise et complétée : *“Cette réforme est aussi une réforme de progrès, qui ouvre de nouveaux droits. Nous entendons ainsi améliorer la prise en compte de la pénibilité, notamment de l'usure liée aux conditions d'exercice de certains métiers. L'accès au compte professionnel de la prévention – C2P – et les droits acquis à ce titre seront considérablement renforcés et facilités. Nous allons notamment créer un congé de reconversion, comme un nouveau droit, sans perte de rémunération, pour éviter l'enfermement dans des métiers difficiles. Nous allons demander aux branches de négocier des accords de prévention de l'usure professionnelle pour les métiers identifiés comme difficiles par les instances de la sécurité sociale, et pour tenir compte de l'exposition aux critères ergonomiques de port de charges lourdes, de postures pénibles ou de vibrations. Pour accompagner ce suivi et financer ces mesures, nous créons un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, doté de 1 milliard d'euros pour les cinq prochaines années, qui va permettre de multiplier par cinq l'effort fait par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) pour la prévention de l'usure professionnelle.”*

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu'un tel cavalier social appelle dès lors la censure par votre Conseil de l'ensemble du texte contesté.

Sur la création de visites médicales pour les salariés exposés à trois facteurs de risque professionnels entre le soixantième et le soixante unième anniversaire du salarié.

Enfin, si les députées et députés signataires du présent recours reconnaissent la pertinence de la création de visites médicales pour les salariés exposés à trois facteurs de risque professionnels (les manutentions manuelles de charges, les postures pénibles, les vibrations mécaniques) entre le soixantième et le soixante unième anniversaire du salarié²⁴, ils constatent que de telles visites n'auront pas d'impact financier suffisamment direct sur les régimes obligatoires de base en 2023.

En effet, le coût pour ces régimes de ces visites qui seraient réalisées dès 2023 pour les générations concernées paraît excessivement faible pour constituer un impact financier suffisamment direct pour ces régimes.

Or cette disposition est également indétachable du reste du texte ici déferé.

En effet, le Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics a déclaré lors de la

²⁴ La création de telles visites médicales est également prévue à l'article 17.

première séance publique du jeudi 16 février 2023 à l'Assemblée nationale : *“Nous faisons le choix de mettre au cœur du projet la prévention de la pénibilité : ...visites médicales,....”*

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent qu'un tel cavalier social appelle dès lors la censure de la part de votre Conseil de l'ensemble du texte.

II) Sur les atteintes aux principes à valeur constitutionnelle garantis par le Préambule de la Constitution de 1946, et l'article 1er de la Constitution de 1958.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que plusieurs dispositions contenues dans le texte déféré constituent une atteinte aux principes constitutionnels édictés aux alinéas 11 et 3 du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi qu'à l'article premier de la Constitution de 1958.

Depuis votre décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, les dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 ont, par leur intégration au bloc de constitutionnalité, acquis valeur constitutionnelle. Aux termes du 11^e alinéa du Préambule de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

L'alinéa 11 du Préambule de 1946 consacre le droit à la protection sociale. Saisi de textes instituant des prestations sociales, votre Conseil a accepté de les contrôler au regard de cette disposition. Tel est le cas aussi bien de prestations d'aide sociale, que de prestations relevant des branches vieillesse, maladie ou famille de la sécurité sociale.

En effet, votre Conseil a jugé que l'exigence constitutionnelle résultant de ces dispositions « *implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités* » (décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003). Votre Conseil a estimé qu'il incombe, tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels, les modalités de leur mise en œuvre (décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, considérant 17). Il leur est loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il leur appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999).

