



CONTRIBUTION EXTERIEURE

Paris, le 28 mars 2023

DE : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), organisation syndicale représentative des salariés au niveau national et interprofessionnel, sise 45 rue de la procession 75015 Paris

POUR : Monsieur Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel,
Mesdames et Messieurs les Conseillers ;
2 rue Montpensier
75001 Paris

AFFAIRE :
Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS 2023)
N° 2023-849 DC

Par mail : contributions-externes@conseil-constitutionnel.fr

Rappel des principaux faits

Début octobre 2022, Monsieur le Ministre du travail a invité les organisations syndicales et patronales représentatives pour marquer l'ouverture des concertations dites « retraite ». Dès ce stade, un découpage en trois cycles d'échanges portant sur diverses matières entrant en résonance avec la retraite a été présenté. Ces échanges se sont tenus dans le cadre de réunions bilatérales entre les parties prenantes, d'octobre à décembre 2022. L'objectif affiché a été un vote de la réforme en mars 2023, pour une entrée en vigueur en cours d'année.

Après les concertations, le 10 janvier 2023, le Gouvernement a présenté son projet de réforme, véhiculée par une loi de financement rectificative de la sécurité pour 2023, déposée à l'assemblée nationale le 23 janvier suivant. Pour mémoire, la loi n° 2022-1616 de financement de la sécurité sociale pour 2023 a été promulguée le 23 décembre 2022, soit un mois avant.

L'examen en première lecture du projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS 2023) a pris fin le 17 février 2023 à l'Assemblée Nationale. Le Sénat a été saisi du texte déposé par le Gouvernement, le 18 février 2023 en application de l'article 47-1 de la Constitution. Après mobilisation de plusieurs articles de la Constitution ayant eu une incidence directe sur le déroulement du débat, le PLFRSS 2023 a été adopté par le Sénat le 11 mars 2023.

Le 13 mars suivant, un accord a été trouvé en commission mixte paritaire sur un texte du PLFRSS 2023 commun. Le jeudi 16 mars, Madame la Première Ministre a décidé d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le fondement de l'article 49 al 3 de la Constitution. Les motions de censure déposées par suite n'ayant pas obtenu de majorité, le PLFRSS 2023 tel qu'issu de la commission mixte paritaire a été adopté.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plusieurs parlementaires, tant du Sénat que de l'Assemblée Nationale, ainsi que par le Gouvernement, pour se prononcer sur la constitutionnalité du PLFRSS 2023.

C'est dans ce contexte que nous avons l'honneur d'adresser notre contribution extérieure pour soutenir l'inconstitutionnalité du PLFRSS 2023, à la faveur des moyens et explications ci-après.

DISCUSSION

La CFTC soutient qu'un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale n'est pas adapté pour mener une réforme des retraites (I). Par ailleurs, le débat parlementaire s'est tenu dans des conditions de nature à remettre en cause l'exigence de clarté et de sincérité qui s'y rattache (II). En outre, le motif d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution paraît illégitime (III).

I. Sur le caractère inadapté d'une loi rectificative de financement de la sécurité sociale pour mener la réforme des retraites

1. L'article 34 de la constitution prévoit que « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* »

Il ressort de l'article LO1113-3 du Code de la sécurité sociale que la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) entre dans le champ des dispositions précitées de l'article 34.

En l'espèce, la loi déferée excède le périmètre qui lui est dévolu, car elle porte avant tout réforme des retraites, et comporte même des dispositions relevant de l'emploi. En effet, elle crée par exemple les « *indicateurs relatifs à l'amélioration de l'emploi des seniors* » (article 2) ou encore un contrat de travail « *pour la fin de carrière* » (article 3).

En outre, la loi déferée modifie substantiellement les conditions dans lesquelles les droits à retraite sont constitués puis liquidés (article 10), y compris pour l'anticipation du départ en retraite pour des raisons en lien avec la santé, l'usure professionnelle ou encore pour les salariés dits « *carrières longues* » (article 11). Cet article tranche également les départs anticipés pour d'autres cas de figure, non repris ici, et traite d'autres matières, comme du rachat de trimestres sous certaines conditions.

Par ailleurs, il est rappelé ici que ce PLFRSS 2023 procède à des modifications de dispositifs qui ont été créés et/ou modifiés par des textes hors du champ des lois de financement de la sécurité sociale : il en va ainsi de l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise par l'article 10, lequel modifie en ce sens le calendrier fixé à l'article L161-17-3 du Code de la sécurité sociale, par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014¹. Il en va de même s'agissant de l'article 17, lequel complète les dispositions relatives à la prévention des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention (Articles L4161-1 à L4163-22 du Code du travail), dont la dernière modification était intervenue par l'ordonnance n° 2017-1718 du 20 décembre 2017.

Il est rappelé que les précédentes lois ayant réformé les retraites comme celle, abandonnée par la suite, ayant visé à créer un système universel, ont pour point commun d'avoir eu un véhicule législatif entièrement dédié à leur objet. Une réforme des retraites par une loi de financement rectificative de sécurité sociale est donc inédite et surprenante.