C'est au respect de ces garanties légales que les députées et députés signataires du présent recours vous demandent de veiller avec la plus grande vigilance : tous les droits garantis par la Constitution, et notamment les droits fondamentaux, requièrent une politique active de l'État en vue de leur protection et leur promotion. Les députées et députés signataires du présent recours estiment qu'au-delà d'une simple garantie institutionnelle des droits constitutionnels dits de deuxième génération, le contenu minimum de ces mêmes droits relève de garanties légales protégées par la Constitution. En précisant de manière explicite que « *tout être humain (...) a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* », le constituant a ouvert la possibilité d'apprécier si les modalités aménagées par le législateur et le Gouvernement assurent des droits suffisants, ou y contreviennent. En l'état, la loi déférée présente un aménagement à la baisse des droits existants compromettant la politique de

solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités et la sécurité matérielle des vieux travailleurs.

1) Sur la violation des principes tirés de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946

En violation de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, le report progressif de l'âge d'ouverture des droits et l'accélération de la durée de cotisation, prévus à l'article 10 du texte déferé, contreviennent, pour les assurés nés à partir du 1er septembre 1961, au droit à la retraite.

Le Gouvernement prétend qu'il n'y aurait dégradation du droit à la retraite en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. Or les gains en matière d'espérance de vie sont inférieurs à l'allongement induit du temps passé en activité. Les députées et députés signataires du présent recours considèrent que l'article susmentionné provoquera une baisse drastique de la durée de la vie passée à la retraite en proportion de la durée de vie totale : la génération 2000 disposera d'une retraite plus courte en proportion de la vie totale que la génération 1950, et pour la génération 1970, la part de la vie passée à la retraite sera inférieure de 10 % à celle de la génération 1950. Les dispositions de l'article 10 vont notamment accroître le nombre de citoyens qui ne pourront pas bénéficier de leur retraite. Chez la génération née en 1968, 180 000 hommes et 205 000 femmes environ devront reculer leur âge de départ d'un an et un an et demi en moyenne²⁵ : selon les taux de mortalité publiés par l'Institut National des Études Démographiques²⁶, 4 000 personnes supplémentaires devraient mourir avant de bénéficier de leur droit à la retraite. L'augmentation significative, au sein d'une même génération, du nombre d'assurés morts avant l'âge de liquidation conduit à méconnaître leur droit à bénéficier d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités. L'article contesté méconnaît par conséquent les principes du Préambule de 1946.

Les principes garantis par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 permettent de revendiquer l'octroi d'une prestation matérielle dont la charge pèse en l'état sur la collectivité publique, directement ou par le biais de services publics qu'elle contrôle. Selon le support consacré à l'équilibre financier des régimes présenté par le ministère du Travail lors du 3e cycle de la concertation sur la réforme des retraites²⁷, le report de deux années de l'âge d'ouverture des droits augmenterait très légèrement le montant de la pension mensuelle des assurés qui décalent leur départ – tout au moins pour celles et ceux qui sont en emploi –, de l'ordre d'1 % pour la génération 1975. Cette faible augmentation masque une baisse du total de pension cumulée sur toute la durée de la retraite diminuée par la réforme. Par un tel aménagement à la

²⁵ Dossier de présentation de la réforme publié par le Gouvernement, page 21.

²⁶ Pour la génération 1968, le taux de mortalité entre 60 et 64 ans est de 10,7 pour mille pour les hommes, et 5 chez les femmes.

²⁷ Consultable sur le lien suivant : https://blogs.alternatives-economiques.fr/system/files/inline-files/Support%203ème%20cycle_Equilibre.pdf

baisse du droit à l'assurance vieillesse, le texte déféré contrevient aux droits consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946.

L'objectif prétendu du texte déféré, à savoir de réaliser une économie annoncée par le Gouvernement de 17,7 milliards d'euros à horizon 2030²⁸, repose de façon manifeste sur une réduction drastique des durées de versement des pensions, et en particulier celles des travailleurs les plus précaires.

Le report de l'âge de liquidation et l'accélération de l'augmentation de la durée de cotisation touche en particulier les travailleurs les plus pauvres : selon l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), l'espérance de vie est proportionnelle au niveau de vie. La différence d'espérance de vie entre les 5 % des hommes les plus pauvres et les 5 % les plus riches s'élève ainsi à 13 années²⁹. En l'état, le texte déféré augmenterait de 14% le risque de mort avant la retraite pour nos concitoyens appartenant à la catégorie des 20% les plus pauvres de notre pays.

Les députées et députés signataires du présent recours soulignent que cet aménagement à la baisse du droit à bénéficier de la retraite s'avère disproportionné au regard de la portée réduite desdites économies une fois le coût macroéconomique de la réforme retranché. L'Observatoire Français de la Conjoncture Économique aboutit ainsi à une économie pour les administrations publiques de 0,1 point de PIB à horizon 10 ans pour un recul à 64 ans³⁰, soit 2,8 milliards d'euros seulement.

S'agissant des assurés éligibles au dispositif dit "carrières longues", les députées et députés signataires du présent recours tiennent à souligner les ruptures d'égalité concernant la durée de cotisation requise pour bénéficier d'un départ anticipé. L'article 11 du texte déféré détaille le dispositif permettant de partir avant l'âge de liquidation modifié par la réforme, ainsi que les conditions pour y prétendre. Par dérogation à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, les assurés ayant commencé leur carrière entre 14 et 20 ans peuvent prétendre à un âge de départ évoluant entre 58 et 63 ans. Alors que le texte issu de la commission mixte paritaire mentionne à plusieurs reprises une durée de cotisation "*qui ne peut être supérieure à la durée d'assurance mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale*" (article 8), il s'avère qu'un tiers au moins des assurés éligibles au dispositif car ayant commencé à travailler entre 15 et 21 ans, devront s'acquitter d'une durée de cotisation supérieure à 43 ans; voire supérieure à 44 ans³¹.

²⁸ Cf. page 60 de l'annexe 2 - Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 : "*La mesure permettra une amélioration du solde du système de retraite à moyen terme. Elle produira ainsi un rendement brut de 10,3 Md€ en 2027 (et 17,7 Md€ en 2030)*".

²⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3319895>

³⁰ OFCE, « Rapport à l'attention du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale. Les effets macroéconomiques de leviers possibles de redressement des comptes sociaux ». In : *site du COR*, octobre 2021. Consultable ici : https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/Doc13_Effets%20macro_OFCE.pdf

³¹ Cf les propos du rapporteur René-Paul Savary : "*La durée de cotisation revient pour tous à 43 ans. Mais il se peut que certains soient obligés d'aller jusqu'à la borne d'âge leur correspondant*", "*Il y a environ 2/3 des gens*

Considérant la durée de cotisation “de droit commun” maximale afin de partir en retraite à taux plein, portée par la présente réforme des retraites à 172 trimestres (soit 43 annuités) pour les assurés nés à partir du 1er janvier 1965 (article 10 modifiant les dispositions de l’article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale), cette inégalité notoire entre assurés n’est pas motivée : elle ne se fonde que sur les critères arbitraires que constituent les dates de naissance et de début de carrière. Les députées et députés signataires du présent recours estiment qu’elle constitue une rupture d’égalité en défaveur des bénéficiaires du dispositif carrières longues vis-à-vis du reste des assurés, mais également parmi les bénéficiaires de ce même dispositif.

2) Sur la violation des principes tirés de l’alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946

Aux termes de l’alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946, *“La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l’homme.”* Les députées et députés signataires du présent recours estiment que l’article 10 du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 contrevient à ce principe.