Sans que la liste d'articles ci-avant ne soit exhaustive, il apparaît que la loi déferée a servi d'instrument pour légiférer sur des domaines qui se situent en dehors des domaines que lui ont assignés les dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution.

¹ LOI n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

Dès lors, il résulte de ce qui précède que le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale déferé viole la Constitution, notamment son article 34, et devrait, par conséquent, être censuré dans son intégralité.

2. Il découle de l'article LO111-3-11 précité qu'il est obligatoire que la LFRSS :

« 1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;
« 2° Rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale
« 3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit. »

Il ressort de ce qui précède que le domaine d'une LFRSS est le même que celui d'une loi de financement de la sécurité sociale classique pour l'exercice à venir, et son objet est strictement limité à la rectification des dispositions budgétaires de cette dernière.

Par ailleurs, il est admis par le Conseil constitutionnel que les « lois organiques constituent des normes de référence dans le contrôle de la constitutionnalité des lois en raison de leur objet. [...] Cette spécificité s'explique par la rédaction des dispositions constitutionnelles renvoyant à la loi organique relative aux lois de finances : en précisant que le Parlement vote les lois de finances « dans les conditions » et « sous les réserves prévues par une loi organique », le constituant a fait de cette loi organique une condition de la constitutionnalité des lois de finances »².

Par conséquent, une loi de financement de la sécurité sociale – de même nature que la loi de finance - méconnaissant les dispositions de la loi organique qui détermine son périmètre, encourt, selon nous, la censure.

En l'espèce, l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoit le tableau suivant d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	231,2	238,3	- 7,1
Accidents du travail et maladies professionnelles	17,0	14,8	2,2
Vieillesse	269,7	273,3	- 3,6
Famille	56,7	55,3	1,3
Autonomie	36,2	37,4	- 1,2

² Agnès ROBLOT-TROIZIER - Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas, Paris II CAHIER DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 22 (PRIX DE THÈSE 2006) - JUIN 2007 - <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/reflexions-sur-la-constitutionnalite-par-renvoi>

Toutes branches (hors transferts entre branches)	593,2	601,6	- 8,4
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	594,8	601,9	- 7,1

L'article 7 du PLFRSS 2023, censé rectifier le tableau ci-dessus, prévoit :

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	231,2	239,1	-7,9
Accidents du travail et maladies professionnelles ...	17,0	14,8	2,2
Vieillesse.....	269,8	273,7	-3,8
Famille	56,7	55,3	1,3
Autonomie	36,3	37,5	-1,3
Toutes branches (hors transferts entre branches).....	593,3	602,8	-9,5
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	595,0	603,2	-8,2

Si nous pouvons observer des modifications pour 3 branches, ces dernières restent très marginales compte-tenu des montants financiers en présence.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, rendu le 18 janvier 2023, relève dans les points 43 à 46 que :

- Le coût net en 2023 de la réforme des retraites serait de 0,4 milliard d'euros ;
- Les recettes supplémentaires, malgré le recul de l'âge de départ de 3 mois à partir de septembre 2023, seraient faibles ;
- *« Ces mesures nouvelles, associées aux révisions des prévisions de l'automne (notamment sur les pensions de retraites de l'Agirc-Arrco, revalorisées en novembre moins fortement que prévu par le Gouvernement lors du PLFSS 2023), conduisent à une prévision de dépenses de retraite des administrations de sécurité sociale strictement identique à celle du PLF pour 2023 ».*

Il résulte de ce qui précède que les différences entre les tableaux d'équilibre figurant en LFSS 2023 et dans le PLFRSS 2023 sont si négligeables, qu'elles confinent à l'identique de sorte que le PLFRSS 2023, en réalité ne rectifie pas la LFSS 2023. En effet, le solde toutes branches confondues y compris FSV est de -7,1 mds en LFSS 2023 et de -8,2 mds € en PLFRSS 2023, soit une différence de 1,1 mds €, ce qui est négligeable à l'échelle d'un système en pesant plus de 600 en dépenses.

A titre surabondant, il est observé que le faible délai écoulé entre l'adoption de la LFSS 2023 et le dépôt du PLFRSS 2023, un mois plus tard, a logiquement limité les effets de la rectification. En tout état de cause, le Gouvernement n'a pas justifié d'une circonstance exceptionnelle ou d'une quelconque urgence qui légitimerait le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, si peu de temps après l'adoption de la LFSS 2023.

Dès lors, et au vu de ce qui précède, le PLFRSS 2023 semble méconnaître les dispositions de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022. Partant, il méconnaît les dispositions constitutionnelles précitées, et devrait être censuré en conséquence.

II. Sur l'absence de clarté et de sincérité du débat parlementaire

3. Par décision du 19 janvier 2006 (2005-532 DC), le Conseil constitutionnel a jugé que « *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 peut 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.* »

Il résulte notamment de cette décision que les conditions dans lesquelles le débat parlementaire se déroule a une incidence directe sur la conformité à la Constitution de la loi qui en fait l'objet : il s'ensuit qu'une loi débattue dans des conditions qui méconnaissent le droit d'amendement en première lecture, en dehors de l'encadrement précisé, ou qui ne permettent pas de satisfaire l'exigence de sincérité et de clarté du débat parlementaire, encourt la censure.