Les femmes seront particulièrement atteintes par le report de l’âge de départ à la retraite. Les assurées nées en 1966 devront travailler sept mois de plus en moyenne, contre cinq pour les hommes de la même génération. Celles nées en 1972 devront travailler neuf mois supplémentaires, contre cinq pour les hommes. Cet écart se creuse pour les assurées à partir de la génération 1980 : en travaillant en moyenne huit mois supplémentaires, les femmes supportent alors une augmentation du temps passé au travail deux fois supérieure à celle des hommes (quatre mois supplémentaires)³². Selon les projections du Gouvernement, pour la génération née en 1975, le nombre de femmes devant décaler leur âge de départ serait 75% plus élevé que pour les hommes, et l’âge de départ des femmes augmenterait deux fois plus vite que celui des hommes³³. Sur les 17,7 milliards d’euros d’économies avancées par le Gouvernement, ces dernières supporteraient à elles seules 62% de l’effort budgétaire.

La réforme restreint le bénéfice des dispositifs de solidarité qui accordent des trimestres non travaillés. Premières à en être bénéficiaires, les femmes subiront une dégradation indéniable des gains octroyés par l’attribution de trimestres pour enfant. Dans le cas d’une femme ayant un enfant, qui bénéficie d’une majoration de huit trimestres, et qui a commencé à travailler à 21 ans, le départ à la retraite à taux plein passe de 62 à 64 ans alors qu’elle avait atteint la durée d’assurance requise à 62 ans. Le décalage de l’âge légal de départ en retraite constitue donc

qui n’auront que 43 ans à faire, au lieu de 44 ans.” recueillis par Public Sénat et consultables ici : <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/carrieres-longues-non-le-compromis-en-cmp-ne-permet-pas-a-tous-de-travailler>

³² Graphique 49, page 87 du *Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites*, op. cit.

³³ Support consacré à l’équilibre financier des régimes présenté par le ministère du Travail lors du 3e cycle de la concertation sur la réforme des retraites, pp.20-21. Consultable sur le lien suivant : https://blogs.alternatives-economiques.fr/system/files/inline-files/Support%203ème%20cycle_Equilibre.pdf

une remise en cause de ces mécanismes de solidarité dont le but est précisément, en leur permettant d'avoir plus rapidement accès à un départ à taux plein, de corriger a posteriori les inégalités de fait rencontrées par les femmes au cours de leur carrière. Parce qu'elles sont les premières concernées par le travail partiel, les carrières hachées et les inégalités salariales, les femmes sont environ 20% à attendre l'âge d'annulation de la décote, contre 10% des hommes.

Lors de décisions ultérieures, votre Conseil a déjà pris en considération ces inégalités de fait à l'occasion de son contrôle du respect de l'égalité de leurs droits :

“Considérant, toutefois, qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet ; qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ; qu'ainsi, en 2001, leur durée moyenne d'assurance était inférieure de onze années à celle des hommes ; que les pensions des femmes demeurent en moyenne inférieures de plus du tiers à celles des hommes ; qu'en raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte de cette situation et à la prévention des conséquences qu'aurait la suppression des dispositions de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale sur le niveau des pensions servies aux assurées dans les années à venir, le législateur pouvait maintenir, en les aménageant, des dispositions destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître ;” (décision n°2003-483 DC du 14 août 2003, considérants 24-25).

Les députées et députés signataires du présent recours estiment qu'un régime professionnel de retraite ou de pension ne saurait comporter de discrimination directe ou indirecte fondée uniquement sur le genre, en particulier en ce qui concerne les conditions d'accès à celui-ci. Or le texte déféré contient des dispositions ayant pour conséquence d'annuler les effets compensatoires de mesures préexistantes destinées à corriger les inégalités entre les femmes et les hommes. En raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte des inégalités entre les femmes et les hommes dans le bénéfice de leur droit à la retraite, normalement appelées à disparaître, les députées et députés signataires du présent recours invitent votre Conseil à censurer l'article 10.

3) Sur la violation de l'article premier de la Constitution de 1958

Les députées et députés signataires du présent recours estiment que les dispositions prévues à l'article 10 du texte déféré contreviennent également à l'article 1er de la Constitution : *“La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.”*

Elles et ils soulignent que le report de l'âge dit de liquidation aura pour principal effet d'accroître la prévalence des situations de chômage et l'allongement des périodes de précarité entre emploi et retraite que connaissent déjà les seniors hors de l'emploi. L'augmentation de la population active liée à un recul de deux ans de l'âge légal a pour conséquence à court terme

une augmentation du chômage, évaluée à 0,9 point supplémentaire à horizon 10 ans par l'OFCE, soit 277 000 chômeurs et 2,8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires³⁴.

L'étude publiée par l'Unédic le 1er mars 2023 sur l'articulation entre assurance chômage et retraites (déjà citée supra) confirme le lien entre report de l'âge légal de départ et hausse du chômage parmi les seniors : en 2010, le report de l'âge légal de 60 à 62 ans a provoqué une hausse de 100 000 allocataires âgés de 60 ans et plus ; parmi eux, 65 000 sont âgés de 60 ou 61 ans. Lors de la séance plénière du Comité d'orientation des retraites du 27 janvier 2022, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a estimé que le décalage de l'âge de départ à la retraite de 62 à 64 ans se traduirait par près de 84 000 bénéficiaires de l'allocation chômage supplémentaires³⁵.

La dernière réforme de l'assurance chômage, issue de la loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, entrée en vigueur le 1er février 2023, réduit d'un quart les durées d'indemnisation : les allocataires de plus de 55 ans ont vu leur durée d'indemnisation diminuée de 36 à 27 mois. Les députées et députés signataires du présent recours soulignent les effets du report de l'âge de départ dans de telles conditions : selon la Dares, sur la période 2018-2020, 27,7% des assurés âgés de 61 ans sont déjà ni en emploi, ni en retraite. La Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (Drees) anticipe quant à elle une hausse du nombre d'allocataires de minima sociaux (RSA, AAH, ASS) à environ 100 000.

À ce titre, députées et députés signataires du présent recours rappellent les conséquences sociales et sanitaires délétères qui en découlent : selon une étude sur la santé des personnes privées d'emploi menée pendant douze ans par l'Inserm³⁶, le chômage serait responsable du décès de 10 000 à 20 000 personnes chaque année. La surmortalité chez les demandeurs d'emploi est presque trois fois supérieure à celle des personnes en emploi.

Ainsi, en déférant une loi qui touche non seulement aux droits des vieux travailleurs à bénéficier de leur retraite et à pouvoir mener une vie digne, aux inégalités manifestes entre les femmes et les hommes, mais aussi au cœur de la solidarité nationale qui fait le creuset de notre République, les députées et députés signataires du présent recours invitent votre Conseil à censurer l'intégralité du projet de loi contesté.

III) Sur la violation des règles de la procédure parlementaire

³⁴ Rapport de l'OFCE au HCFiPS, *op. cit.*

³⁵ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, "Estimation des dépenses d'assurance-chômage supplémentaires suite à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits", 27 janvier 2022. Consultable sur le lien suivant : <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/Présentation%20COR%20Dares.pdf>

³⁶ Pierre Meneton and al, "Unemployment is associated with high cardiovascular event rate and increased all-cause mortality in middle-aged socially privileged individuals," in *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 2014. Consultable sur le lien suivant : <https://presse.inserm.fr/wp-content/uploads/2016/05/MenetonIAOEH-1.pdf>

1) Sur la mise en place d'un tirage au sort non pondéré afin d'arrêter la motion référendaire mise aux voix

Dans votre décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, considérant 20, votre Conseil a estimé 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, vous avez ainsi consacré le principe constitutionnel de libre exercice du mandat parlementaire.

Les principes constitutionnels de clarté et de sincérité 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. Ces principes, tout comme celui de libre exercice du mandat parlementaire, imposent également que les règles soient connues de toutes et tous, non rétroactives et fixées avant que le conflit ne survienne. Des règles qui permettent que les débats parlementaires se déroulent dans le respect des principes constitutionnels, en solutionnant de manière pérenne les conflits d'interprétation d'une disposition réglementaire.