En l'espèce, durant l'examen de la loi déferée par le Parlement, le Gouvernement a d'abord mobilisé l'article 47-1 de la Constitution, lequel prévoit des délais contraints pour l'examen des lois de financement de l'exercice suivant, alors que le texte examiné est une loi de financement rectificative.

Ce faisant, le temps d'examen à l'assemblée nationale a été contraint, en dehors de toute justification tenant à une urgence particulière. Dès lors, le temps du débat a nécessairement été altéré, et le droit d'amendement négativement impacté. En outre, il ne pouvait être ignoré que le recours à l'article 47-1 crispait les oppositions, provoquant de nombreux incidents de séance.

Ensuite, au Sénat, le Gouvernement a mobilisé l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, qui lui a permis de demander au Sénat de se prononcer par un seul vote sur tout le texte de la loi déferée ;

Par ailleurs, durant l'ensemble des débats parlementaires, de très nombreuses informations destinées à éclairer les travaux du Parlement, se sont avérées inexactes, parcellaires voire indisponibles. Nous pouvons citer en exemple la pension minimale « à 1200 € », présentée au grand public par le Gouvernement à partir de janvier 2023, comme une mesure de progrès social qui concernerait des millions de personnes. Fin février 2023, un député a été informé par le Ministre du travail que ce chiffre oscillerait davantage entre 10000 et 20000 pensionnés.

Le caractère vague et imprécis, voire lacunaire de certaines informations utiles à l'examen de la loi déferée a également été relevé par le Haut Conseil des finances publiques :

« Compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, le Haut Conseil n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques. De surcroît, le Haut Conseil relève que l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques ne lui permet pas de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques des textes financiers avec la loi de programmation. Au-delà, cette absence, contraire aux engagements européens de la France, prive les finances publiques d'une boussole indispensable à leur bonne gestion et à la préservation de la soutenabilité de la dette publique »³.

³ Avis n° HCFP - 2023 - 1 du 18 janvier 2023 relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour l'année 2023, p.1

Ainsi, l'examen de la loi déferée s'est fait dans un calendrier particulièrement restreint, sans raison le justifiant ; Le Gouvernement a mobilisé la procédure dite du « vote bloqué » au Sénat ; Les informations communiquées, destinées à éclairer les parlementaires ont été parcellaires, voire imprécises ; Cela a eu pour conséquence une altération du droit d'amendement, d'une part, et a induit, d'autre part, une asphyxie du débat parlementaire. Si, isolément pris, ces faits pourraient avoir des effets limités, leur conjugaison et leur mobilisation méthodique dans le cadre de l'examen du PLFRSS 2023 aboutit inévitablement à une méconnaissance de l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Le caractère vague et imprécis de certaines informations utiles à l'examen de la loi déferée tient également aux finalités de la réforme visée par le texte de loi. En amont des discussions, pendant les discussions, il s'est agi tour à tour de donner des marges de manœuvre au système pour financer les investissements de demain (la dépendance notamment), puis de sauver le système par répartition. Dans les heures qui précèdent le déclenchement de l'article 49.3 de la Constitution, Le président de la République tient ces propos : « *mon intérêt politique aurait été d'aller au vote...mais je considère qu'en l'état les risques financiers, économiques sont trop grands* »

Dès lors, vu les articles 47-1 alinéa 2 et 44-3 de la Constitution et la décision 2005-532 DC précitée, la loi déferée apparaît non conforme à la Constitution et devrait par conséquent être censurée en totalité.

III. Sur le recours à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution

L'article 44 dispose que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.* ».

L'article 47-1 alinéa 1 dispose que le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

L'article 49 alinéa 3 de la Constitution dispose : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*»

En l'espèce, après avoir engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale le 16 mars 2023 sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, le Premier Ministre, dans une déclaration publique et télévisée a déclaré le même jour : « *Jusqu'à la dernière minute, avec les ministres, nous avons tout mis en œuvre pour réunir une majorité sur ce texte. On a échangé autour du Président de la République, avec les ministres, avec la majorité, et on a constaté que le compte n'y était pas. Donc, en accord avec le Président de la République, j'ai engagé ma responsabilité, celle de mon Gouvernement* ».

Par cette déclaration, le Premier Ministre assume que c'est l'incertitude quant à l'issue du vote à l'Assemblée Nationale qui l'a conduit à mobiliser l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, privant ainsi l'assemblée nationale de la faculté de voter ce texte, et de l'amender le cas échéant, sans autre justification que celle liée à l'incertitude du vote. Le Premier Ministre n'avance aucune raison, sinon celle précitée, pour justifier la privation de l'Assemblée Nationale de prérogatives qu'il tire notamment des articles 44 et 47-1 alinéa 1.

La motivation du recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution n'ayant pas d'autre finalité que celui de soustraire aux députés leur prérogative de vote, pour éviter un rejet, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 adoptée par cette voie semble méconnaître les dispositions constitutionnelles précitées, la vouant à la censure.