Une règle définie par à-coups constitue, en effet, une limite excessive au libre exercice du mandat parlementaire, l'écu n'étant pas en mesure d'évaluer avec exactitude la réalité de ses droits et les conditions de leur exercice. Du reste, elle est une atteinte à la sincérité et à la clarté des débats, dans la mesure où ils se trouvent tronqués par la confusion qui entoure les décisions adoptées à l'occasion d'un conflit et de manière heurtée.

Les 23 et 24 janvier, ainsi que le 6 février, trois motions tendant à proposer de soumettre le projet de loi au référendum ont été déposées. Observant que l'alinéa 1 de l'article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'une seule motion de ce type peut être présentée et donc mise aux voix, sans prévoir la procédure à appliquer dans le cas où plusieurs seraient déposées, ainsi que l'absence de précédents parlementaires, la Conférence des présidents a constaté l'existence d'un vide juridique. Il a donc été décidé, lors de la réunion de la Conférence des présidents du 31 janvier 2023, de recourir à une procédure *ad hoc*, consistant à tirer au sort laquelle des deux motions déposées les 23 et 24 janvier serait présentée, discutée et mise aux voix.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que la procédure prévue par la Conférence des présidents du 31 janvier 2023 pour l'attribution de la motion référendaire doit être déclarée inconstitutionnelle, en ce qu'elle crée une inégalité disproportionnée et injustifiée entre députés.

En effet, si la procédure choisie a été présentée comme étant identique à celle usuellement pratiquée afin d'appliquer l'alinéa 5 de l'article 91 du Règlement relatif aux motions de rejet préalable, il n'en a pourtant pas été ainsi. Lorsque plusieurs motions de rejet préalable concurrentes sont déposées, l'usage constant pour sélectionner laquelle peut être soutenue est de procéder à un tirage au sort, en appliquant à chacune des motions candidates une pondération égale à l'effectif du groupe qui en est à l'origine. Pour des raisons d'opportunité politique, les

membres de la Conférence des présidents favorables à la mise en place de cette procédure ont décidé de ne pas mettre en place une telle pondération lors du tirage au sort du 31 janvier 2023, chacune des motions étant ainsi également pondérée, alors pourtant que la première était signée de 98 députés et la seconde de 60 députés.

Si cette pratique devait faire précédent, il convient alors de signaler que l'absence de pondération crée une incitation, pour tout ensemble de députés dont l'effectif serait supérieur à deux dixièmes des membres de l'Assemblée, à multiplier les motions séparées au lieu d'en déposer une seule, afin de multiplier d'autant la probabilité qu'elle soit emportée le tirage au sort et soit celle défendue. Ainsi, cette modalité crée un effet de seuil important entre, par exemple, un groupe de 115 députés et un groupe de 116 députés, le premier ne pouvant déposer qu'une seule motion et le second pouvant en déposer deux identiques.

Votre Conseil a déjà accepté d'exercer un contrôle sur l'égalité entre membres du Parlement (par exemple, décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, considérant 8) et a déjà été attentif à ce qu'elle soit préservée (par exemple, décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013). En l'espèce, les députées et députés signataires du présent recours estiment que la création d'une inégalité si disproportionnée ne trouve aucune justification, ils demandent donc que la procédure soit explicitement déclarée contraire à la Constitution afin qu'elle ne fasse pas précédent, quelle que soit la décision de votre Conseil sur l'ensemble du texte. Ce faisant, il est également demandé la censure du texte qui en a fait l'objet.

2) Sur l'accumulation des entraves aux prérogatives du Parlement

Vous avez consacré à plusieurs reprises l'importance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958 (votre décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009). Or ces exigences sont notamment destinées à garantir aux parlementaires l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la discussion des textes examinés par le Parlement.

Les députées et députés signataires du présent recours souhaitent ainsi porter à la connaissance de votre Conseil de nombreuses pratiques qui ont entravé la possibilité pour les députés et députées d'exercer leurs droits dans le cadre de l'examen du projet de loi déféré. Ainsi, en plus des griefs détaillés plus longuement précédemment, qui ne seront que brièvement rappelés ici, sont à lister pour ce qui concerne l'examen à l'Assemblée nationale :

- a. Le recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.
- b. Le recours, à l'Assemblée nationale, à une procédure *ad hoc* nouvelle pour la sélection de la motion référendaire pouvant être défendue, sans que les députés n'aient été prévenus en amont de ces modalités inédites.

- c. Le recours aux délais dérogatoires de l'alinéa 2 de l'article 47-1, privant l'Assemblée nationale de l'examen de 18 des 21 articles.
- d. La déclaration mensongère répétée, tant devant l'Assemblée nationale³⁷ que devant le Sénat³⁸, par le Gouvernement, du fait que celui-ci serait obligé de transmettre le projet de loi au Sénat passé le délai de 20 jours prévu à l'alinéa 2 de l'article 47-1, alors pourtant qu'il ne s'agit que d'une faculté dont il dispose, comme l'établit clairement la conjonction de votre décision n°86-209 DC du 3 juillet 1986 (considérant 5) et de l'alinéa 3 de l'article 47-1 de la Constitution.
- e. La transmission au Sénat d'un texte contenant un article 2 rétabli, quand celui-ci avait été rejeté à l'Assemblée nationale, en violation de l'alinéa 2 de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que le texte transmis au Sénat peut contenir les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par le Gouvernement, mais pas que le texte transmis peut rétablir et contenir des articles rejetés par un vote sur l'article.
- f. La déclaration mensongère selon laquelle toutes les pensions seraient revalorisées à 1200 euros brut par mois.
- g. La déclaration³⁹ mensongère selon laquelle aucun assuré ne serait amené à cotiser plus de 44 ans⁴⁰.
- h. Le recours à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du texte.

Les députées et députés signataires du présent recours souhaitent ainsi souligner que, si, exercées individuellement, nombre des dispositions constitutionnelles et réglementaires activées par le Gouvernement et les présidences des assemblées parlementaires lors de l'examen du texte déféré ne sont pas inconstitutionnelles, ils estiment que leur accumulation tend à former un faisceau d'indices concordants caractérisant la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats, susceptible de fonder une censure du texte déféré.

³⁷ « Les dispositions de la Constitution – article 47-1 – et de la loi organique – article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale – prévoient que l'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de vingt jours après le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale. C'est donc dans le respect de la Constitution que nos débats **doivent** prendre fin. Ce délai expire ce soir. » - M. Olivier Dussopt, séance du soir du 17 février 2023 à l'Assemblée nationale, à l'occasion de la clôture des débats

³⁸ « Si nous sommes dans le cadre de l'article 47-1, ce n'est pas une décision du Gouvernement, l'article 47-1 s'applique à l'ensemble des lois de finances. [...] Cet article 47-1 fixe un certain nombre de délais, il ne prévoit ni dérogation, ni possibilité d'aller au-delà, et donc nous l'appliquons de manière stricte. » - M. Olivier Dussopt, séance du 2 mars 2023 au Sénat, en réponse à la motion n°162

³⁹ « Si un assuré qui a commencé à travailler tôt atteint la borne d'âge en ayant cotisé quarante-trois ans, on ne lui demandera pas d'aller jusqu'à quarante-trois ans et demi ou quarante-quatre ans : il pourra partir à la retraite à taux plein. » - M. Olivier Dussopt, séance du soir du 17 février 2023, à l'Assemblée nationale

⁴⁰ Ce qui est faux, voir par exemple : <https://twitter.com/faureolivier/status/1635959944955437058>

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs et auteures de la saisine vous demandent de censurer l'ensemble du texte contesté.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.

